

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 118 · 2016 / 1

Ny följd, årg 95. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Björn Östbring*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Magnus Erlandsson*

REDAKTIONSRÅD *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Marie Demker*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Magnus Erlandsson*, Malmö högskola, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2016 420 kr, enstaka nummer 110 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

ADRESS Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

TELEFAX 046-222 40 06

E-POST statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

HEMSIDA www.statsvetenskapligtidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2016

ISSN 0039-0747

Statsvetenskaplig tidskrift

Statsvetenskaplig tidskrift är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2016 med sin 118:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

The Swedish Journal of Political Science

Statsvetenskaplig tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

Statsvetenskaplig tidskrift is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2016 will be issuing its 118th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

Innehåll 2016 / 1

Tema: Att göra rätt – även när ingen ser på

Gästredaktörer: Shirin Ahlbäck Öberg & Sten Widmalm

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG & STEN WIDMALM Att göra rätt – även när ingen ser på.....	7
ANDERS FORSSELL & ANDERS IVARSSON WESTERBERG Granskningens (glömda) kostnader.....	19
PAULA BLOMQVIST NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?.....	39
CHRISTINA GARSTEN & KERSTIN JACOBSSON Transparency as ideal and practice. Labour market policy and audit culture in the Swedish public employment service.....	69
SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG, THOMAS BULL, YLVA HASSELBERG & NIKLAS STENLÅS Professions under siege.....	93
STEN WIDMALM After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory.....	127
GÖRAN SUNDSTRÖM Strategisk styrning bortom NPM.....	145

Statsvetenskapliga förbundet

MAGNUS ERLANDSSON Linje eller kollegialitet – eller både ock?.....	173
---	-----

Litteraturgranskningar

Susanna Birgersson: <i>Det som förloras utåt ska vinnas inåt – Danmark från Kierkegaard till Kjærsgaard.</i> Anmälan av Daniel Braw.....	179
Björn Brenner: <i>Islamist Governance Hamas Style: Readings from the Palestinian Experiment in Islamic Democracy.</i> Anmälan av Anders Malm.....	183
Christina Garsten, Bo Rothstein & Stefan Svallfors: <i>Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik.</i> Anmälan av Patrik Ribe.....	189
Roger Scruton: <i>Fools, Frauds and Firebrands: Thinkers of the New Left.</i> Anmälan av Johan Wennström.....	192

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org
Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

**Tema: Att göra rätt – även när
ingen ser på**

Att göra rätt – även när ingen ser på¹

Shirin Ahlbäck Öberg & Sten Widmalm

Året innan riksdagsvalet 2014 publicerade oppositionsledaren Stefan Löfven debattartikeln "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter" (DN debatt 2013-11-15). Inlägget avslutades med: "Med en socialdemokratisk regering kommer välfärden få större resurser, ett nytt regelverk som sätter människa framför vinst och en ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik."² Det är ovanligt för politikens främsta företrädare att så tydligt göra partipolitik av det som vi statsvetare benämner förvaltningspolitik, dvs. idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt (Petersson & Söderlind 1993: 8). Men nu har det alltså skett. Redan en månad efter att socialdemokraterna och miljöpartiet bildat koalitionsregering efter valet 2014 utfärdades ett pressmeddelande från Finansdepartementet med budskapet "Ny styrning bortom New Public Management" (23 oktober 2014). Innebörden var sammanfattningsvis att åter ge välfärdens professioner möjlighet att använda sitt professionella omdöme i sitt arbete, och att utveckla nya styrmodeller för den offentligt finansierade verksamheten (jfr prop. 2014/15:1: 53). Så ser den dagsaktuella förvaltningspolitiska diskussionen ut, och frågan är vad som döljer sig bakom dessa formuleringar. Vad är det i idéerna från *New Public Management* (NPM) som man vill komma bort ifrån? Kort sagt, vad är det som skapar politisk mobilisering i denna fråga?

Frågan om hur förvaltningen organiseras och styrs är allt annat än trivial. Ytterst handlar det om den offentligt beslutade verksamhetens legitimitet bland uppdragsgivarna, dvs. medborgarna. Från den politiska ledningens håll handlar det om att skapa förvaltningsstrukturer som säkerställer förverkligandet av den egna politiken, en välfungerande förvaltning behövs helt enkelt för genomförandet av annan sakpolitik. Inom samhällsvetenskaperna har vi sedan länge

1 Gästredaktörerna tackar Magnus Jerneck, Björn Badersten, Göran Sundström, Kerstin Jacobsson, Christina Garsten, Anders Ivarsson Westerberg, Anders Forssell, Paula Blomkvist, David Ratford, Bernard Vowles, Kungliga Vetenskapssamhället i Uppsala, och Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, för allt stöd och alla insatser i arbetet med föreliggande temanummer.

2 Se Sundströms diskussion i detta temanummer, "Strategisk styrning bortom NPM", angående det citerade debattinlägget.

Shirin Ahlbäck Öberg och Sten Widmalm är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se; sten.widmalm@statsvet.uu.se

beforskat frågor som rör organisering, finansiering, bemanning och reglering av den offentliga verksamheten, och behovet av sådan forskning har ökat i takt med att det offentliga åtagandet har växt och blivit alltmer komplext. Det föreliggande temanumret har således som ambition att kontextualisera den dagsaktuella förvaltningspolitiska debatten med hjälp av tvärvetenskaplig forskning på området. Här ställs en grundläggande fråga på sin spets: Hur får man dem i offentlig förvaltning – som delegerats ansvaret att omsätta politik i praktik – att handla rätt? Och än mer tillspetsat: Hur får vi dem som delegerats ett ansvar i förvaltningen att handla rätt – även när ingen ser på? Den sista frågan utgör en direkt och medveten utmaning av den granskningsdoktrin som NPM präglas av (Ahlbäck Öberg 2010).

I denna inledning tänker vi oss att kort skissera den nuvarande styrmodellens innehåll och utbredning för att sedan låta de följande bidragen på olika sätt belysa specialnumrets tema: ”Att göra rätt – även när ingen ser på”. Naturligtvis räcker inte utrymmet här till för att erbjuda slutgiltiga svar. Vår strävan är emellertid att med hjälp av tidigare forskning erbjuda en viktig hjälp på vägen framåt. Vi börjar med en kort, och för den fortsatta diskussionen nödvändig, rekapitulation av det som benämns *New Public Management* (NPM). Därefter slussas vi vidare till de enskilda bidragen. Ambitionen är inte alls att sy ihop alla delar i detta nummer till en syntes. Syftet är snarare att framställningarna ska synliggöra och problematisera förhärskande paradigmer i förvaltningspolitiken, vilket i sin tur kan öppna diskussionen för alternativa synsätt. Förhoppningsvis ska detta kunna utgöra ett underlag för politiker, forskare och förvaltningstjänstemän för att föra en levande och konstruktiv debatt vidare.

NPM kommer till Sverige³

I forskningslitteraturen har det under de senaste 20–30 åren skrivits hyllmetrar om New Public Management. NPM har sannerligen varit föremål för förvaltningsforskarnas intresse under lång tid, däremot har det tidigare varit påfallande tyst i den allmänna debatten. Politiker såväl som media har möjligen diskuterat NPMs konsekvenser – ofta utan att veta om det – genom att diskutera svårigheter i vården, problem i den svenska skolan och utvecklingen inom andra politikområden. Men det är uppenbart att det har saknats ett helhetsperspektiv, och därför har många av reformerna skett i det tysta. Det kan redan här konstateras att de delar av NPMs idéer som fått stort genomslag i Sverige inte enbart har rört enskilda politikområden som sjukvård och skola, utan genomslaget är stort på systemnivå. Det finns därför skäl att närmare granska vad det är för styrningsparadigm som svensk offentlig verksamhet lever under, och också belysa med vems samtycke denna omdaning har skett.

3 Delar av detta avsnitt bygger på Ahlbäck Öberg & Widmalm 2013.

DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN

För att förstå dagens styrmodell måste vi påminna oss om den offentliga debatten från 1970-talet och framåt. Mot slutet av sextioalet minskade tilltron till staten bland flera segment i samhället, och allt oftare kritiserades den långtgående regelstyrningen och den s.k. klassiska förvaltningsmodellen för att leda till en alltför stel, okänslig och svårstyrd förvaltning. Denna kritik ska kopplas till det faktum att välfärdsstatsbygget i de västliga demokratierna från efterkrigstiden och framåt innebar en expansion av den offentliga sektorn som saknar motsvarighet i vår historia. Det politiska klimatet och välfärdsreformerna ledde till att medborgarna, särskilt i Sverige, under en lång period kunde förvänta sig ett ökat utbud av offentlig service. Nu skulle alla få tillgång till bostäder med god grundstandard, hälso- och sjukvård, utbildning, jobb och en modern infrastruktur. Men expansionen resulterade i ett slags växtvärk. Ju större den offentliga sektorn blev, desto mer komplicerad blev den att styra (Premfors 1998; Tarschys 1983). Under 1970- och 80-talen råkade den offentliga sektorn således i vanrykte. En vanlig uppfattning vid denna tid var att den offentliga sektorn blivit alltför byråkratisk, stelbent och rent av maktfullkomlig. Nu sågs inte staten längre som lösningen på politiska och sociala problem utan snarare som upphovet till dessa. Allt tydligare krav ställdes på att medborgarna skulle få inflytande och insyn i verksamheten (Ahrne 1985; Granholm 1986). Synpunkterna gick också ut på att den offentliga sektorn i allt för hög grad begränsade medborgares och företagares möjligheter att förverkliga sina livsprojekt (Pollitt & Bouckaert 2011). Den lösning som förespråkade var att staten borde bli mer lik marknaden, och grundidéerna på ett mer abstrakt plan kom från public choice-teorierna. Enligt denna ideologiska fåra står individens och marknadens drivkrafter i centrum. I praktiken kom det att innebära att statens inflytande skulle rullas tillbaka till förmån för marknadens aktörer.

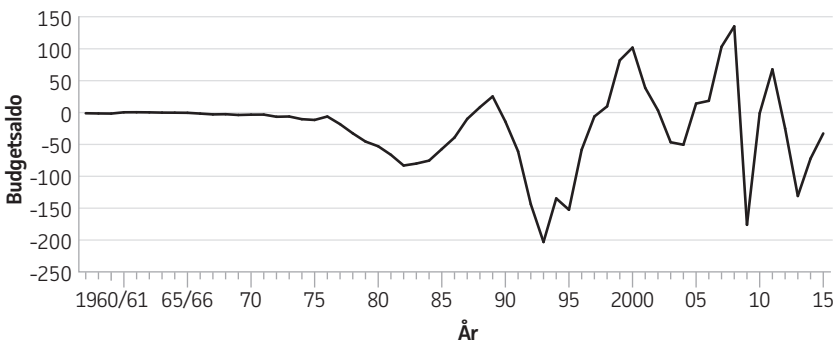
Innan dessa idéer – som med ett samlingsnamn kallas *New Public Management* – beskrivs i närmare detalj ska understrykas att "attacken" mot den offentliga sektorn i Sverige alltså kom både från höger och vänster. Kritiken från vänster handlade om en besvikelse över att staten – sin välkomna expansion till trots – inte lyckats utjämna klasskillnader och uppnå eftertraktade jämlikhetsmål. Bland annat framkom i debatten att man såg att rekryteringen till den offentliga förvaltningens högre poster fortfarande bar drag av elitism, vilket sågs som ett uttryck för att privilegiesamhället bestod. Man uppfattade att den offentliga verksamheten i delar leddes av ett slags byråkratisk klass som i första hand såg till sina egna intressen – att få makt och att expandera den egna verksamheten – samtidigt som denna grupp inte längre bidrog till att minska klassklyftor i samhället eller befrämja en mer jämlik samhällsekonomisk och social utveckling. I denna del uppfattades således ett behov av att utöka den demokratiska kontrollen av förvaltningen, och också att skapa möjligheter för

medborgarna att inte vara låsta till enskilda alternativ. Från högern var kritiken formulerad på annat sätt. Den offentliga sektorn var för stor ("den ofantliga sektorn") och ineffektiv, och denna verksamhet sågs som svårstyrd, oflexibel, kostsam och brukarvänlig (Tarschys 1983).

Att den offentliga sektorn behövde reformeras rädde det alltså enighet om. De var så de styrningsidéer som svepte över västvärlden – hämtade från Reagans USA och Thatchers England – kunde få starkt fotfäste på relativt kort tid. Motiven skiljde sig visserligen åt, vänsterns drivkraft var att demokratisera förvaltningen medan högern eftersökte en nedskärning och effektivisering, men lösningen på dessa problem blev intressant nog densamma.

Det ska redan här understrykas att det vid denna tid, 1970/80-talet, verkligen fanns goda skäl att se över den offentliga sektorns organisering och verksamhet i Sverige. Det statsfinansiella läget blev alltmer ansträngt, vilket tydligt åskådliggörs i figur 1. Kurvan i figuren visar statsbudgetens saldo 1957/58–2015, och det är påfallande hur stabiliteten i de offentliga finanserna fram till början av 1970-talet övergår till en regelrätt statsfinansiell kris de kommande decennierna – ett starkt skäl till att se över den offentliga verksamheten, och att eftersträva större effektivitet. Till detta kommer att detaljstyrningen var stor. Det rörde sig också om en anslagsstyrd verksamhet där myndigheter årligen ansökte om offentliga medel för sin verksamhet, men där någon återkoppling om vad som faktiskt åstadkommit var ovanlig – någon regelmässig resultatrapportering var det inte frågan om, trots att ganska omfattande och ihållande försöksverksamheter med resultatrapportering pågick. Det handlade också om en legitimitetsfråga. Om inte medborgarna var nöjda med den offentliga verksamheten, hur länge skulle de då vara villiga att betala höga skatter för att upprätthålla verksamheten?

Figur 1. Statens budgetsaldo 1957/58–2015 (miljarder kr)



Källa: Ekonomistyrningsverket (2015), Tabell 1, s 44 (www.esv.se).

Kommentar: 1997 ändrades budgetstrukturen från brutet år till kalenderår. T.o.m. budgetåret 1979/80 var staten uppdelad i två delar; en drift- och en kapitalbudget. Här redovisas den aggregerade totalbudgetens saldo.

Något måste alltså göras, och i slutet av 1980-talet drog den socialdemokratiska regeringen igång ett program med avsikt att förnya den offentliga sektorn. I socialdemokraternas *90-talsprogram* formuleras att man vill ha mer politiska reformer för pengarna, och medlet för detta var decentralisering, delegering, målstyrning, utvärderingar, valmöjligheter och en stärkt ställning för brukarnas intressen (Socialdemokratiska partiet 1989).⁴ Vid denna tid hade en grundläggande uppsättning av sammanhängande idéer kommit att formuleras så tydligt att de nu kom att beskrivas med en enhetlig term: *New Public Management*.

FLERA IDÉER, ETT NAMN: NEW PUBLIC MANAGEMENT

Det var den engelske statsvetaren Christopher Hood som tidigt på 1990-talet gav reformvågen namnet *New Public Management* (1991). NPM kan bäst beskrivas som ett kluster av idéer som hämtats från det privata näringslivet som går ut på ett utpräglat marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, överföringen av marknadsmekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamheten. Här följer även ett s.k. 'manager'-ideal, vilket i korthet går ut på en idé om ett starkt och professionellt ledarskap – ett ledarskap som hämtat inspiration från privat företagsledning. Idealbilden av chefsrollen inom offentlig sektor ändrades därmed från ämbetsman till direktör (Lundquist 1993).

Här gäller det att skilja mellan olika reformkomponenter inom samlingsbegreppet NPM. Vi kan dels finna företagsefterliknande komponenter (*management*), dels sådant som mer kretsar kring att skapa förhållanden som är marknadsliknande (marknadisering) (Hall 2012). Management-delen handlar inte bara om att ledningen ska styras av "professionella chefer", utan det kom i stor utsträckning även att handla om hur de offentliga sektorn skulle organiseras internt. Verksamheter skulle delas in resultatenheter, interndeberingssystem infördes och ett starkt resultatfokus kom att få ett överordnat värde. Marknadiseringen innebar främst att statens monopolverksamheter inom sektorer som t.ex. el, tåg, post, telekommunikation, men senare även välfärdstjänster som skola, vård och omsorg, skulle brytas upp och ansvaret för många av dessa verksamheter skulle konkurrensutsättas och lämna utrymme även för privata

4 Här ska understrykas att 90-talsprogrammet kodifierade ett antal reformer och program som sjösatts redan under 1980-talets andra hälft. Det s.k. Förnyelseprogrammet från 1985 (skr. 1984/85:202) är det första allomfattande förvaltningspolitiska programmet som den socialdemokratiska regeringen lanserar. Därefter kommer verksledningsbeslutet 1987 (prop. 1986/87:99) och kompletteringspropositionen 1988 (prop. 1987/88:150) med sjösättandet av resultatstyrningen. 1989 kommer sedan beslutet i budgetpropositionen om en generell renodling av staten (prop. 1989/90:100). Här sägs att framöver ska konkurrensutsatt affärsverksamhet utanför affärsverkssektorn bedrivas i bolagsform, beställarrollen separeras från producentrollen och entreprenader prövas som alternativ till offentlig regi. Arbetet skulle inriktas mot omprövning av verksamhet, nya finansieringsformer och ökad konkurrens.

utförare. Antagandet har varit att konkurrens tvingar producenter av offentlig service att minska sina kostnader och därmed öka effektiviteten, dvs. att offentlig verksamhet som konkurrensutsätts producerar betydligt mer till lägre kostnader jämfört med andra verksamheter som inte konkurrensutsätts. Den del av NPM som handlar om marknadsisering är den del som faktiskt varit uppe till diskussion i den allmänna debatten (upphandling, privatisering, avreglering, konkurrensutsättning, valfrihet). Däremot har företagiseringen, de interna förändringsprocesserna, skett mer i det tysta, dvs. utan större politisk diskussion (Hall 2012).

En av de mest centrala tankegångarna i det som kallas för NPM är att offentlig verksamhet blir mer effektiv och mindre kostsam om den efterliknar marknaden – eller, rättare sagt, ett slags idealbild av hur man tyckte att marknaden fungerade när den fungerade som bäst. Helt centralt för NPM är också antagandet att reformidéerna kan appliceras på i princip vilken verksamhet som helst för att uppnå kostnadseffektivitet ("one size fits all"), utan hänsyn till den stora variation av service och tjänster som den moderna välfärdsstaten faktiskt är satt att producera (Hood 1991).

I ett jämförande perspektiv har genomslaget för olika NPM-reformer varierat mellan olika länder. Hood urskilde i mitten av 1990-talet tre olika kategorier av stater där NPM slagit igenom olika starkt. Sverige hamnade tillsammans med Irland och Storbritannien i den grupp där NPM fått starkast genomslag. Länder som Österrike, Frankrike, Danmark, Finland, Australien, Nederländerna, Portugal, Italien, och – kanske överraskande – USA hamnade i mittengruppen. De länder där NPM hade fått minst genomslag var Tyskland, Grekland, Japan, Schweiz, Spanien och Turkiet (Hood 1996). I en liknande diskussion 15 år senare pekas Sverige ut som ett land som ligger långt i framkant när det gäller NPM-reformer, men där det för svensk del främst handlat om införandet av omfattande gransknings- och utvärderingssystem, och av mål- och resultatstyrning – med andra ord komponenter som här beskrivits som *management* (Pollitt & Bouckaert 2011: 306). Men här bör tilläggas att ytterligare framträdande uttryck för svenska NPM-reformer utgörs exempelvis av införandet av valfrihetsreformer och vouchers inom vård, skola och/eller omsorg, där medborgarnas roll som kunder varit huvudfokus (Blomqvist & Rothstein 2000; Blomqvist 2004; Winblad m.fl. 2012).

I den svenska miljön kan man också konstatera att olika NPM-reformer grovt sett har satt olika prägel på statlig respektive kommunal nivå (Ivarsson Westerberg 2014). De NPM-reformer som den statliga förvaltningen underkastats handlar främst om *management*-delen, dvs. införande av mål- och resultatstyrning, införandet av "professionellt" ledarskap, och tydlig inriktning på styrning av interna processer. Vård, skola och omsorg, som främst är kommunala uppgifter, karaktäriseras däremot av marknadsiseringsreformer som

exempelvis kundval, konkurrensutsättning och utförsäljning.⁵ Vi kan konstatera att en bärande princip för NPMs båda huvudspår är en ambition att på olika sätt effektivisera verksamheten, och anspråken har också varit att höja kvaliteten. Utflödestransparens är en avgörande komponent, som alltså avspeglar sig i ett starkt resultatfokus där återkommande granskningar, utvärderingar och kundnöjdhetsmätningar är nyckelingredienser, även om uttrycket för detta skiljer sig åt mellan statlig och kommunal verksamhet.

Framväxten av granskningssamhället

Givet att den offentliga verksamheten tidigare var anslagsstyrd (utan något egentligt fokus på resultat) kan det förefalla både rimligt och klokt att myndigheter m.fl. underkastas mer av resultatstyrning och extern granskning. En mer transparent verksamhet är, per definition, lättare för både de styrande politikerna och medborgarna att bevaka. Därför är det naturligtvis attraktivt med en styrmodell som fäster stor uppmärksamhet på resultat. Satsningen på granskning och utvärdering av offentlig verksamhet har emellertid varit omfattande. Den brittiske forskaren Michael Power varnade tidigt för vad som följer av framväxten av det som han benämner ”granskningsamhället” (*The Audit Society* 1999). Han påpekade att fixeringen vid (ständig) resultatmätning skapar självförstärkande och dysfunktionella processer i den offentliga verksamheten. NPM riskerade enligt honom att motverka sina egna huvudmål som t.ex. kostnadseffektivitet och målstyrning, eftersom granskning i sig inte är kostnadsfritt. Därutöver tar Power upp till diskussion svårigheterna med att utvärdera och granska offentlig verksamhet. Bland annat pekar han ut att inom ramen för granskningsamhället riskerar man att bli *slav under metoden*, det vill säga att man endast mäter det som lätt låter sig mätas. Det kan därför föreligga stora reliabilitets- och validitetsproblem med de metoder och mått som används för att bedöma den offentliga servicens *kvalitet* – när man egentligen mäter den offentliga verksamhetens *produktivitet*. Det är exempelvis lätt att mäta hur många patienter en läkare träffar per timme eller hur många studenter som examineras varje termin vid en universitetsinstitution. Däremot är det oklart vad genomströmningen vid en vårdcentral egentligen säger om vårdens kvalitet. Den läkare som tar emot bara någon eller ett par patienter i timmen kan *de facto* göra ett kvalitativt bättre jobb än den som träffar en patient var tjugonde minut. En grundlig behandling av en patient kan utgöra en mer effektiv användning skattekonororna än snabba besök på löpande band som generar fler återbesök. Ur de professionellas perspektiv

5 Renodlingen mellan den statliga och kommunala nivån kan dock nyanseras: Utförsäljningarna av tele, el, post, järnväg, buss, taxi etc handlar om NPMs andra ben, dvs. marknadsiering av statlig förvaltning. Kundvalsmodellen har däremot inte används så mycket i staten. Liksom att även kommunala verksamheter varit utsatta för management-delen.

behöver lägre genomströmning inte i sig utgöra något problem. Däremot rivaliserar denna professionella bedömning med de ekonomiska incitamentsstrukturer som finns inbyggda i ekonomistyrningen, man slits mellan det som står i bättre överensstämmelse med professionens ideal och etik och det som faktiskt belönas.

Till detta kommer att det inte bara är svårt att exakt ange vad som är ett bra mått på god utbildning eller vård, därutöver kan man mäta fel. Dessutom uppstår problemet att det som inte mäts – men som kan vara en väl så viktig del av verksamheten – inte finns i rullorna över utfört arbete. Här pekar Power dessutom ut ytterligare en konsekvens av NPM. De som utsätts för utvärderingarna anpassar sin verksamhet till det som mäts och det som är lätt att rapportera om med kvantifierade mått. Med andra ord blir måttstocken som verksamheten bedöms efter också styrande för vad verksamheten inriktas mot. Även detta kan komma i direkt konflikt med de professionella värderingar som läkare, lärare, domare, socialarbetare, med flera är utbildade till. Professionella normer får ge vika för utvärderingssystemens betygsättningskriterier (se t.ex. Hasselblad m.fl. 2008; Stenlås 2009; Hasselberg 2012). Det är mot denna bakgrund den dagsaktuella debatten som presenterades inledningsvis ska förstås. Att med enkla mått styra olika verksamheter på distans är ingen neutral verksamhet, utan handlar ytterst om vem som avgör vad som utgör väl utfört arbete. Sammanfattningsvis präglas NPM-reformer av perspektivet att de professionella bör styras, utvärderas och kontrolleras, både löpande och detaljerat. Det statsvetenskapligt intressanta problemet är dock att de nyss nämnda professionerna även kan betraktas som nyckeln för att förverkliga välfärdsstatens ambitiösa målsättningar, och därmed för att skapa legitimitet åt demokratins funktionssätt. Det rör sig alltså om en balansgång, och det står klart att det professionella kontraktet mellan staten och professionerna i den offentligt finansierade verksamheten har förändrats under decennier av NPM-reformer.

Att göra rätt – även när ingen ser på

Men varför väcker effekterna av styrmodellen omfattande kritik först nu? Kritiken har funnits tidigare, särskilt i den akademiska forskningen, men det är inte förrän nu – i den svenska kontexten – som NPMs baksidor även blivit en fråga i den allmänna debatten. Till exempel har rapporter om skolans kris, vårdskandaler m.m. medfört att väljarkåren blivit alltmer skeptisk till privatiseringar och vinster i välfärden bara under den senaste 10-årsperioden (Den nationella SOM-undersökningen 1986–2013, www.som.gu.se), vilket har satt sökljuset på delar av NPM. Vidare saknas det också belägg för att de enskilda NPM-reformerna minskar kostnader och lyckas förbättra effektiviteten, vilket är den typ av motiveringar som presenterats då reformerna infördes (Hood & Dixon 2015). Vad vi istället ser är exempelvis uppbyggandet av omfattande, och

centralt placerade, kontroll- och granskningsystem – verksamheter som dels kostar i sig själva, dels åsamkar administrativa kostnader för dem som ska kontrolleras (Lindgren 2014).

Avslutningsvis, även om man i forskningslitteraturen påpekar att *New Public Management* inte längre är "new", utan istället refererar till den som medelålders (Hood & Peters 2004) eller till och med saligen avsmnad (Dunleavy m.fl. 2006) kommer denna styrfilosofi ändå att påverka våra liv under lång tid framöver (Pollitt 2014; Hood & Peters 2004; Hasselbladh m.fl. 2008). Vår nuvarande regering har emellertid genom sina utspel i frågan pekat ut ett förändringsbehov, men det kommer att ta tid att vända utvecklingen. Vad vi förstår av Forssell och Ivarsson Westerbergs artikel är att vi kan räkna med att tilliten på arbetsplatserna kommer att fortsätta att sjunka och stressjukdomarna att öka. Blomqvist visar hur NPM nu påtagligt urholkat principen om universalism i den svenska välfärdsmodellen. Att återupprätta den, om någon vill göra det, kommer att ta tid, men det är nödvändigt för den som vill bygga en välfärdsstat som riktar sig till *alla* medborgare *samtidigt*. Garsten och Jacobsson visar i sin studie av arbetsmarknadsåtgärder hur NPM-logiken skapat egna klassificeringar av egenskaper hos medborgarna som avgör deras rättigheter till stöd, eller fråntar dem rätten till att få del av åtgärder. Det är en resa djupt ner i tillämpningen av ekonomistiskt tänkande som skapar sin egen verklighet. Ahlbäck Öberg, Bull, Hasselberg och Stenlås visar genom en systematisk analys hur de studerade NPM-reformerna bryter det s.k. professionella kontraktet mellan staten och professionerna, vilket resulterat i en avprofessionalisering av de studerade kårerna. Det man vinner i ökad kontroll och styrning riskerar man att förlora i de professionellas minskade beredvillighet att ta ett självständigt verksamhetsansvar under sådana villkor.

Widmalm argumenterar för att NPM är en del av ett mer omfattande ekonomistiskt tänkande som fått status som "övideologi". Det är först när vi kan blicka bortom detta rådande "paradigm" som vi kan gå vidare mot nya lösningar på de mest fundamentala problemen. Slutligen tas vi med till vad som kan betraktas som alla dessa observationers logiska konsekvens i Sundströms bidrag, som fokuserar på vad det skulle innebära mer generellt att släppa taget om idén om att ha enhetliga styrmodeller av det slag som mål- och resultatstyrningen utgör och i stället satsa på att utveckla styrmodeller som i större utsträckning utgår från att det råder tillitsfulla relationer mellan politiker och tjänstemän.

Det är först när vi blottlagt de underliggande antaganden som NPM vilar på som vi vet vad som kan vara värt att bevara, och framför allt, vad som bör tänkas nytt. Utifrån en sådan mer förutsättningslös utgångspunkt kan vi försöka lösa det som Jos och Tompkins beskriver som den offentliga verksamhetens "eviga problem att bevara karaktärsfasthet och omdömesförmåga", för att

understödda egenskaper och värderingar som gör att individer handlar ansvarsfullt – även när ingen ser på (Jos and Tompkins 2004: 256, 276).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av gransknings-samhället" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2013. "NPM på svenska" i Maciej Zaremba (red.), *Patientens pris: Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler förlag.
- Ahrne, Göran, 1985. *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*. Arbetsrapport från projektet "Byråkrati och makt i krångelsverige". Stockholm: Sociologiska institutionen.
- Blomqvist, Paula, 2004. "The Choice Revolution. Privatization of Swedish Social Services in the 1990s", *Social Policy and Administration*, årg. 38, nr 2, s. 139–155.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo, 2000. *Välfärdens nya ansikte – Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane, 2006. "New Public Management is dead – long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:3, s. 467–494.
- Ekonomistyrningsverket, 2015. *Rapport: Tidsserier, statens budget m.m. 2014*. ESV 2015:49.
- Granhölm, Arne, 1986. *Uppror i byråkratin – om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år*. Stockholm: Prisma.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hasselberg, Ylva, 2012. *Vetenskap som arbete: normer och arbetsorganisation i den kommodifierade vetenskapen*. Möklinta: Gidlund.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å. 2008. *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hood, Christopher, 1991. "A New Public Management of All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, Spring 1991.
- Hood, Christopher, 1996. "Exploring Variations in Public Management of the 1980s" i Bekke, Hans A. G. M. Perry, James L. & Toonen, Theo A. J. (red.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hood, Christopher & Peters, B. Guy, 2004. "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3, s. 267–282.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth, 2015. *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. New York: Oxford University Press.
- Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. "NPM och den offentliga sektorn" i Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva och Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet – när Sverige förändrades*. Umeå: Boréa.
- Jos, Philip H. & Tompkins, Mark E., 2004. "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment", *Administration & Society*, July 36: 255–281.

- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Löfven, Stefan, 2013. "Välfärdens yrken måste få sin frihet och statens åter", *DN-debatt*, 2013-11-15.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*. 2. uppl. Stockholm: Publica.
- Pollitt, Christopher, 2014. "Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh", 2014-08-24 [<https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>, åtkomst 2015-10-21].
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011. *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Tredje utgåvan. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, 1999. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune, 1998. "Den komplexa staten", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Pressmeddelande från Finansdepartementet, 2014. "Ny styrning bortom New Public Management", 2014-10-23.
- Riksdagstryck*
- Socialdemokratiska partiet, 1989. *90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet*. Stockholm: Tidens förlag.
- Stenlås, Niklas, 2009. *Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier 1989–2009: en kunskapsöversikt*, rapport till ESO, nr 2009:4.
- Tarschys, Daniel, 1983. *Den offentliga revolutionen*. 2. uppl. Stockholm: Liber Förlag.
- Winblad, Ulrika, Isaksson, David & Bergman, Patrik, 2012. *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård: en kartläggning av kunskapsläget*. Stockholm: Myndigheten för vårdanalys.

Granskningens (glömda) kostnader

Anders Forssell & Anders Ivarsson Westerberg

Abstract

Auditing of public administration entails major costs for those who perform the audit work. Although it also involves additional costs for the auditees they are seldom calculated or discussed, and never so at the time when new audits are introduced. In this article we discuss these hidden costs and, especially, the administrative work that arises from audits but which often becomes invisible. What does a calculation of audit costs comprise? Are the audits worth their price? Our conclusion is that, in addition to the reviewer's direct expenses, audits also involve indirect costs for the audited organization, what we may term an "underhead", as well as hidden costs, in terms of "audit avoidance administration" and of new patterns of behavior. Lastly, we distinguish social costs, in terms of poorer working conditions, increasing stress and the erosion of trust between the person being audited and the auditor. A more general question is when do the costs of an audit, whether direct, indirect or hidden, exceed the benefit which it is supposed to give rise to?

Granskning, ansvarsutkrävande och transparens har blivit allt viktigare i samhället. En allt oftare använd benämning som sammanfattar dessa trender är granskningssamhället (Power 1997), och i den här artikeln är existensen av ett granskningssamhälle en utgångspunkt. Ett betydande inslag i statens interna styrning sker idag i form av aktiviteter som kan kopplas till framväxten av det nya granskningssamhället. Det går till och med att tala om granskning som en "ny" styrform som inrymmer ett ökat fokus på resultat, resultatmätning, produktivitet, kontroll och utvärdering (Grek & Lindgren 2014).

Vi tänker inte här gå in närmare på orsakerna till att det växt fram ett granskningssamhälle, utom på en punkt: Vi menar att granskning – i olika former – är en logisk följd av en förvaltning som präglas av New Public Managements (NPM) metoder och tänkande.¹ Detta eftersom NPMs betoning på effektivitet, kostnadstänkande och prestationsmätningar närmast automatiskt medför åtföljande krav på kontroll, uppföljning, utvärdering och avrapportering av effektivitet, besparingar och prestationer (Power 1997). Alla dessa

1 NPM behandlas mer utförligt i andra delar av detta nummer och vi hänvisar till dessa delar.

Anders Forssell är verksam vid Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Anders Ivarsson Westerberg är verksam vid Förvaltningsakademien, Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola. E-post: anders.forsell@fek.uu.se; anders.ivarsson.westerberg@sh.se

aktiviteter ingår i, vad man skulle kunna kalla, "NPM-paketet". Den ständigt utvidgade granskningen, i form av vad som blir föremål för granskning liksom i form av metoder för granskning, ser vi som en konsekvens av NPM-modeller, NPM-tekniker och NPM-metoder som införts i den offentliga sektorn. Det är såväl sådana som berör ledning, styrning och organisering av förvaltningsorganisationerna ("management"), som modeller som syftar till marknadsiering, det vill säga utläggning av produktion på privata utförare, konkurrensutsättning och bolagiseringar av offentlig verksamhet (se Ahlbäck Öberg & Widmalm 2013; Ivarsson Westerberg 2013).

Granskning i dess olika former menar vi således är ett sätt för de offentliga organisationerna att återta kontrollen över verksamheter som organiserats ut eller där ansvaret decentraliserats. Det blir i det sammanhanget förnuftigt att argumentera för mer skolinspektion, ökad kontroll av hemtjänstutförare eller fler utvärderingar av högskolan. Genom granskning ökar möjligheten till transparens, att skattemedel används på bästa vis och att man följer lagstiftningen.

Det blir också logiskt att de som granskas svarar på granskningen genom att anpassa sig till vad granskaren vill se, antingen genom de krav som granskaren ställer eller genom att aktivt presentera sig eller producera sådant som den granskade tror att granskaren är intresserad av.

Forskning har visat att den som granskas lägger ned avsevärda resurser i form av tid, energi och arbete på att göra sig granskningsbara (Ek 2012).

Det vill säga att förutom de önskade effekterna av granskning – transparens, ökad följsamhet mot lagstiftning och effektivitet – kan granskningen också medföra en del oavsiktligt eller oönskat beteende hos de granskade organisationerna (Lindgren 2014). Detta kan ta sig uttryck i produktion av dokumentation, planer och presentationer som är ägnade att visa upp verksamheten i överdrivet god dager, s.k. "window dressing" (DeWolf & Janssens 2007; Ehren m.fl. 2013).

En annan konsekvens av granskning är enligt andra forskare att de som granskas inkorporerar, internaliserar, den framtida eventuella granskningen i sitt arbetssätt, för att undgå kritik vid ett senare tillfälle och hålla "ryggen fri" (SvD 2014-08-18). På så vis blir granskningen styrande enbart genom vetskapen om att granskningen kan komma, det vill säga att det ofta räcker med att hota med kontroll för att människor ska anpassa sig till den.

Dessa mer eller mindre oavsedda konsekvenser av granskning gör det angeläget att fråga vad granskningen egentligen kostar, inte minst i form av administrativt arbete för dem som berörs av den. Dessa granskningens kostnader beräknas eller diskuteras sällan eller aldrig vid införande av nya granskningar. I denna artikel avser vi att föra en diskussion om granskningens kostnader, och särskilt det administrativa arbete granskningen medför och som ofta blir osynligt. Vad innehåller granskningskalkylen? Är det möjligt att beräkna när granskningens kostnader överstiger dess nytta? Är granskningen värd sitt pris?

Vad kostar granskning?

Vad kostar granskning? Det är ingen som riktigt vet, men det är lätt att ana att kostnaderna för granskningen kan vara omfattande. Den uppenbara kostnaden är de resurser som granskarna tar i anspråk. Talar vi om statsförvaltningen inbegriper dessa kostnader dels kostnader för de myndigheter vars huvudsakliga uppgift är att utöva tillsyn eller på annat sätt granska någon verksamhet, dels de interna funktionerna för revision, utvärdering etc som finns på varje myndighet. Exempel på "rena" granskningsmyndigheter är Statens skolinspektion vars budget uppgår till drygt 410 miljoner för 2016, Riksrevisionen med 331 miljoner i intäkter (årsredovisning 2014) och Kemikalieinspektionens budget 209 miljoner (regleringsbrev 2015, regeringsbeslut 2014-12-22). Till detta kan läggas de så kallade utvärderingsmyndigheterna som snart sagt finns inom varje statlig politikområde, t.ex. myndigheterna för Trafikanalys, Tillväxtanalys eller Kulturanalys. Idag finns det inte någon samlad bild över hur mycket statens granskning kostar, eftersom det är svårt att överblicka vilka myndigheter som ägnar sig åt granskningsuppgifter, antingen som huvuduppgift eller som en del i verksamheten. Uppskattningsvis kan det röra sig om en tredjedel av statsförvaltningen som ägnar sig åt sådan verksamhet (Ivarsson Westerberg & Jacobsson 2013), vilket skulle indikera att den direkta kostnaden skulle kunna uppgå till nästan 300 miljarder per år (SCB budgetdata 2014).

Men detta är endast en sida av granskningen som handlar om granskarnas kostnader. Det finns ju också en "mottagarsida" för granskning - nämligen det arbete de granskade lägger ned på att förbereda och delta i granskningen. Dessutom tillkommer kostnader för de oavsedda konsekvenserna - ett slags dolda indirekta kostnader för granskning.

Det är förstås svårt för att inte säga omöjligt att beräkna den totala kostnaden för granskningen om man nu också räknar in de indirekta kostnaderna. I ett annat sammanhang gjorde vi en grov kalkyl för kostnaderna för vad vi då kallade transparens - varav granskning är en del - i sjukvården, för att få åtminstone ett närmevärde på hur stora dessa kostnader kan tänkas vara, och landade på ca 25 % av de totala personalkostnaderna (Forssell och Ivarsson Westerberg 2006). Även om denna kalkyl är en grov uppskattning är det tveklöst så att granskning medför stora kostnader för såväl granskare som granskade, och för de senare handlar det i hög grad om dolda kostnader i form av kostnader för att göra sig granskningsbara, en ökad dokumentation och administration och ett slags "tankekontroll" - en styrning på distans (Miller & Rose 1990) av dem som räknar med att de ska bli granskade.

Förutom granskare och granskade finns det fler parter eller intressenter som förutsätts intressera sig för granskningen. När det gäller den statliga förvaltningen gäller det exempelvis regeringen och Riksdagen som mottagare av rapporter om granskning, liksom andra myndigheter. I många fall är medborgarna, i form av "brukare", viktiga mottagare av granskningsresultat, det gäller

exempelvis föräldrar till skolbarn. Även om granskarna och de granskade utför mest arbete med granskningen kan även mottagarna bli tvungna att avsätta resurser i form av tid att sammanställa och tillhandahålla underlag samt läsa och gå igenom granskningar.

För att kunna närma oss en rimlig kalkyl över granskningens kostnader ska vi först gå igenom något av vad forskningen säger om vilka effekter granskningen kan ge, och vilka faktorer som påverkar effektiviteten.

Granskningens avsedda och oavsedda effekter – tillsyn som exempel

Det börjar växa fram ett forskningsfält om granskningssamhället, även om det fortfarande är relativt litet. Ett sätt att skapa ordning i forskningen är att sortera de ofta närbesläktade begrepp som beskriver aktiviteterna inom fältet. I en antologi som handlar om olika slags granskningar menar Vicky Johansson och Lena Lindgren (2013) att granskning är ett samlings- eller paraplybegrepp för den typ av aktiviteter som har till uppgift att systematiskt beskriva och värdera offentliga verksamheters syften. Bland sådana granskningsaktiviteter urskiljer de några huvudtyper: utvärdering, tillsyn, revision, ackreditering samt ranking- och kvalitetssystem. Johansson och Lindgren menar att det kontrollerande syftet med granskningsaktiviteterna är det som ökat mest under senaste tiden, och bland de olika granskningsaktiviteterna är det tillsyn som fått ökad betydelse.

Forskning om tillsyn bedrivs inom en rad olika discipliner och på flera tvärdisciplinära forskningsfält. Till skillnad från annan granskning tar tillsyn lagens krav som utgångspunkt. Tillsynen leder fram till bedömningar som tillsynsobjektet är skyldigt att anpassa sig till. Detta innebär att tillsynens främsta intressenter är medborgarna (Bengtsson & Ek 2013). Som politiskt styrmedel är tillsynen tätt förknippad med reglering. Måttstocken är de politiskt fattade besluten som uttrycks i regler.

Den befintliga forskningen om vilka effekter tillsynen ger är motsägelsefull. En studie som gjordes på uppdrag av myndighetsnätverket Tillsynsforum visar att det finns få studier om effekter. De flesta studier är genomförda i USA, vilket kan vara svårt att översätta till svenska förhållanden. Överlag är det osäkra resultat från studierna (Björkdahl 2005). Studier om skolinspektion i olika länder visar att tillsynen ger vissa effekter på undervisningskvaliteten men att det är oerhört svårt att koppla och isolera effekterna enbart till själva tillsynen (Klerks 2012). Enligt Bengtsson och Ek (2013) visar forskningen att den ger effekter, men att det är svårt att knyta generella lärdomar av vilka tillsynsåtgärder som ger vilka effekter.

En svensk studie som behandlar tillsynsförvaltningens effektivitet ifråga om att verkställa politiska beslut är Vicky Johanssons ”Tillsyn och effektivitet”

(2006). Boken innehåller en jämförande fallstudie av två statliga tillsynsmyndigheters inspektionsverksamhet: Arbetsmiljöverket och Kemikalieinspektionen. Johansson menar att inspektörerna hela tiden prioriterar mellan mål, arbetsuppgifter och tillvägagångssätt, vilket innebär att de i hög grad utformar den faktiskt förda politiken och anpassar sin tillsyn efter situationen. Emma Ek kommer i sin avhandling "De granskade" (2013), där äldreomsorg och Skolinpektionens tillsyn studeras, fram till att granskningen bygger på de granskades aktiva medverkan i granskningen. Granskningsbarhet innebär att granskningen omtolkas för att göra den meningsfull och användbar. Granskningen har en teknisk dimension som innebär att granskningsobjekt och måttstock görs jämförbara. Jämförbarhet uppnås genom att verksamheterna konstrueras som granskningsobjekt, det vill säga att tillsynsprocessen i hög grad är ett samspel mellan dem som utövar tillsyn och de som blir utsatt för den. Vad som händer i det mötet är således av stor betydelse.

Statskontoret resonerade om tillsynen i en skrift från 2010 där de också studerade ett antal myndigheter som bedriver tillsyn. De konstaterade att det var svårt att få någon bild över detta område, och svårt att se mönster i tillsynsarbetet och de områden som de ansvarade för. Nedan är ett talande citat från Statskontorets rapport om tillsynens effekter:

Problemet är att det i stor utsträckning saknas uppgifter om tillsynens effekter... I slutänden handlar det mer om att lägga samman indikationer och göra en rimlighetsbedömning.

Inte heller i utvärderingar där utvärderaren har försökt att studera effekterna av tillsynen och hur effektivt tillsynsmyndigheten arbetar har något tydligt svar på frågan kunnat ges... När det gäller att studera effekter av en verksamhet kommer måluppfyllelsen mycket ofta att påverkas av andra faktorer än den verksamhet som myndigheten utför. En myndighet kan genomföra sin tillsynsverksamhet på ett alldeles förträffligt sätt, utan att de övergripande målen för verksamheten uppnås. Och vice versa, myndigheten kan missköta sin tillsyn, men de övergripande målen uppnås trots detta. (Statskontoret 2010: 80–81)

Således är det svårt eller till och med omöjligt att isolera effekter av tillsyn är en generell lärdom från forskningen om styrning av offentliga organisationer. Modell och Grönlund tar upp denna problematik i "Effektivitet och styrning i statliga verksamheter" (2006). De menar för det första att effekter kan bero på flera olika offentliga organisationers prestationer. Det är därför svårt att isolera effekterna av enskilda organisationers verksamhet, i synnerhet då mätningen avser effekter för samhället i stort. För det andra beror effekter i hög grad på icke-påverkbara omständigheter i omvärldsmiljön. För det tredje råder det ofta lång tidseftersläpning mellan det att prestationerna utförs och till dess

att effekter kan utläsas och mätas, och för det fjärde kan effekter uppstå genom slump snarare än genom kausala samband mellan prestationer och effekter.

Det är alltså svårt att påvisa vilka effekter granskningen får eftersom det är behäftat med stora metodproblem. I forskningen har det däremot uppmärksammats att det finns ett antal negativa effekter av granskning. Detta kan bero på att det är så svårt att påvisa några positiva effekter. I en skrift sammanfattade Ivarsson Westerberg och Jacobsson (2013) sex sådana negativa effekter: att handlingslogiker blandas, ritualer frodas, att granskning kostar, uppmärksamheten snävas in, att tilliten urholkas samt att det är oklart ifall de bidrar till något lärande. I en studie som kartlade de negativa effekterna av skolinspektion menar DeWolf och Janssen (2007) att oförutsedda konsekvenser kan både vara medvetna och omedvetna strategiska beteenden. Som medvetna beteenden listar de vad som benämns som "window dressing", "gaming", "misrepresentation" och till och med bedrägeri. Window dressing innebär att man försöker framställa verksamheten i bättre dager, gaming innebär att de anställda är inbegripna i ett låtsasspel inför skolinspektörerna och misrepresentation är helt enkelt att man försöker vilseleda genom att visa upp felaktiga resultat. Andra mer omedvetna beteenden kan vara att lärare förbereder och strukturerar lektioner annorlunda när inspektörer kommer, eller att lärarna anpassar sig och påverkas av inspektörerna. Det kan också innebära att man överbetonar kvantitativa mått, sätter kortsiktiga mål och prioriterar snabba förändringar framför mer långsiktig utveckling, eller att man helt enkelt blir paralyserad. Allt detta kan leda till negativa konsekvenser för elevers resultat.

SPELAR DET ROLL HUR GRANSKNINGEN UTFORMAS?

Vilka effekter granskningen får tycks således bero på hur den utformas (SKI report 2003). Baserat på tidigare studier är det svårt att utkristallisera någon generell kunskap om vilken typ av granskning som fungerar bäst för särskilda områden eller tillsynsobjekt. Vad som påverkar granskningars genomslag och kvalitet är förmodligen följande faktorer: tillsynsstil, typ av lagstiftning, kunskap om tillsynsobjekten, förtroende för den som granskar, bemötande och social spel i tillsynsprocessen samt vilken nivå granskningen riktar in sig på. Schematiskt går det att konstruera en skala från hård kontroll till mjuk vägledning. Beroende på var på denna skala de tjänstemännen som utövar tillsyn befinner sig kan man tala om hård respektive mjuk tillsynsstil, eller kontrollerande respektive främjande tillsyn. Forskningen visar att i tillsynsarbete kombineras oftast olika tillsynsstilar, och att de tjänstemännen som utövar tillsyn generellt har stort handlingsutrymme (Ek 2012). Vad som fungerar bäst är svårt att generellt dra några slutsatser om, utan lärdomen från forskningen är att det beror på omständigheterna och situationen. Ska man säga något mer konkret här är det i så fall att den för givet tagna föreställningen om att det finns

ett bästa sätt att bedriva tillsyn på för att få bästa möjliga nytta inte får stöd i forskningen.

Karaktären på lagstiftningen har betydelse i sammanhanget. Om det handlar om detaljreglering, följer det av denna typ av lagstiftning automatiskt en hårdare tillsynsstil. Det finns ett slags "facit". Och om det är lagstiftning av ramlagskaraktär fylls tillsynsstilen mer av bedömning och en mjukare tillsynsstil. Graden av detaljreglering är således viktig, eftersom en detaljreglering främjar en hårdare kontroll, medan en ramlagstiftning innefattar ett större mått av tolkning och därmed en mjukare granskning.

Karaktären på tillsynsobjekten har också betydelse. Tillsynsvärlden är mångfacetterad. Statskontoret tog som exempel att tillsynsobjekten kan variera från kärnkraftverk till personvågar. Men en grundregel tycks vara att den som utövar tillsyn måste ha god kännedom om tillsynsobjekten. Det innefattar hur många de är, vad de har för egenskaper, vem som är ansvarig osv. Om man inte vet hur tillsynslandskapet ser ut är det svårt att veta vad som ska granskas och ifall tillsynen träffar rätt.

En återkommande iakttagelse från såväl forskning som från utredningar är att tillsynsmyndigheterna har så vitt skilda förutsättningar för att bedriva sin tillsyn. Det gäller tillsynsobjektens karaktär, de egna resurserna, metoder och tillvägagångssätt och befogenheter (Bengtsson & Ek 2013; Statskontoret 2010).

Balansen mellan den kontrollerande och främjande tillsynen är av betydelse. En kontrollerande tillsyn kan rentav bli kontraproduktiv och leder enbart till att den som blir föremål för tillsyn endast korrigerar exakt vad den blir tillsagd, utan att se dess roll i det större sammanhanget. Ett sådant beteende är välkänt inom organisationsforskningen där det brukar ges exempel på hur organisationer producerar planer och policies för att tillfredsställa yttre granskare, och att den egna verksamheten löper som vanligt. Vi har nämnt fenomenet "window dressing". Andra benämningar på liknande beteenden är särkoppling, fasad, utsmyckning eller organisatoriskt hyckleri (Brunsson 1989).

Å andra sidan kan en tillsyn som nästan enbart är av främjande art leda till att den som bedriver tillsynen är så hjälpsam med rådgivning och vägledning att den i stort sett skriver de dokument som den själv sedan utövar tillsyn över. Men för att få legitimitet för tillsynen bör förmodligen något inslag av främjande art ingå även i en strikt kontrollerande tillsyn. Här kan också den professionella sakkunskapen vara värdefull. Särskilt handlar det om att den som utövar tillsyn måste ha en viss auktoritet på området som ska granskas. Typexempel är att skolinspektionens inspektörer oftast själva har en bakgrund som lärare eller rektorer, och vet "vad de pratar om" när de inspekterar. Om de som blir föremål för tillsyn inte har förtroende för den som utövar tillsyn leder det förmodligen till en större svårighet att förändra felaktiga beteenden och därmed sämre följsamhet mot lagstiftningen.

En viktig fråga i sammanhanget är också på vilken nivå granskningen ligger. Är det själva verksamheten som ska vara föremål för granskning eller är det verksamheternas egna kontrollsystem och dokument som ska vara granskningsobjekt? Ser man till hur olika myndigheter gör sker tillsynen oftast som en kombination mellan verksamhetstillsyn och systemtillsyn.

Vad som är en effektiv granskning är således svårt att ge något vetenskapligt stöd för. Det finns inte *en* optimal "formel" som enkelt kan appliceras för att nå ett bästa resultat. En slutsats av ovanstående resonemang från forskningsstudier är att tillsynsmetoder och med dem sammankopplade frågor måste grundas i en rimlighetsdiskussion i förhållande till det område som granskaren verkar inom, med hänsyn tagen till vilka resurser som står till buds för granskningen. Vad som kan konstateras är att granskning leder till ett antal effekter, såväl positiva som negativa, och att det beror på ett antal faktorer och dessutom är den situations- och kontextberoende. En typ av konsekvens som vi är intresserade av här, och som inte lyfts fram särskilt mycket i forskningen om granskningens effekter, är emellertid att granskning leder till ett ökat administrativt arbete.

All styrning och kontroll har administrativa följdkostnader

Som vi nämnde i inledningen har granskning i likhet med alla former av kontroll och styrning kostnader i form av resursförbrukning. Förutom kostnader för dem som inte deltar direkt i själva granskningen måste både den som granskar och den som granskas lägga ner arbete på granskningen, såvida vi inte talar om total särkoppling. Det vill säga situationer där den granskade överhuvudtaget inte berörs på annat sätt än retoriskt från granskarens sida, men där denne inte förmår eller avser att i praktiken påverka den granskades verksamhet.

Men sådan särkoppling, som var ett centralt begrepp i den tidiga nyinstitutionella forskningen (Meyer & Rowan 1977), har förmodligen blivit mer sällsynt i takt med att organisationer blir mer transparenta och granskade (Bromley & Powell 2012). I stället menar vi att de flesta former av kontroll och styrning, inklusive granskning, idag får starkt praktiskt genomslag i organisationernas verksamhet, främst i form av administrativt arbete.

I organisationsforskningen finns många försök att avskilja administration från annan verksamhet som då ofta kallas kärnverksamhet (t ex Mintzberg 1979). Det finns dock ingen allmänt vedertagen definition av vad administration är, och vi har på grundval av tidigare forskning föreslagit att administration kan ses som

allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare,

ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media, m fl) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera över tid och rum). (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014: 43)

Denna definition betonar att administration sysslar med information – information är administrationens ”råmaterial” – och att den samlar in, behandlar information och skickar den vidare till olika intressenter, t ex huvudmän, och att syftet med detta är att upprätthålla och styra den organisatoriska ”maskinen”.

Enligt denna definition utgör granskning en administrativ aktivitet eftersom den är inriktad på att samla, bearbeta och föra vidare information om den granskade verksamheten till, först och främst, sin huvudman för att denne ska kunna få bättre kontroll över och kunna styra verksamheten.

Men för att veta hur detta går till måste vi lämna denna relativt abstrakta definition och komma närmare praktiken. När vi i annat sammanhang undersökt omfattningen av administrativt arbete i offentlig sektor har vi dels utgått från sysselsättningsstatistik, dels från en mängd tidsanvändningsstudier (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014: kap 5). Den förra metoden visar att antalet administratörer i vad vi kan kalla traditionella administrativa yrken som sekreterare, kanslist, kontorsassistenter och liknande har minskat kraftigt under de senaste 20–30 åren. Samtidigt har andra, och ibland nya, administrativa yrken ökat i betydelse, och yrken som ekonomer, controllers, informatörer, HR-personal, strateger, upphandlare och kommunikatörer – alla med information som arbetsmaterial – antingen tillkommit eller växt i betydelse. Denna förändring har vi kallat en pågående *professionalisering* av det administrativa arbetet. I stället för en administrativ personal där de flesta hade en relativt låg utbildning har vi fått en administrativ överbyggnad med en mängd, ofta akademiskt utbildade, administrativa experter av olika slag. En viktig uppgift för dessa tycks vara att utveckla och föra in nya former av styrning och kontroll i organisationerna, ofta i form av diverse policies. Patrik Hall (2012) har kallat dem managementbyråkrater i ett försök att knyta samman den gamla rollen som byråkrat med den nya som manager i denna hybridbeteckning. Ett viktigt resultat av dessa managementbyråkraters arbete är att de policies de utarbetar skapar administrativt arbete för andra, längre ned i den organisatoriska hierarkin. För att ta ett exempel: När vi talar om tillsyn kan tillsynsmyndigheterna och dess tjänstemän liknas vid dessa managementbyråkrater som skapar administrativt arbete för de organisationer som ska utsättas för tillsyn.

Den andra sidan av detta mynt är att de som utsätts för dessa policies förutsetts implementera dem i sin organisation. De som åläggs att göra detta är chefer och mellanchefer i olika enheter liksom administratörer i samma enheter.

Det kan handla om att införa olika system och rutiner, t ex för kvalitetssäkring. Själva införandet av sådana system kräver ofta ett omfattande administrativt arbete i form av utredningar, möten, planer, utarbetande av riktlinjer och rutiner osv. När väl systemet är installerat tillkommer den kontinuerliga driften av det, det ska kontinuerligt matas med information, informationen ska bearbetas och rapporteras osv. Under både arbetet med att installera ett system och därefter i det kontinuerliga driftsarbetet kan en mängd personer dras in i arbetet, och ofta gäller det personer som är sysselsatta direkt i kärnverksamheten, alltså den verksamhet som organisationen i fråga formellt är skapad att syssla med. Det betyder att yrkesgrupper som lärare, läkare, sjuksköterskor, poliser, domare och ingenjörer dras in detta administrativa arbete. Denna förändring har vi kallat *amatörisering* av det administrativa arbetet, och inom många områden är detta mycket påtagligt. Olika tidsanvändningsstudier visar till exempel att läkare ofta kan ägna två tredjedelar av sin tid till sådant arbete som vi skulle kallar administrativt arbete, och enbart en tredjedel till direkt patientarbete (Tipping mfl 2010). Studier av lärares arbete visar på liknande förhållanden (Aili och Brandte 2006).

Denna amatörisering, där det administrativa vardagsarbetet i allt högre utsträckning sipprar ut i organisationerna och utförs av de som är verksamma på fältet (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) är en av de stora förändringarna av arbetsfördelningen i den offentliga sektorn. I offentliga organisationer är detta ofta professionella eller semiprofessionella yrkesgrupper som alltmer ägnar sig åt administration. Orsaker till detta är organisationsreformer, till exempel i form av nya kvalitetssäkringsmodeller eller utvärderingar, i kombination med IT-system som gör det möjligt för alla att lämna uppgifter och administrera sig själva. En ytterligare orsak är att organisationer i den offentliga sektorn dragit ned på den administrativa stödpersonalen.

Argumenten för de nya systemen och reformerna är att de ska effektivisera arbetet på olika sätt. Men vid införandet av nya organisationsmodeller och system glöms systematiskt de administrativa merkostnaderna bort. Detsamma gäller vid införandet av granskningar. Vi menar att den ökande användningen av granskning i olika former är en av orsakerna bakom det ökande administrativa arbetet i offentliga organisationer.

”UNDERHEAD” – EN INDIREKT KOSTNAD AV GRANSKNING

Ett begrepp som etablerats, inte minst inom högskolevärlden, är ”overhead”-kostnader. Med det menas kostnader som är knutna till verksamheter som är av gemensam karaktär och vars syfte är att bidra till gemensam nytta. Exempel på overheadkostnader är kostnader för bibliotek, administrativ personal och lokalkostnader. I en modell med full kostnadstäckning fördelas dessa overheadkostnader ut på alla enheter, vilket i synnerhet blir påtagligt för de enheter som har intäkter knutna till verksamheten. I högskolor och universitet bekostar

därför studentpengen och forskningsanslag inte bara undervisning och forskning utan även all annan verksamhet.

Detta gäller även de administrativa merkostnader som nya reformer, modeller och system medför. Eftersom det sällan tillkommer intäkter för att kompensera för de administrativa merkostnaderna måste även de senare bekostas av de intäkter som är knutna till kärnverksamheten. Det gäller såväl arbetet i den professionaliserade administrativa "överbyggnaden", som det administrativa arbete som utförs i kärnverksamheterna, inte minst av de många administrativa amatörer som får utföra dessa sysslor vid sidan av sina huvudsysslor. I det senare fallet får vi dessutom den paradoxala effekten att, eftersom overheadkostnader oftast baseras på verksamhetens kostnader i de bidragsgivande enheterna, det administrativa merarbetet i dessa enheter leder till större "overhead"-bidrag. Alltså, ju mer administrativt merarbete i verksamheterna, desto större bidrag måste de överföra till överbyggnaden, "overhead"-en. Detta trots att detta administrativa merarbete mycket sällan initieras i dessa enheter, utan just i den administrativa överbyggnaden. På detta sätt skapas en cirkel av administrativa pålagor och resurser som går i motsatt riktning, och ju fler administrativa pålagor uppifrån ner, desto större "overhead"-överföringar nerifrån upp.

Trots att initiativet till införandet av olika modeller för styrning och kontroll sällan initieras av kärnverksamheterna, är det denna verksamhet som ger administrativa merkostnader hos dem. Eftersom kostnaderna för administration går åt andra hållet lanserar vi härmed begreppet "underhead". Vi har också tidigare (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014) argumenterat för att man borde göra konsekvensbeskrivningar som inbegriper kostnader för administration innan man beslutar sig för att reformera, dvs alltid inkludera underhead – precis som man alltid inkluderar overhead som självklart.

Det skulle innebära ett motsatt system, där alla former av kontroll och styrning som införs skulle kostnadsföras på den enhet som initierar den, ett slags "underhead"-kostnad. Därmed skulle man åtminstone skapa ekonomiska incitament för varje policyskapande enhet att göra en ordentlig cost-benefit-analys innan den försöker införa en ny typ av kontroll och styrning i kärnverksamheten. Granskning är exempel på en sådan typ av aktivitet som kommer uppifrån ned och drar resurser från kärnverksamheten. Analogt med det synsätt som skapat "overhead"-modeller skulle den därmed kunna bli "kostnadsbärande" för den "underhead" – de administrativa merkostnader – som den ger upphov till.

FOKUS – ETT EXEMPEL PÅ GRANSKNINGENS "UNDERHEAD"-KOSTNADER

Det vanliga är att förslag till nya granskningar inte tar hänsyn till "underhead"-kostnader eller andra kostnader som uppstår till följd av granskningarna. Ett intressant exempel som hör till undantagen är emellertid forskningsutvärderingen FOKUS som har en beräkning för detta.

Bakgrunden är att Vetenskapsrådet har haft ett regeringsuppdrag att utveckla en ny utvärderingsmodell för forskning som ska vara underlag för resursfördelning. Denna nya utvärderingsmodell, kallad FOKUS, skickades ut på remiss under 2014. I rapporten där modellen presenteras finns det också en kostnadsberäkning av vad systemet skulle kosta. Man reserverar sig för att det är uppskattade kostnader i jämförelse med liknande system i andra länder och att ifall det skulle implementeras så skulle man behöva göra mer exakta beräkningar (Vetenskapsrådet 2014: 67).

Intressant i det här sammanhanget är att det också är medräknat vad lärosätenas kostnader skulle vara för att bli granskade. Kostnaden för Vetenskapsrådet skulle vara 75 miljoner, medan man skulle ge upphov till kostnader på 95 miljoner hos lärosätena (beräknat på en utvärderingsomgång under en sexårsperiod). Dessa skulle bestå av kostnader för personal, administration och tekniska system. Mer preciserat skulle det handla om koordinering av bedömningsunderlag, inrapportering av data, författande av fallstudier och egna beskrivningar samt nomineringar av forskningsverk och granskare. I VR:s utredning menar man också att införandet av modellen innebär en uppbyggnadskostnad, en investeringskostnad, som beräknas uppgå till sammanlagt ca 65 miljoner kronor. Dessa kostnader avser framförallt den utförande organisationen samt lärosätena, men även myndigheterna Kungliga biblioteket, Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet. Hela apparaten på en sexårsperiod skulle således kosta 170 miljoner jämfört med dagens system som på motsvarande tid kostar 6 miljoner (1 miljon per år).

Kostnaderna för att genomföra FOKUS, som bygger på sakkunniggranskning, blir högre jämfört med dagens indikatorbaserade resurstilldelningssystem – uppskattningsvis 170 miljoner kronor över en sexårsperiod jämfört med sex miljoner kronor... Vetenskapsrådets uppfattning är dock att det är ett mer rättvisande, användbart och kvalitetsdrivande system och vinsterna därmed mer än väl uppväger de extra kostnaderna.

Utredaren är inte heller helt omedveten om de negativa effekterna av granskning, till exempel att lärosätena försöker framställa sig själva i bättre dager än vad som egentligen är fallet. Lösningen på detta problem, menar man, skulle vara mångfalden av data:

Alla typer av utvärderingssystem verkar styrande. De som utvärderas anpassar sig till rådande kriterier och måttstockar. I FOKUS, liksom i alla utvärderingssystem, finns alltid risker för försök till manipulation av systemet på olika sätt för att maximera utfallet. Det är förstås svårt att helt stävja om någon verkligen riktar in sig på att göra det. Intentionen är dock att med det mångsidiga

underlag, inklusive uppgifter från befintliga datakällor, som kommer att vara basen för bedömningen, ska uppenbara ”konstigheter” kunna genomskådas av panelerna. Det ska vara mer lönsamt att lägga energi på att åstadkomma god forskning än att lägga energi på att försöka manipulera systemet.

De indirekta kostnaderna som belastar lärosätena uppges således vara lite större än kostnaderna för själva systemet. Det är investeringskostnader, löpande kostnader för varje omgång samt de kostnader som drabbar dem som ska utvärderas. Det innebär således att det föreslagna systemet genererar ”underhead”-kostnader som överstiger kostnaden för själva systemet i form av främst administration. Utgår vi från FOKUS samt den tidigare nämnda Emma Eks studie (2012) som visar att den granskades arbete kan vara omfattande och sker i symbios med den som granskar är intrycket att de som granskas åtminstone lägger ned lika mycket arbete på att göra sig granskningsbara och delta i granskningsaktiviteterna.

Just när det gäller skolinspektion visar studier att kommuners utbildningsförvaltningar, skolors rektorer och annan skolpersonal lägger ned en hel del tid och arbete på att förbereda och delta i skolinspektion (Novak 2013). Från en pågående studie av en kommun som granskades under 2015 handlade detta om att utbildningsförvaltningen anordnade möten med rektorerna i kommunen, att de gick igenom dokument och sände in dem till Skolinspektionen före granskningen och att de under inspektionsbesöken blev intervjuade och observerade (Pågående studie inom forskningsprojektet ”Skola under granskning” vid Södertörns högskola).

Men det är inte enbart de direkta ”underhead”-kostnaderna som bör finnas med i en kalkyl över granskningens kostnader.

Utöver vad som har nämnts här så finns det andra indirekta kostnader som sällan eller aldrig tas upp i beräkningarna. En sådan som vi varit inne på är de oförutsedda konsekvenserna som kan uppstå, och som är väl kända från tidigare forskning. Det handlar om granskningsundvikande eller till och med manipulativa praktiker som individer och organisationer företar sig. I denna genre går det också att hänföra sådant som alla organisationer numer ägnar mycken möda åt, nämligen varumärkesbyggande och marknadsföring. Moderna organisationer är i allmänhet upptagna med vad den norske organisationsforskaren Kjell-Arne Røvik kallar omdömeshantering (Røvik 2008). I detta begrepp ingår också sådant som socialt ansvarstagande och extern kommunikation. Det är mycket svårt att dra gränsen för vad som är ”window dressing”-aktiviteter i syfte att undgå granskning, och allmän ”fasadutsmyckning” som sker i omdömeshanterande syfte.

Det finns även fler viktiga kostnader i form av att anställda känner sig misstrodda, stressade och ifrågasatta. Så förutom direkta administrativa

konsekvenser av granskning kan man tala om indirekta administrativa konsekvenser som handlar om omdömeshantering i granskningsundvikande syfte, samt de sociala kostnader som drabbar arbetsmiljö och individer. Slutsatsen vi drar av detta är att vi måste omvärdera våra kostnadskalkyler.

Hur ser kalkylen ut?

Så hur bör då kalkylen se ut? Vilka kostnader medför alltså granskningar om vi tar ett helhetsperspektiv? Baserat på våra resonemang om att granskningen också ger upphov ett antal kostnader hos de granskade kan vi ställa upp ett förslag till modell. Kostnaderna blir då de direkta kostnaderna för granskningen plus de indirekta kostnaderna i form av administrativt arbete (underhead) hos de granskade samt de dolda indirekta kostnaderna som granskningen medför. Det är som vi poängterat ovan svårt att ge några siffror på detta. Men exemplen från forskningsutvärderingen FOKUS samt studierna av skolinspektion visar att det åtminstone handlar om att den som granskas troligen lägger ned minst lika mycket arbetstid och administrativt arbete som vad själva granskningen kostar. Det är därför inte orimligt att påstå att den totala direkta kostnaden av granskning därför är den dubbla mot enbart granskarnas kostnader. Då tillkommer därefter de dolda kostnaderna. Det har inte gjorts några beräkningar av vad statens kostnader för granskning kan uppgå till, men en uppskattning är att den kan vara så mycket som en tredjedel av kostnaderna för statens verksamhet (Ivarsson Westerberg och Jacobsson 2013). Den s.k. Styrtredningen gjorde en mer försiktig uppskattning att kostnaderna för statens utvärderingsverksamhet årligen uppgick till ca 2–3 miljarder kronor (SOU 2007:75, s 141). Med vår ”modell” för beräkning skulle denna kostnad således uppgå till 4–6 miljarder om granskningens ”underhead” också inkluderades exklusive de dolda sociala kostnaderna.

När det gäller effekter av granskning, det vill säga vad vi får för pengarna går det att ställa upp en balansräkning som grundas på den kunskap som finns från utredningar och forskningsstudier. På plussidan finns, det vill säga de positiva effekter som granskning antas ge:

- ökad följsamhet mot lagstiftning
- förbättrad möjlighet till ansvarsutkrävande
- högre transparens
- bättre resultat (mer produktion, bättre måluppfyllelse etc)

På minussidan finns de negativa effekterna i form av:

- mer administration hos den granskade
- investeringar för att kunna uppfylla det som granskaren vill (nya IT-system, rapporteringssystem, nya tjänster etc)
- granskningsundvikande administration, omdömeshantering

- oförutsedda konsekvenser (t.ex. särkoppling, "window dressing" etc)
- minskad tillit
- minskad arbetsglädje
- ökad stress
- tankekontroll

Det är således ett antal kostnader, såväl direkta som indirekta och dolda som bör tas med i en kalkyl över vad granskningen egentligen kostar. Såvitt vi kan bedöma diskuteras nästan aldrig de indirekta och de dolda kostnaderna som granskningen ger upphov till. Därför underskattas granskningens kostnader systematiskt. En fråga som uppkommer i anslutning till denna diskussion är när granskningen kostnader överstiger dess nytta, det vill säga är granskningen värd sitt pris?

Är granskningen värd sitt pris?

Det är idag för givet taget att man bör granska offentliga verksamheter. Skälen är självklart goda – det ska leda till transparens, ansvarsutkrävande, ökad effektivitet och bättre resultat.

Men om man ställer de förväntat positiva effekterna mot de verkliga kostnaderna, även de dolda, är det då självklart att granskning är det enda tänkbara alternativet? Varför är idén om granskning så stark? Varför görs inga konsekvensanalyser?

Granskning har tagit formen av det som Kjell-Arne Røvik m.fl. (2014) kallar en masteridé om hur organisationer ska styras. Det är idéer som i en viss period fått särskilt stark legitimitet och utbredning, och som ger upphov till reformer. Det är samma fenomen som Meyer & Rowan (1977) benämnde rationaliserade myter, och liknar Tingstens idéer om overrideologier (se Widmalms text i detta nummer). I och med att idén om granskningens nytta fått så starkt fäste och fått status av masteridé antas det att den leder till positiva effekter, och de negativa effekterna tenderar att försvinna från radarn. Detta är en förklaring till varför förslag om ny eller utökad granskning ses som förnuftigt, och att man sällan gör några konsekvensanalyser eller kostnadsberäkningar av den.

Vad är alternativkostnaden? Och när överstiger kostnaderna den nytta man tänker sig få av granskningen? Om forskningsutvärderingen FOKUS 170 miljoner skulle läggas på forskningsfinansiering istället, eller om man skulle behålla dagens system som kostar 6 miljoner, fanns det 164 miljoner som skulle kunna satsas på direkta forskningsprojekt. Vore inte det av högre nytta? Om skolinspektionens 400 miljoner, som troligen är i storleksordningen 1 miljard för den totala kostnaden inklusive skolornas insatser, skulle läggas på satsningar i skolan istället skulle det till exempel räcka till lön för tusen lärare under ett år. Svårigheten i detta resonemang ligger i att det är notoriskt svårt att mäta effekter av granskning, såväl positiva som negativa. Det råder heller ingen fullständig

enighet om vad en kostnad är. I ekonomisk mening är kostnad ofta detsamma som resursförbrukning och uttrycks oftast i monetära termer. Men det går att föreställa sig andra typer av resurser och resursförbrukningar där det är svårare att beräkna dessa i monetära termer, till exempel om vi talar om arbetsmiljö, personliga eller sociala förhållanden.

Hur värderas till exempel förbrukningen av tillit? Genom att kontrollera och granska skickas signalen om att någon, oftast den som styr eller är huvudman, måste stämma av att det som ska göras också blir gjort enligt de måttstockar som huvudmannen satt upp. I denna signal finns också implicit ett antagande om att det annars inte skulle bli gjort, eller åtminstone att det inte hade blivit gjort som huvudmannen önskat. Således är kontroll och granskning i sig en aktivitet som bygger på misstro. Det är en misstroendestyrning. Motsatsen är det som kallas förtroendebaserad styrning, det vill säga att huvudmannen litar på att den som åläggs en arbetsuppgift också genomför den med nöjaktigt resultat. Ett sätt att förvissa sig om detta är att överlåta måttstocken om vad ett gott arbete innebär till den yrkesgrupp som utför arbetsuppgiften. Denna måttstock har de utarbetat med grund i erfarenhet och kompetens inom det område som de verkar – de är professionella yrkesutövare. Förtroendebaserad styrning behöver nödvändigtvis inte bara innebära att det måste vara anställda tillhörande professioner som utövar arbetet. Förtroende kan baseras även på andra saker. En studie som visar hur detta kan ta sig uttryck är Cajsa Niemanns avhandling om roller och relationer mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet (Niemann 2013). Hon visar att organisationen fungerar och är stabil som ett resultat av de starka normer som byggts upp kring respektive roller. Dessa bygger på förtroende och respekt för varandra, och skulle förmodligen fungera sämre ifall man introducerade mer granskning och kontroll. Detta är samma fenomen som beskrivs i ett flertal av de texter som presenteras i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*.

Hur mycket får granskningen kosta? I vissa fall kan det vara svårt att sätta någon gräns för vad granskningen får kosta, eller när den överstiger de eventuella positiva effekterna. Om Skolinspektionens granskning förebygger att barn blir kränkta eller mobbade i skolan, eller om Kärnkraftsinspektionen genom sina inspektioner förebygger en allvarlig olycka får det naturligtvis kosta i princip hur mycket som helst. Men när granskningen tar sig uttryck i dokumentation och administrativt arbete som snarare är ritualer för att tillfredsställa yttre intressenter (som politik, media, etc) så landar vi i en situation där funktionell dumhet råder (Alvesson & Spicer 2012), det vill säga att granskning och dess konsekvenser i form av administration får ett egenvärde. Eftersom det är förknippat med stora svårigheter att fastställa effekter av granskning, samtidigt som det snarare är en moralfilosofisk fråga om när granskningens kostnader överstiger dess nytta, är slutsatsen här att varje granskning måste diskuteras och motiveras utifrån sin specifika situation.

Vi inledde denna artikel med att säga att granskning är en logisk följd av NPM-reformer i den offentliga förvaltningen. Och om vi ser granskning som konsekvens av NPM, och administrativt arbete som oförutsedd konsekvens av granskning, innebär det att NPM-reformer som syftar till effektivitet därmed kan få helt motsatta effekter. Robert Gregory (2007) är inne på detta tema när han diskuterar byråkratins förhållande till NPM. Han menar att NPM-reformer som syftar till minskad byråkrati snarare bidrar till densamma, genom sin strävan efter ökad mätbarhet och precision i styrning och ledning av offentliga organisationer. Reformerna ger ”reverse effects”. Detta eftersom sådana reformer också är en manifestation av processen ”rationalisering”, vilket Max Weber (1983[1924]) menade att tillväxten av byråkratiska organisationer var exempel på. Ökad rationalisering, oavsett om det sker i förklädning av NPM eller andra styr- och granskningsmodeller eller tekniker, kommer därmed alltid att leda till mer organisering och byråkrati – och följas av mer administration. Därför borde alla nya försök att styra, organisera och granska också åtföljas av en konsekvensanalys där de administrativa kostnaderna finns med i kalkylen. När det gäller granskning är det svårt att tänka sig ett helt granskningsfritt samhälle, och det finns ingen någorlunda sansad forskare som heller förespråkar ett sådant. Men däremot är det dags att införa begreppet *underhead* vid beräkning av de kostnader granskningen ger upphov till.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2013. ”NPM på svenska”, i Zarembo, Maciej (red.), *Patientens pris: Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler förlag.
- Aili, Carola & Brandte, Göran, 2006. *Kvalificerande arbete: Lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Alvesson, Mats & Spicer, André, 2012. ”A Stupidity-Based Theory of Organizations”, *Journal of management studies*, 49:7, Nov 2012.
- Alvesson, Mats, 2014. ”Rädsla att göra fel bör inte få ta över”, *Svenska Dagbladet*, 2014-08-18.
- Bengtsson, Mats & Ek, Emma, 2013. ”Tillsyn”, i Johansson, Vicky och Lindgren, Lena (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Björkdahl, Christina 2005. *Tillsynens effekter. En litteratursammanställning*. Rapport till Tillsynsforum.
- Bromley, Patricia & Powell, Walter W, 2012. ”From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World”, *The Academy of Management Annals*, Vol. 6, nr 1, s. 483–530.
- Brunsson, Nils, 1989. *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- De Wolf, Inge & Janssens, Frans, 2007. ”Effects and Side Effects of Inspections and Accountability in Education: An Overview of Empirical Studies”, *Oxford Review of Education*, Vol. 33, No. 3 (Jul., 2007), s. 379–396.

- Ehren, Melanie, Perryman, Jane & Spours, Ken, 2014. *Accountability and school inspections*. London: IOE.
- Ek, Emma, 2012. *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2006. "Vad kostar transparens?", i Levay, Charlotta och Waks, Caroline (red.), *Stråvan efter transparens*. Stockholm: SNS Förlag.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gregory, Robert, 2007. "New Public Management and the ghost of Max Weber: Exorcised or still haunting?", i Christensen, Tom och Læg Reid, Per (red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector reforms*. Burlington: Ashgate.
- Grek, Sonja & Lindgren, Joakim (red.), 2014. *Governing by inspection*. Milton Park: Routledge.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Jacobsson, Bengt, 2013. *Staten och gransknings-samhället*. Rapport, Södertörns högskola.
- Johansson, Vicky, 2006. *Tillsyn och effektivitet: Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- Johansson, Vicky & Lindgren, Lena (red.), 2013. *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Klerks, Mariell, 2012. *The effect of school inspections: a systematic review*. Paper presented at the ORD, Wageningen, Netherlands.
- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, vol 83, s. 340–363.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas, 1990. "Governing economic life", *Economy and society* 19: 1–31.
- Mintzberg, Henry, 1979. *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. New York: Harper and Row.
- Modell, Sven och Grönlund, Anders (red.), 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Niemann, Cajsa, 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm Studies in Politics 152. Stockholm: Stockholms universitet.
- Novak, Judit, 2013. *De styrdas röster. Rektors berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Utbildningspolitiska studier 2013:1, Härnösand: Mittuniversitetet.
- Power, Michael, 1997. *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rövik, Kjell-Arne, 2008. *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Rövik, Kjell-Arne, Eilertsen, Tor Vidar & Moksnes Furu, Eli (red.), 2014. *Reformidéer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm.
- SCB budgetdata 2014, tillgänglig <http://www.scb.se/nro111> (åtkomst 2015-11-06).

- SKI Report 2003:26. *How Agencies Inspect. A comparative study of inspection policies in eight Swedish government agencies.*
- Statskontoret, 2010. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn.* Stockholm: Statskontoret.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av Styretredningen. Stockholm: Finansdepartementet.
- Tipping, M.D., Forth, Victoria, Magill, David B., Englert, Kate & Williams, Mark V., 2010. "Systematic review of time studies evaluating physicians in the hospital setting", *Journal of Hospital Medicine*, 5 (6), s. 353–359.
- Weber, M., 1983[1924]. *Ekonomi och samhälle.* Vol 1:40. Lund: Arkiv.
- Vetenskapsrådet, 2014. *Forskningskvalitetsutvärdering i Sverige – FOKUS.*

NPM i välfärdsstaten: hotas universalismen?

Paula Blomqvist

Abstract

The impact of NPM within the social services has come to be manifested chiefly through ideas about marketization, or the creation of market-like arrangements within their provision. The introduction of market mechanisms into systems of service provision has been promoted by reforms like purchaser/provider splits or contracting and choice, which implies that public and private providers compete for public funding by appealing to welfare service users. By linking the distribution of funds within the system to provider performance of various kinds, new economic incentives have been introduced into service provision in areas like primary education, pre-schooling and health- and elder care. In this paper, I pose the question how such reforms have affected the universal character of such services in Sweden. I analyze the developments in this regard through four dimensions of the concept of universalism: inclusion, financing, provision and benefits. The results indicate that the introduction of NPM reforms in Swedish welfare services have weakened their universalistic character.

Inledning

När idéerna om marknadsstyrning, eller New Public Management (NPM), nådde den svenska debatten fick de snabbt genomslag inom välfärdsområden som vård, skola och omsorg. Just detta kan tyckas förvånande, eftersom dessa sektorer tidigare setts som extra viktiga att skydda från marknadskrafter och privat företagande. Samtidigt fanns vid mitten av 1980-talet en utbredd kritik mot det sätt på vilket de offentliga välfärdstjänsterna tillhandahölls, både från höger och vänster (Gustafsson 1994, Mellbourn 1986). Välfärdstjänsterna beskrevs som byråkratiska, inflexibla och utan respekt för den enskilda brukarens önskemål. Maktutredningen, initierad av den socialdemokratiska regeringen 1985, tycktes bekräfta bilden av en upplevd maktlöshet bland medborgarna i mötet med välfärdens serviceproducenter. Samtidigt påtalades i regeringens egna rapporter en brist på produktivitet och effektivitet inom den offentliga välfärdstjänstsektorn (Antman 1994, Hugemark 1994, ESO 1986:3,13). NPM föreföll erbjuda en attraktiv lösning både på problemen med bristande effektivitet och svagt medborgarinflytande, en lösning som gjorde att man inte behövde överge idén

Paula Blomqvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: paula.blomqvist@statsvet.uu.se

om ett gemensamt välfärdssystem utan istället kunde modernisera det så att det bättre fyllde sin uppgift (Hood 1995, Blomqvist & Rothstein 2000, kap. 2).

Till attraktionskraften i NPM hörde också att idéernas konkreta innehåll var skiftande och emellanåt otydligt, vilket gjorde det möjligt för förespråkarna att presentera reformer som tilltalade aktörer med skilda intressen. Ekonomer tog fasta på föreställningen om konkurrens som ett medel för ökad effektivitet, medan politiker gärna fokuserade på den förbättrade styrning och kontroll som utlovades. Brukargrupper av olika slag attraherades av tanken på ökat medbestämmande genom valfrihet, och företrädare för kommuner och landsting såg möjligheterna till kostnadsbesparingar och lokal innovation. Till detta kom att socialdemokraterna och de borgerliga partierna hade ganska olika tolkningar av innehållet i NPM (Millares 2015, Blomqvist 2013, 2002). Vad som verkade vara en samstämmighet kring behovet av konkurrens, mångfald och valfrihet dolde i själva verket ideologiska skillnader i synen på exempelvis privata aktörer, en oenighet som kom att prägla den välfärdspolitiska debatten under lång tid framöver.

Idag har det gått över två decennier sedan NPM först började praktiseras inom den svenska välfärden. Skolan, förskolan, sjukvården och den sociala omsorgen har genomgått omfattande reformer. I omvärlden har uttryckts viss förvåning över den politiska kursändring som tycks ha skett, inte minst med avseende på inslagen av vinst och marknadsbaserad konkurrens inom de sociala tjänsterna. Många har undrat vad som händer med den svenska välfärdsstatens grundläggande värden som solidaritet och jämlikhet när marknadsmekanismer blir styrande i verksamheten. Kan dessa, som förespråkarna hävdar, bevaras oförändrade, eller innebär de reformer som införts att nya, marknadliberala värden vinner mark och att jämlikheten undergrävs?

I föreliggande artikel närmar jag mig denna diskussion genom att undersöka inverkan av marknadsreformer inom välfärdens område i förhållande till ett av de värden som oftast förknippats med den svenska välfärdsmodellen: principen om *universalism*. Med universalism brukar avses sociala skyddssystem eller program som omfattar alla medborgare i ett land, inte endast vissa grupper, och som strävar efter att fördelningen av resurser skall ske på lika villkor (Esping-Andersen 1990, Béland m.fl. 2014). Frågan som ställs är om den svenska välfärdsstaten blivit mindre universell till följd av de senaste decenniernas NPM-reformer? Jag vill hävda att det är en fråga som har aktualitet även utanför Sveriges gränser. Diskussioner om universalismens natur och hur den bevaras under trycket av reformer med marknadliberal orientering förs i många välfärdsstater idag både i väst och den övriga världen. Sverige kan också ses som ett bra fall för att pröva om NPM är förenligt med en universell välfärdsmodell. Målsättningen att bevara universalismen har hela tiden varit uttalad, även av borgerliga regeringar. Till detta kommer att Sverige är ett av de länder som varit först med att tillämpa NPM inom välfärdens område, och de reformer som införts har

i vissa avseenden varit långtgående. Detta innebär att Sverige kan ses som ett så kallat kritiskt fall (*critical case*), vilket innebär att om det inte går att förena en universell välfärdsmodell med NPM här, är frågan om det går någonstans. Samtidigt bör man vara försiktig med att generalisera när det gäller NPM eftersom tolkningen av idéernas innehåll sett olika ut från land till land och de reformer som införts undantagslöst skilt sig åt (Pollitt & Bouckear 2011).

För att besvara frågan om NPM-reformernas inverkan på universalismen i den svenska välfärdstjänstesektorn undersöker jag hur införandet av dessa under åren 1990–2015 har påverkat organiseringen och fördelningen av resurser inom fyra välfärdssektorer: grundskola, förskola, sjukvård och äldreomsorg. Materialet som ligger till grund för undersökningen är tidigare forskning och offentliga rapporter och utvärderingar. Jag diskuterar även frågan vad universalism inom socialpolitiken egentligen innebär och hur begreppet skall definieras. En grannliga uppgift är att försöka bestämma vilka av alla reformer och förändringar inom skolan, förskolan, vården och äldreomsorgen under de senaste 25 åren som kan ses som sprungna ur NPM-doktrinen. Här torde knappast råda någon konsensus. Det förekommer både i debatt och i forskning att förändringar inom välfärdspolitikerna som jag menar inte kan ses som ett resultat av NPM, utan beror på andra omständigheter, som direkta besparingsåtgärder, ändrade politiska prioriteringar, eller andra reformsträvanden, som att anpassa vårdstrukturen till ny medicinsk teknologi eller att verka för ökat hemmaboende bland äldre, hänförs till denna tankeriktning. Ett syfte med artikeln är att försöka bidra till ökad klarhet i begreppsanvändningen, både när det gäller NPM och universalism. Endast då kan vi på ett meningsfullt sätt börja tala om orsakssamband och de egentliga effekterna av NPM inom den svenska välfärdsstaten.

Resultatet av analysen i artikeln pekar mot att universalismen i den svenska välfärdstjänstesektorn har försvagats. Det märks framförallt i två avseenden; tjänsternas innehåll är inte längre enhetligt och deras förmåga att tillgodose medborgarnas behov har avtagit, vilket märks genom en framväxande privat social tjänstesektor vid sidan av de offentliga systemen. I andra avseenden, som inkluderingen av alla medborgare i rätten till tjänsterna samt deras finansiering, framstår universalismen som relativt opåverkad. Detta innebär att det som skulle kunna betraktas som kärnan i universalismen, att välfärdstjänsterna finansieras gemensamt och är tillgängliga för alla medborgare, kan anses bevarad inom det svenska välfärdsystemet. Vad som har försvagats är främst de universella särdrag som tidigare utmärkt Sverige som välfärdsstat, som att tjänsternas utformning har varit enhetlig genom det i det närmaste offentliga monopol på produktionen som funnits och att det inte funnits några utvecklade privata marknader utanför systemet för de som kunnat betala ut egen ficka. I detta avseende innebär utvecklingen att den svenska välfärdsmodellen blivit mindre särpräglad i internationell jämförelse och i någon mån mindre jämlik.

NPM i välfärdspolitiken

Tillämpandet av NPM-doktrinen inom välfärdens område i länder som Storbritannien, USA, Nya Zeeland, Australien, Nederländerna, Sverige, Danmark och Finland har gett upphov till en omfattande forskning om reformer med denna inriktning. Forskningen är emellertid av flera skäl svåröverskådlig; dels för att de reformer som införts undantagslöst skiljer sig från varandra på olika sätt; dels för att forskningen ofta är sektorsspecifik och främst behandlar utmaningar och problem inom ett policyområde. Generellt kan man säga att tillämpningen av NPM inom det sociala området till stor del kommit att handla marknadsisering, främst i form av införandet av konkurrens och olika former av prestationsbaserad ersättning för att stimulera ökad produktivitet och effektivitet. Privatisering genom att öka antalet privata utförare, utkontraktering som ett sätt att styra privata utförare och valfrihet för brukarna som ett sätt att åstadkomma konkurrens har varit andra återkommande inslag i NPM-reformer på det sociala området (Pollitt & Bouckeart 2011, Le Grand & Bartlett 1993, Gilbert 2002). NPM har också tillämpats i länder där det sedan tidigare funnits en stor mängd privata utförare, som exempelvis i Tyskland och Nederländerna (Brown & Amelung 1999, Helderma m.fl. 2005). Reformernas inriktning har då ofta varit att skapa marknadsmässig konkurrens mellan dessa, exempelvis genom nya ersättningsmodeller eller att utöka brukarnas valfrihet. I vissa fall, som i äldreården i Storbritannien och Frankrike, har konkurrens och valfrihet åstadkommit genom att ge brukarna en egen "budget", som de sedan själva kan bestämma hur de vill spendera genom att köpa tjänster av konkurrerande utförare (Glendenning m.fl. 2000, Morel 2006). Förutom marknadsisering har NPM-doktrinen även kommit till uttryck inom den sociala tjänstesektorn i form av en förstärkt granskning av resultat och nya försök att mäta och kvantifiera olika typer av prestationer (Levay och Waks 2006). Mer specifika typer av NPM-reformer som införts inkluderar valfrihet mellan konkurrerande skolor (skolpeng); valfrihet för patienter mellan sjukhus eller husläkare/vårdcentraler, införande av kontraktbaserade relationer mellan sjukhus och försäkringskassor (i länder med försäkringsbaserade sjukvårdssystem), upphandling i konkurrens av sociala tjänster som äldre- och handikappomsorg, införande av peng- eller valfrihetssystem inom äldre- och handikapp- och barnomsorg, bolagisering av och införande av olika typer av prestationsersättning för sjukhus (exempelvis på basis av diagnoser hos patienterna) samt införande av marknadsbaserade styrmetoder inom sjukvårdens verksamhet.

I de allra flesta fall handlar dessa reformer om förändrad styrning av verksamheten och skapandet av nya produktionsformer. *Finansieringen* är vanligen fortsatt offentlig och statens åtagande att se till att välfärdstjänster tillhandahålls till medborgarna i grunden oförändrat eller till och med utökad: NPM-reformer har inte sällan kombinerats med utökade sociala rättigheter, exempelvis genom

en utbyggd allmän sjukförsäkring. Målsättningarna bakom införandet av NPM-reformer inom välfärden har varit i stort sett desamma i olika länder: effektivare resursanvändning genom starkare ekonomiska incitament, förbättrad kvalitet och ökat brukarinflytande (Peters & Savoie 2000). Till detta kommer också mindre tydligt uttalade mål som ökad politisk kontroll av hur resurserna i verksamheten används, bättre villkor för privat företagande och försök att motverka en alltför stark professionell dominans (Exworthy & Halford 1998, Clarke & Newman 1997). I detta avseende kan införandet av NPM reformer inom välfärden också ses som ett sätt för politiker att återerövra makt över välfärdsstaten från professionerna.

SKOLAN

Den forskning som bedrivits om NPM inom den sociala tjänstesektorn har oftast handlat om att försöka utvärdera effekterna av de reformer som införts. Inom skolans område finns en stor diskurs om olika former av skolpengsarrangemang, där resurser tilldelas konkurrerande skolor på basis av elevernas val. De centrala frågorna inom denna har varit hur eleverna (eller deras föräldrar) väljer och vilka effekter valen får på kvaliteten inom skolsystemet. En stor mängd empiriska studier från framförallt USA, Storbritannien, Australien pekar mot att elevernas sociala och etniska bakgrund påverkar skolvalet på ett sätt som gör att skolväsendets stratifiering ökar: elever med socioekonomiskt starkare bakgrund är mer benägna att utnyttja valfriheten och väljer oftare högpresterande skolor (Orfield & Frankenberg 2012, Denessen m.fl. 2005, Ball 2003, Blomqvist & Rothstein 2000, kap. 3, Reay 2004, Reay & Ball 1998). Andra studier av effekterna av skolval visar samtidigt att införande av skolval kan leda till nyetableringar och ökad mångfald i skolsektorn och att föräldrar som utnyttjat rätten att välja en skola tenderar att vara mer nöjda (Vlachos 2011, Teske & Schneider 2001, Blomqvist och Rothstein 2000, kap. 3).

SJUKVÅRDEN

Inom sjukvårdens område har NPM-reformer till större del än inom skolan handlat om kostnader och ekonomisk effektivitet. Detta speglar sjukvårdens inneboende karaktär, där behoven är oändliga och den medicinsk-teknologiska utvecklingen ständigt skapar nya möjligheter att bota, lindra och förbättra människors livskvalitet. Detta leder till att även de medicinska professionerna genom sina yrkessträvanden tenderar att bidra till ett expanderande vårdutbud och växande kostnader. Initialt knöts förhoppningar om att vårdens inneboende tendens till kostnadsexpansion skulle kunna dämpas genom NPM-reformer som privatisering av vårdgivare, konkurrens om kontrakt, ersättning på basis av diagnos snarare än kostnader för faktiskt utförd vård (som ofta varit fallet i tidigare budgetsystem) och decentralisering av budgetansvar till mer självstyrande enheter inom exempelvis sjukhus. Idag pekar den mesta av den

empiriska forskningen mot att dessa förhoppningar inte infriats. NPM-inspirerande styrmodeller har av allt att döma bidragit till viss produktivitetsökning inom vården genom att stimulera till ökat utbud (exempelvis fler patientbesök per läkare) och ett större kostnads- och kvalitetsmedvetande hos både finansierare och utförare av vårdtjänster. Samtidigt visar erfarenheterna att etablering av nya privata vårdaktörer inom ramen för offentliga system tenderat att generera ökade, snarare än minskade kostnader genom den ökade tillgängligheten till vård samt de drivkrafter till ökat utbud som då uppstår, samtidigt som tydliga effekter på kvalitet har varit svåra att belägga (Riksrevisionen 2014, Anell 2011, Allen 2009, Simonet 2000). Parallellt med diskussionerna om vårdens kostnader och effektivitet har också utvecklats en diskurs som handlar om patientrollen och effekterna av valfrihet. Generellt sett har här uppmärksammats samma tendenser som inom skolans område; att patienter med högre utbildning är mer benägna att utnyttja valfriheten, skaffa den kunskap som krävs för att göra informerade val och kräva sina rättigheter i mötet med vårdgivarna (Winblad & Andersson 2011, Dixon m.fl. 2010).

ÄLDREOMSORGEN

När det gäller NPM-reformer inom äldreomsorgen har den vanligaste formen varit utkontraktering, vilket innebär att lokala myndigheter delegerar ansvaret att tillhandahålla omsorgstjänster till äldre och andra hjälpbehövande till privata företag och organisationer i utbyte mot ekonomisk ersättning, exempelvis i form av en viss summa per dygn och brukare. Utkontraktering (*contracting*) har ibland kombinerats med valfrihet för brukarna, som då erbjudits ett fritt val mellan utförare som auktoriserats eller godkänts av myndigheterna. Målsättningen bakom denna typ av reformer har varit att minska kostnaderna genom att konkurrensen om kontrakt med myndigheterna sker på basis av pris, att få till stånd en kvalitetsutveckling i verksamheten och att öka hjälp-tagarnas inflytande. De frågor som ställts inom forskningen har främst handlat om huruvida kostnadsbesparingar kommit till stånd, vilka effekterna på kvalitetsutvecklingen inom sektorn har varit, och i vilken utsträckning friheten att välja utförare verkligen leder till ökad brukarmakt. Resultaten varierar, men sammanfattningsvis kan man konstatera det inte finns något tydligt stöd för övergripande kostnadsbesparingar till följd av utkontraktering, samtidigt som risken att priskonkurrens leder en press nedåt på kvaliteten synes överhängande eftersom den är notoriskt svår att mäta inom området och brukarnas ställning är fortsatt svag (Moberg m.fl. kommande, Blomqvist & Winblad 2013, Roosgaard 2006, Johnston & Romzek 2008, Glendenning m.fl. 2000, Boyne 1998). Detta gäller särskilt vinstsyftande verksamhet som i flera amerikanska och kanadensiska studier visat sig ha lägre kvalitetsnivåer än offentliga och icke-vinstsyftande (Harrington m.fl. 2012, Amirkhanyan 2008, Hillmer m.fl.

2005). Svenska studier visar små kvalitetsskillnader mellan offentliga och privata aktörer (där den stora majoriteten är vinstsyftande) men visar på samma tendens som internationella, det vill säga att de privata företagen har lägre bemanningsnivåer, lägre andel fast anställd personal och något lägre utbildningsnivå hos personalen. Samtidigt finns tecken som tyder på att brukarnas medbestämmande genom aktivt medverkande i vårdplanering och variationen i kost är större hos de privata utförarna (Stolt m.fl. 2011, Socialstyrelsen 2012a).

NPM I VÄLFÄRDSSTATSLITTERATUREN

När det gäller NPM som bredare företeelse, som alltså lett till omfattande reformer inom socialpolitiken i många länder, har forskningen dominerats av två huvudspår. Det ena handlar om att utifrån marknads- och kontraktinspireerade teorier försöka bestämma under vilka förhållanden olika former av marknadsstyrning kan fungera inom välfärdens område (se exempelvis Le Grand & Bartlett 1993, Brown & Potoski 2008 Amirkhanya m fl 2007). Den andra huvudinriktningen tar fasta på NPM som en del av en större postmodern omvandling av det västerländska samhället, där värden som individualism, mångfald, kommersialism, fragmentering och marknader ses som dominerande inslag vilka underminerar funktionen hos de tidigare byråkratiskt orienterade välfärdssystemen (Giddens 1994, Harvey 1989). Inom denna litteratur ställs frågor som handlar om effekterna av den mer fragmentiserade styrningen av välfärdens område, uppkomsten av nya upplevda sociala risker när trygghetssystem förändras och blir mer otillräckliga samt hur nya gränser dras mellan det offentliga och det privata (Beck 1992, Bauman 1998, Higgs 1998, Clarke & Newman 1997, Newman 2005). Den traditionella välfärdsstatlitteraturen, som i huvudsak varit upptagen med frågor om välfärdsstaternas storlek, tillväxt och enligt vilka principer inkomstomfördelning sker inom dem, har hittills i begränsad utsträckning intresserat sig för NPM, dels för att denna trend främst berört tjänstesektorn snarare än de sociala transfereringssystemen, dels för att den handlar om välfärdens produktionsformer snarare än dess omfattning eller finansiering. Under senare år har dock utvecklingen inom tjänstesektorn rönt ett ökat intresse inom välfärdsstatsforskningen. En anledning till det är de demografiska och sociala förändringar som skapat ett ökat behov av omsorgstjänster för barn och äldre i många länder. Detta har också medfört att diskussioner om socialpolitiska värden som universalism allt oftare kommit att omfatta även välfärdstjänsterna.

Universalism inom välfärdspolitiken

Universalism har länge varit ett centralt begrepp inom den socialpolitiska forskningen. Det används för att karaktärisera välfärdsprogram som riktar sig

till hela befolkningen inom ett land i stället för specifika grupper, exempelvis med avseende på inkomst, yrkesstatus eller etnisk tillhörighet. De nordiska välfärdsmodellerna, som enligt Esping-Andersens kända klassificering benämns *social-demokratiska*, beskrivs ofta som universella till sin karaktär. Denna egenskap anses då skilja dem från liberala välfärdsstater, med lägre ersättningsnivåer i socialförsäkringarna och ett större inslag av privata lösningar och konservativa välfärdsstater, där sociala försäkringar och tjänster oftare finns tillgängliga för alla, men där yrkesbakgrund och inkomst tenderar att spela en viktigare roll för vilken typ av försäkring eller tjänst man får tillgång till (Esping-Andersen 1990, 1996). Universell välfärdsolitik syftar, till skillnad från sociala program som i praktiken upprätthåller inkomst- och statuskillnader mellan olika medborgargrupper, till ökad jämlikhet i livsvillkor inom befolkningen samt *social integration*, det vill säga att alla medborgare skall känna sig delaktiga i samhället. Universalism som begrepp kan därmed anses bygga på föreställningen att det finns gemensamma värderingar inom befolkningen och en önskan om tillhörighet till en gemenskap som omfattar alla grupper och individer (Anttonen m.fl. 2012, Thompson & Hogett 1996). Under senare år har begreppet universalism fått ökad aktualitet genom utvecklingen utanför västvärlden, där allt fler länder strävat efter att införa universella sociala program. Denna utveckling har drivits på av FN och andra internationella biståndsorganisationer (UNRISD 2001, 2005, Deacon 2005). Detta har lett till ett ökat intresse för innehållet i begreppet universalism, samtidigt som det blivit uppenbart att det i dag används inom litteraturen på flera olika sätt (Anttonen m.fl. 2012; Goul Andersen 2012).

En källa till begreppsförvirring när det gäller universalism är att begreppet tidigare främst använts till att beteckna konstruktionen hos sociala försäkringar som pension, sjukförsäkring, och arbetslöshetsförsäkring (Esping-Andersen 1990, Korpi och Palme 1998, Kunhle & Kildal 2004) men under senare decennier kommit att appliceras även på de sociala tjänsterna. På grund av sin delvis annorlunda karaktär, exempelvis med avseende på de stora kvalitetsskillnader som kan förekomma även om en tjänst formellt erbjuds alla och att många sociala tjänster är behovsprövade, snarare än rättighetsbaserade, fungerar detta ofta inte särskilt väl. Detta har påtalats inte minst av den finska välfärdsforskaren Anneli Anttonen som i flera publikationer argumenterat för att ett universalismbegrepp som är relevant för de sociala tjänsterna förutom formell inkludering (vem som har rätt till en social förmån) och finansiering (vem som betalar) måste inbegripa tjänsternas faktiska utformning, vem som tillhandhåller dem samt hur stor del av medborgarna som faktiskt utnyttjar dem (Anttonen m.fl. 2012, Anttonen 2002, Kröger m.fl. 2003). Ett försök att skapa en definition som kan tillämpas på både sociala försäkringar och tjänster har gjorts av Jörgen Goul Andersen, som identifierar fem olika dimensioner i universalismbegreppet: att sociala förmåner är formulerade som formella rättigheter och inte

görs beroende av någons bedömningar; att alla medborgare är inkluderade på samma villkor, eller enligt samma regelsystem; att sociala förmåner finansieras genom generella skatter, inte avgifter; att förmånerna som erhålls är i stort sett lika för alla, åtminstone att ingen inkomstprövning sker; och slutligen att förmånerna är tillräckliga, vilket exemplifieras med att de ger tillräckligt ekonomiskt skydd vid exempelvis inkomstbortfall för att användas av större delen av befolkningen (Goul Andersen 2012).

Det kan emellertid hävdas att även Goul Andersens definition av universalism fungerar bättre i förhållande till socialförsäkringarna än de sociala tjänsterna. Den första dimensionen, att tillgången till förmåner skall vara rättighetsbaserad och inte beroende av bedömningar, blir problematisk i förhållande till tjänster som sjukvård och social omsorg, där tillgången styrs av professionella behovsbedömningar och där formella rättigheter därför blir ganska meningslösa. Man kan förstås ha rätt att få sina behov bedömda, men det garanterar i sig inte tillgång till tjänsten i fråga. Just behovsbedömning, eller principen att förmåner fördelas uteslutande på basis av *behov*, snarare än betalningsförmåga, typ av försäkring eller någon annan egenskap, är dessutom ofta särskilt framträdande för gemensamt finansierade vård- och omsorgssystem, eftersom sådana bygger på solidarisk finansiering genom inkomstskatt och att prioriteringar görs mellan olika vårdbehov för att resurserna skall räcka till. Den fjärde dimensionen, lika förmåner, kommer när det gäller tjänster främst att handla om kvalitet, vilket är betydligt svårare att bedöma än lika ekonomiska förmåner. Denna dimension pekar också mot frågan vem som *producerar*, eller tillhandahåller, förmånerna; en omständighet som är av betydligt större vikt inom välfärdstjänsterna än när det gäller rutinmässiga utbetalningar eftersom det kan antas påverka kvaliteten mer. Den sista av Goul Andersens dimensioner, tillräcklighet, får också en vidare och mer komplex innebörd när den tillämpas på den sociala tjänstesektorn. Medan man med avseende på socialförsäkringar kan tala om ersättningsnivåernas storlek och huruvida en skälig levnadsnivå kan upprätthållas, kommer frågan när det gäller tjänsterna snarare att bli: tillräckliga *enligt vem*? Brukarna själva, staten eller de professioner som har till sin uppgift att bedöma människors behov av exempelvis sjukvård eller undervisningsresurser? Vad som är "tillräckligt" i detta avseende kan vara betydligt svårare att fastställa än när det gäller ekonomisk ersättning, särskilt som "tillräckliga" förmåner i tjänstesammanhang även måste betyda att dessa anses vara av tillräckligt bra kvalitet.

En alternativ definition till Goul Andersens har presenterats av Blomqvist och Palme (2015). Den bygger på fyra dimensioner; *inkludering*, *finansiering*, *produktion* och *förmåner*. För att en social försäkring eller tjänst skall ses som fullt universell bör enligt denna definition 1) alla medborgare få del av den eller inkluderas på samma villkor; 2) finansieringen vara offentlig; 3) produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll och kvalitet blir enhetlig; det

vill säga lika för alla; och 4) förmånerna vara tillräckligt generösa och av så pass god kvalitet så att systemet skall vara attraktivt för (i stort sett) alla medborgare. Att även produktionen av sociala förmåner görs till en dimension av universalism motiveras av den roll som den offentliga sektorn under efterkrigstiden kom att tillmätas i den svenska och andra nordiska välfärdsstater som garant för att alla medborgare behandlas lika och får tillgång till sociala förmåner av samma kvalitet (Antonnen 2002). När det gäller förmånernas tillräcklighet, vilket kan förstås som att de ses som relevanta och faktiskt utnyttjas av alla grupper av medborgare, kan detta bedömas på olika sätt, exempelvis medborgarnas attityder, men även i vilken utsträckning det förekommer andra, kompletterande system parallellt med det offentliga för att tillgodose medborgarnas behov. Framväxt av privata marknader för exempelvis vård eller omsorg ses i detta avseende alltså som en försvagning av universalismen. (Béland m.fl. 2014). Liksom Goul Andersen menar Blomqvist och Palme att universalism skall ses som en skala, snarare än en dikotomi. Vad som blir relevant att bedöma blir då om universalismen inom ett välfärdssystem har *förstärkts eller försvagats* över tid och i så fall enligt vilka dimensioner av begreppet (Blomqvist & Palme 2015, Kröger m.fl. 2003). Blomqvist och Palmes modell illustreras i figur 1.

Tabell 1. Dimensioner av universalism i välfärdspolitiken

Inkludering	Finansiering	Produktion	Förmåner
Vem omfattas och på vilka villkor?	Hur sker finansieringen, med offentliga eller privata medel?	Vem tillhandahåller sociala förmåner; offentliga eller privata aktörer? Är deras innehåll lika för alla?	Är förmånerna tillräckliga med avseende på storlek och kvalitet?

I det nedanstående används Blomqvist och Palmes modell för att bedöma om införandet av NPM-reformer inom välfärdstjänsteområdet i Sverige efter 1990 kan sägas ha påverkat universalismen i denna del av välfärdssystemet.

NPM reformer inom den sociala tjänstesektorn i Sverige 1990–2015

NPM började vinna insteg i den svenska välfärdsdebatten under 1980-talet. De borgerliga partierna gjorde då bristen på valfrihet inom välfärdssektorn till en politisk stridsfråga, samtidigt som man på lokal nivå försökte verka för ett ökat inslag av privata aktörer. Inom socialdemokratien skedde samtidigt en gradvis omorientering i synen på den offentliga sektorn, där partiet alltmer aktivt börjat söka efter nya lösningar för att göra verksamheten mer lyhörd för medborgarnas behov. Detta arbete, som på nationell nivå kom att koncentreras till det nyinstiftade Civildepartementet, men som också skedde inom kommunerna,

kom mot slutet av decenniet att präglas alltmer av NPM-idéer, framförallt möjligheten att genom konkurrens mellan olika producenter åstadkomma ökad ekonomisk effektivitet (Gustafsson 1994, Mellbourn 1986). Samtidigt fanns vid denna tidpunkt fortfarande ett starkt motstånd inom den socialdemokratiska rörelsen mot privatisering, eller att låta privata aktörer få en utökad roll inom välfärdens områden. Den NPM-reform som därför främst socialdemokraterna kom att förespråkas av partiet under 1980-talet var *interna marknader*, en organisationsmodell genom vilken produktionen av tjänster skildes från deras planering och finansiering. Genom att dela upp producenterna – exempelvis skolor och sjukhuskliniker – i självstyrande enheter och låta politiker och tjänstemän agera beställare av de tjänster som ansågs behövas kunde de politiska kraven tydliggöras, konkurrens skapas mellan producenterna och finansieringen på ett tydligare sätt kopplas till utförda uppdrag i stället för att som tidigare fördelas genom budgetar (Blomqvist 2002). Denna typ av konkurrens, som alltså begränsas endast till *offentliga* tjänsteproducenter, förespråkades bland annat i Socialdemokraternas 90-talsprogram (Socialdemokraterna 1989) och i 1989 och 1990 års budgetpropositioner. Reformen med inriktning mot interna marknader hade då redan börjat initieras i många kommuner och landsting. Ofta anfördes också att konkurrens mellan olika välfärdstjänsteenheter kunde stimuleras genom att brukarna gavs frihet att välja mellan olika alternativ (von Otter & Saltman 1990, Landstingsförbundet 1991, Antman 1994).

Vid tidpunkten för den borgerliga valsegern 1991 var alltså arbetet med att implementera NPM-reformer inom välfärdssektorn redan i gång i många kommuner (Forsell 1994, Montin 1997). Under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994 fick emellertid reformerna ny riktning; dels genom att de nu kom att utformas på nationell nivå och i vissa fall bli tvingande för kommunerna och landstingen, dels genom att privatisering blev ett dominerande inslag. 1992 infördes den så kallade Friskolereformen, som innebar att privata aktörer, inklusive vinst-syftande företag, tilläts starta skolor efter godkännande från Skolverket, och sedan fick rätt till en ekonomisk ersättning på basis av det antal elever som valde skolan. Eftersom reformen innebar att samma villkor gällde för offentliga skolor (med något högre ersättningsnivå eftersom dessa måste tillhandahålla viss service som friskolor befrias från) skapades konkurrens om eleverna mellan skolorna inom ett område. Friskolereformen, som också beskrivits som införande av ”skolpeng”, var inspirerad av liknande reformer i Storbritannien och USA och syftade till att åstadkomma kvalitetsutveckling, förbättra förutsättningarna för privata aktörer och öka inflytandet för elever och föräldrar (prop. 1991/92:195). Samma år antog riksdagen en lag som gav kommunerna rätt att delegera uppdraget att tillhandahålla äldre- och barnomsorg till privata aktörer, inklusive företag som drivs i vinstsyfte (prop. 1992/93:43); detta hade tidigare inte funnits tydligt lagrum för. 1993 infördes den så kallade Husläkarlagen, som innebär att det blev obligatoriskt för alla landsting

att tillåta fri etablering av privatpraktiserande läkare inom primärvården och att patienterna själva kunde välja att lista sig hos vilken vårdcentral eller privat husläkarmottagning som helst. Dessa erhöLL därefter ekonomisk ersättning på grundval av antalet listade patienter. Därigenom infördes konkurrens och valfrihet även inom primärvården, samtidigt som villkoren för privatpraktiserande läkare förbättrades. Året därpå infördes en liknande reform för privatpraktiserande specialistläkare och sjukgymnaster (Blomqvist 1996, von Otter & Saltman 1995, Anell 1995).

Den borgerliga regeringens tydliga ambition att inte bara öka inslaget av konkurrens och valfrihet inom den offentliga sektorn utan verka för att en ökad andel av tjänsterna utförs i *privat regi* väcker stark kritik hos den socialdemokratiska oppositionen. Man var också starkt kritisk mot att reformerna gjordes nationellt bindande genom lagstiftning; ett tillvägagångssätt som ansågs undergräva det lokala bestämmandet och möjligheten hos lokalpolitiker att styra resursfördelningen så att grupper med störst behov kan ges försteg (Blomqvist 2013). Det är mot denna bakgrund intressant att det när Socialdemokraterna återvänder till makten 1994 i praktiken inte blir någon tydlig återställarpolitik. Husläkarlagen och lagen om fri etablering av privata specialister upphävs visserligen formellt 1995 men bara så tillvida att rätten om att besluta om privat etablering av läkare återförs till landstingen själva (Blomqvist 1996). Friskolereformen modereras genom att friskolornas möjlighet att ta ut elevavgifter tas bort och kommunerna ges tydligare rätt att yttra sig till Skolverket innan beslut om tillstånd fattas, men består i allt väsentligt. Även kommunernas möjlighet att lägga ut produktionen av barn- och äldreomsorg på privata aktörer behålls. Som följd av detta fortsätter andelen privata aktörer, som sakta ökat i antal från internationellt sett mycket låga nivåer på ca 1–2 procent under 1990-talets början att växa under perioden 1994–2006 för att mot slutet uppnå mellan 7–8 procent (skolan) och drygt 30 procent (primärvården) av den totala andelen utförda tjänster.¹ Samtidigt märks i den socialdemokratiska retoriken en tydlig omsvängning i synen på de privata aktörernas roll. De accepteras nu som ett inslag i välfärdstjänstesektorn, även om det betonas att sektorn även i fortsättningen bör styras och regleras offentligt och att offentlig verksamhet även fortsättningsvis bör vara grunden i välfärdsåtgärdandet (Millares 2015, Blomqvist 2013).

2000-talet blir också det decennium där marknadsreformer inom äldreomsorgen börjar införas i stor skala inom kommunerna, främst i form av utkontraktering genom entreprenadupphandlingar. Efter att den nya lagen om offentlig upphandling (LOU) trätt ikraft 1994 finns tydliga regler för hur privata aktörer skall kunna ges i uppdrag att utföra hemtjänst och institutionsbaserad

1 Mätt som andelen barn i fristående skolor/förskolor och andelen besök i hos vårdgivare i privat regi primärvården. Se exempelvis Skolverket 2006 och Socialstyrelsen 2013:30.

omsorg. Upphandlingen måste ske i öppen konkurrens och det blir i praktiken svårt för kommunerna att inte välja den aktör som erbjuder lägsta pris, efter att de grundläggande kvalitetskraven anses uppfyllda. Resultatet blir en stark pris-konkurrens inom sektorn och en tilltagande marknadsdominans av de största företagen, som har stordriftsfördelar och tillgång till kapital och därmed ofta kan sätta lägre priser än sina mindre konkurrenter (Blomqvist m.fl. 2014, Szebehely 2011, Stolt & Jansson 2006).

Den borgerliga regeringsperioden 2006–2014 innebar återigen en skärpning av marknadsreformerna inom välfärdstjänstesektorn. Liksom under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994 gjordes valfriheten till en huvudfråga. Under dess banér lanserade regeringen Reinfeldt två nya reformer som syftar till utökad valfrihet och bättre villkor för privata aktörer: Lagen om valfrihetssystem (SFS 2008/09:29) och Lagen om vårdval i primärvården (SFS 2008/09:74). Genom dessa lagar, som bygger på samma grundidé, så kallade *valfrihetssystem*, ställs åter principerna om kundval och fri etableringsrätt för företag i centrum. Medan föregående period dominerats av NPM-reformer – med undantag av skolan – där marknadsstyrningen främst tagit sig uttryck genom upphandlingar i konkurrens och olika typer enskilda kontrakt med privata aktörer, bygger idén om valfrihetssystem på en logik där priset är fast och lika för alla aktörer medan konkurrensen i stället uteslutande sker på basis av *kvalitet* och riktar sig direkt mot brukarna. Ett valfrihetssystem innebär också att alla aktörer som uppfyller vissa grundläggande kriterier fritt får etablera sig inom en kommun eller ett landsting och ges rätt till offentlig ersättning på basis av hur många brukare (hemtjänsttagare, patienter, etc.) de attraherar. Ersättningens storlek får liksom inom skolan fastställas av kommunerna och landstingen själva; det centrala är att principen är att konkurrensneutralitet skall råda.

Lagen om valfrihetssystem (LOV) omfattar alla typer av hälso- och sjukvårdstjänster och sociala tjänster, inklusive äldreomsorg (hemtjänst och institutionsboende) samt missbruksvård, institutionsvård för barn och familjerådgivning. LOV görs inte bindande för kommunerna och kommer därmed i praktiken att utgöra ett valfritt alternativ till upphandling enligt LOU för kommuner och landsting som önskar köpa tjänster av privata utförare. Lagen om vårdval, som trädde i kraft ett år senare (2010), innebar däremot att det blev obligatoriskt för landstingen att införa vårdvalssystem inom primärvården. Den borgerliga regeringens utfästelse om att LOV skulle göras obligatorisk även i äldreomsorgen så småningom bidrog emellertid till att en stor andel av kommunerna implementerade lagen genom att införa valfrihetssystem även inom omsorgen: 2015 hade detta skett i över hälften av alla kommuner (Socialstyrelsen 2015). I förskolan valfrihetssystem infördes obligatoriskt redan 2006. En annan lagändring som kom att påverka hur LOV fungerar i praktiken var den borgerliga regeringens införande av skatteavdrag på hushållsnära tjänster 2007

(RUT). Eftersom RUT kom att omfatta även omsorgstjänster utvecklade många av de privata äldreomsorgsföretagen ett slags dubbelt ersättningsssystem, där de äldre, genom att betala en extra kostnad, kan erhålla ytterligare tjänster utöver de som beviljats av kommunen (Szebehely 2011).

Utöver de nationella reformer som infördes inom välfärdstjänsterna under perioden 1990–2015 pågick inom kommuner och landsting ett omfattande arbete med att förnya styrsystemen i enlighet med NPM-doktrinen för att skapa starkare incitament för effektiv resursanvändning och kvalitetsutveckling. Ökat självstyre, decentraliserat budget- och personalansvar, köp/sälj-system, nya ersättningsformer med inriktning på prestation, nya ledarskapsmodeller och styrsystem (ofta hämtade från den privata sektorn, som exempelvis Lean, som fått genomslag på många sjukhus) samt ökade krav på uppföljning och inrapportering av olika kvalitetsmått har varit vanliga inslag i detta arbete (Hasselbladh m.fl 2008, Kastberg & Siverbo 2007, Siverbo 2007). Kvalitetsuppföljningen har också stärkts på nationell nivå genom nya register och inrapporteringssystem hos Socialstyrelsen och Skolverket samt en förstärkt tillsynsverksamhet genom Skolinspektionen (etablerad 2008) och Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO, etablerad 2015).

Sammantaget kan man konstatera att införandet av NPM-inspirerade reformer inom den svenska välfärden under åren 1990–2015 kommit att präglas av strävan efter att skapa konkurrens mellan utförare och valfrihet för brukarna och att detta ganska snart kom att ses –även av socialdemokraterna – som synonymt med en större andel privata aktörer och mer marknadsmässiga villkor i produktionen. Utöver detta har också funnits en trend, särskilt under det senaste decenniet, mot förstärkt statlig kvalitetskontroll och granskning av verksamheten. Sammantaget innebär de reformer som införts en betydande omorientering i synen på social tjänsteproduktion i förhållande till efterkrigstidens politik, då en professionsstyrd offentlig sektor ansågs som det bästa sättet att producera högkvalitativa sociala tjänster som svarade mot medborgarnas behov (Esping-Andersen & Korpi 1987, Rothstein 1994).

Har införandet av NPM-reformer inom den svenska välfärdstjänstesektorn underminerat systemets universalism?

Debatten om marknadsorienteringen av välfärdstjänstesektorn genom de reformer som beskrivits ovan har varit intensiv. Förespråkare har hävdats att systemet genom införandet av konkurrens och valfrihet blivit mer kostnads-effektivt, transparent och brukarorienterat. Kritiker har pekat både på utblivna positiva effekter, exempelvis med avseende på kostnadsbesparingar och mätbara kvalitetsförbättringar och negativa bieffekter som segregation och ökad ojämlikhet. Frågan om hur universalismen inom välfärdssystemet har

påverkats har likaledes lett till skiftande slutsatser. Medan vissa forskare pekat på avtagande universalism (Ulmanen & Szebehely 2015, Szebehely & Trydegård 2012, Rauch 2007, Bergmark m.fl. 2000, Sunesson m.fl. 1998, Clayton & Pontusson 1998, Johansson 2001) har andra hävdad att universalismen bevarats inom det svenska välfärdssystemet trots de marknadsreformer som införts (Béland m.fl. 2014, Cox 2004, Stephens 2002, Kuhnle 2000). Skillnaderna kan till viss del hänföras till att man studerat olika tidsperioder och områden, men också till att förståelsen av själva *begreppet* universalism skiljer sig åt. I följande avsnitt undersöks med hjälp av befintliga studier och utvärderingar om NPM-reformerna kan anses ha påverkat systemets universella karaktär. Analysen tar sin utgångspunkt i den definition av universalism som presenterades ovan, som bygger på fyra dimensioner: inkludering, finansiering, produktion och förmåner.

INKLUDERING

Inkluderingsdimensionen syftar som vi såg ovan på vilka grupper i samhället som formellt omfattas av välfärdsförmåner. För att ett system skall ses som helt universellt bör det vara öppet för alla medborgare, oberoende av inkomst eller andra särskiljande drag, och tillgången till förmånen regleras på samma villkor för alla. I detta avseende kan man konstatera att ingen av de NPM-reformer som initierats inom välfärdstjänstesektorn i Sverige sedan 1990 har handlat om vilka som skall ges tillträde till tjänsten eller förändrat principen att tjänsterna skall vara tillgängliga för alla som anses ha behov av dem. Till skillnad från exempelvis Danmark och Finland (Goul Andersen 2012, Kuivalainen & Niemelä 2010) har heller ingen debatt förts i Sverige om att införa ett ökat inslag av selektering eller att vissa förmåner bara bör förbehållas vissa utsatta grupper. Inom barnomsorgen har inslaget av universalism med avseende på inkludering ökat under perioden genom att rätten till barnomsorg utökats till arbetslösa och föräldralediga (dock med vissa begränsningar i tid). Även inom sjukvården kan inkluderingsdimensionen anses ha stärkts genom en gradvis utvidgning och formalisering av patienternas rättigheter. Detta manifesterades bland annat genom 2105 års Patientlag, som reglerar bland annat rätten till information, valfrihet, medbestämmande och så kallad *second opinion*, en ytterligare medicinsk bedömning (Masterton m.fl. 2015).² Patientlagen kan åtminstone till del ses som inspirerad av NPM genom sin betoning på brukarrättigheter och då särskilt kundorienterade rättigheter som valfrihet i. Inom skola och äldreomsorg skedde ingen förändring på inkludering. När det gäller dimensionen inkludering framstår det universella draget hos de svenska välfärdstjänsterna alltså inte som försvagat.

2 Ingen av rättigheterna är emellertid utkrävbar i domstol, varför de kan anses "mjuka" och normbildande, snarare än formella.

FINANSIERING

Finansieringsdimensionen i universalismbegreppet syftar på andelen offentlig finansiering av de gemensamma välfärdstjänsterna. Inte heller i detta avseende märks några stora förändringar under perioden, även om det finns vissa tecken på en uppluckring av principen om gemensam finansiering inom sjukvården och äldreomsorgen. Skolpengssystemet finansieras helt offentligt och inga privata avgifter tillåts inom friskolesektorn, en princip som sedan 1995 tycks ha brett politiskt stöd. Inom sjukvården har den offentliga finansieringsgraden varit fortsatt mycket hög (Blomqvist och Winblad 2013). En höjning av patientavgifterna skedde i många landsting under 1990-talet, men har därefter inte höjts annat än måttligt och avgifterna är fortfarande relativt låga i internationell jämförelse (ibid). Samtidigt märks inom vården en viss tendens till sammanblandning av privat och offentlig finansiering genom att många privata vårdgivare i praktiken tar emot ersättning både från landstingen och privata försäkringsgivare. Ett annat exempel på privat finansiering inom ramen för det offentliga systemet är att det idag förekommer att landsting erbjuder patienter att själva bidra till finansieringen av hjälpmedel med högre kvalitet (exempelvis hörselapparater) medan man själv endast bekostar en enklare modell (Statens råd för medicinsk etik 2015). Även om sådana exempel är ovanliga kan de ses som en utmaning mot universalismen på rent principiella grunder.

Inom förskolan har andelen offentlig finansiering ökat under perioden genom införandet av maxtaxa 2002 och beslutet att göra förskolan avgiftsfri under 525 timmar för 3- och 5-åringar. Privata avgifter är inte tillåtna för förskolor som erhåller offentlig finansiering. Även inom äldreomsorgen infördes maxtaxa (i praktiken ett tak för avgiften) 2001. Införandet av maxtaxor kan ses som stärkande för universalismen i systemet genom att den offentliga finansieringsgraden ökar. Sammantaget kan NPM-reformerna knappast sägas ha underminerat principen om gemensam finansiering av välfärdstjänsterna i Sverige, även om den tendens till ökad förekomst av privata finansieringskällor som märkts inom sjukvården och äldreomsorgen utgör en viss försvagning av universalismen inom dessa områden.

PRODUKTION

Om effekterna av NPM inte kunde anses har påverkat de två universalismdimensionerna inkludering och finansiering i särskilt stor utsträckning råder det motsatta förhållandet när det gäller dimensionen "produktion". Inom alla områden har under perioden skett en övergång från en till helt övervägande del offentlig produktion av tjänster till produktionssystem som utmärks av en blandning av privata och offentliga aktörer. Andelen privata utförare har ökat från en mycket låg andel på några få procent vid 1990-talets början till nivåer som 32–33 procent i primärvården och 25 procent inom äldreomsorgen

(Andersson m.fl. 2014, Socialstyrelsen 2014). Samtidigt är variationen i landet mycket stor när det gäller de privata aktörernas utbredning. Det finns kommuner där andelen privata aktörer inom exempelvis äldreomsorgen uppgår till 70 procent och samtidigt en stor mängd kommuner (ca en tredjedel) där det inte finns någon privat utförare överhuvudtaget. Generellt är de privata aktörernas andel högre i storstäderna; det finns också en tendens att borgerligt styrda kommuner har en högre andel (Winblad och Isaksson 2014, Hartman 2011). Klart är att det för de flesta medborgare finns en ny mångfald i utbudet av tjänster idag och att valfrihetens införande skapat möjligt att i större utsträckning *själv* påverka vilken typ av tjänst man får. Detta är särskilt tydligt inom skolan och förskolan, där inte bara ägarformen utan även tjänsternas inriktning präglas av variation, exempelvis vad gäller pedagogik och ämnesinriktning. När det gäller vårdtjänster handlar den egna individens val kanske främst om att aktivt söka en tillgänglig vårdgivare och hävda sina behov i ett system som i allt högre utsträckning styrs av ekonomiska incitament, både vad gäller behandlingsval, väntetider och patientbesökens längd (Riksrevisionen 2014, Winblad & Anderson 2011, Dahlgren 2010). Principen att tjänsternas innehåll skall vara lika, eller enhetligt, som tidigare präglade den svenska välfärdspolitiken kan sägas ha fått minskad betydelse. Den ”högkvalitativa standardlösning” som Bo Rothstein benämnde som den svenska tjänstesektorns politiska logik (1994) finns knappast längre: i stället för standardlösningar har under 1990- och 2000-talet mångfald kommit att hyllas som ett ideal. Frågan som kan ställas är om det går att säkerställa att tjänsterna ändå har lika *kvalitet*, vilket kvarstår som ett uttalat politiskt mål. Detta mål, som i den politiska diskussionen brukar benämnas likvärdighet, värnas idag främst genom en utökad myndighetsroll i form av nationella riktlinjer, mer frekventa inspektioner och ökad systematik i kvalitetsuppföljningen (Montin 2015, Levay & Waks 2006). Samtidigt visar utvärdering och forskning att det finns tecken som tyder på att kvalitetsskillnaderna mellan olika utförare inom välfärdsområdet har ökat under de senaste decennierna, särskilt inom skolan (Skolverket 2009, 2006a, Öst m.fl. 2013). Även inom barnomsorgen kan man konstatera att privatiseringen lett till större variation med avseende på exempelvis barngruppernas storlek (Hanspers & Mörk 2011). Även om de flesta av de studier av kvalitetsskillnader mellan exempelvis privata och offentliga alternativ pekar mot att dessa är relativt små i Sverige om de alls går att mäta (Blomqvist 2013, Hartman 2011) förefaller systemets ökade mångfald ha gjort det svårare att säkerställa lika kvalitet på välfärdstjänsterna. I detta avseende kan universalismen inom systemet sägas ha försvagats.

FÖRMÅNER

Den fjärde dimensionen av universalism handlade om förmånernas nivå. Kan de tjänster som erbjuds inom välfärdssystemet anses tillräckliga? Tillgodoses

medborgarnas behov i samma utsträckning som tidigare? Detta är givetvis svåra frågor att svara på. I termer av volym, eller utbudet av tjänster, är det svårt att se att någon väsentlig minskning har skett under perioden. I samtliga sektorer har skett en expansion med avseende på utgiftsnivåer, även om en åtstramning skedde inom sjukvården och äldreomsorgen under 1990-talets början (SOU 2000:38). Samtidigt har omprioriteringar inom sektorerna skett. Inom sjukvården finns i dag färre sängplatser vilket lett till kortare vårdtider inom slutenvården, trots att den totala mängden besök och behandlade patienter ökat. Denna utveckling bör ses mot bakgrund av den medicinskteknologiska utveckling som inneburit kortare vårdtider, men också de kostnadsincitament för tidig utskrivning som skapades genom den så kallade så kallade Ädelreformen 1992, som flyttade över ansvaret för medicinskt färdigbehandlade patienter till kommunerna. Inom äldreomsorgen har skett en förskjutning mot hemmaboende, delvis av ekonomiska skäl och delvis till följd av den kritik mot institutionsboende som uttalades på 1980-talet. När det gäller äldreomsorgen har forskare också påtalat att tillgången på resurser inte hållit jämna steg med det ökade antalet äldre, vilket lett till att färre beviljats omsorgsinsatser och att resurserna koncentrerats till de mest hjälpbehövande (Ulmanen och Szebehely 2015, Szehebely 2011, Thorslund 2007). Inom skolan har resurserna generellt ökat under perioden, även i förhållande till antalet elever. Förskolan, slutligen, expanderade kraftigt under perioden och kunde mot 2000-talets slut för första gången möta efterfrågan från föräldrarnas sida (SCB 2010). De NPM-reformer i form av valfrihet, upphandling och nyetablering av privata aktörer som införts under perioden kan alltså inte sägas ha reducerat volymen på tjänster, snarare tvärtom. I den mån resurserna inte hållit jämna steg med behovet, förefaller detta främst handla om politiska prioriteringar snarare än ekonomiska styrmodeller. I vissa fall, som primärvården, kan en närmast motsatt effekt skönjas eftersom ett ökat antal utförare i kombination med ekonomisk stimulans för ökad produktivitet förefaller ha lett till ett ökat utbud av tjänster (Anell 2011, Andersson m.fl. 2014). Samtidigt är det otvetydigt så att vissa grupper har känt av ekonomiska åtstramningar under perioden, exempelvis barn i allt större förskolegrupper och de skröpliga äldre som idag har svårare beviljas insatser från den kommunala omsorgen. Genom NPM-reformerna, som ofta inneburit en mer "automatisk" fördelningslogik, har möjligheterna att direkt styra resursfördelningen i enlighet med politiska prioriteringar minskat. Kanske kan man också hävda att det inom den sociala tjänstesektorn idag, givet att resurserna är fortsatt begränsade samtidigt som behoven i många avseende ökat, är ännu viktigare än tidigare för enskilda individer att välja "rätt" för att komma i åtnjutande av de resurser som finns.

När det gäller *kvaliteten* på tjänsterna är bedömningen ännu mer komplicerad. De flesta indikatorer måste nog sägas peka mot att den ökat inom de flesta sektorer under perioden. Ett möjligt undantag är skolan där elevernas

prestationer sjunkit i internationella mätningar mellan åren 1990 och 2015. Som påpekats så är det emellertid endast en del av elevernas kunskaper och förmågor som mäts i denna typ av undersökningar (Jakobsson 2013). Vilken effekt friskolereformen haft på skolans kvalitet är en omstridd fråga, där en del av forskningen å ena sidan pekar mot något bättre resultat i friskolesektorn (Vlachos 2011) samtidigt som andra studier pekar mot en ökad stratifiering och större skillnader i elevprestationer mellan skolor (Holmlund m.fl. 2014, Öst m.fl. 2013, Skolverket 2009). Inom sjukvården finns inga tecken på generellt försämrad medicinsk kvalitet eller markanta kvalitetskillnader mellan olika typer av utförare; tvärtom pekar internationella jämförelser på att kvaliteten ökat inom svensk sjukvård med avseende på flera vanliga diagnoser (Blomqvist & Winblad 2013). Samtidigt utmärks svensk sjukvård av väntetider till många behandlingar och ganska låga siffror jämfört med andra västländer när det gäller kvalitetsaspekter som bemötande och delaktighet (ibid, Masterton m.fl. 2013). Inom äldreomsorgen har under perioden skett en professionalisering genom ett ökat antal anställda med (minst) undersköterskeutbildning, samtidigt som forskningen om vård och omsorg av multisjuka äldre har fått en mer framträdande plats på universitet och högskolor. Mot denna bild kan ställas det markant högre kostnadstryck som kommit till stånd inom sektorn till följd av både NPM-reformer som konkurrensutsättning, ekonomiska nedskärningar och en sjukare brukargrupp. Detta har kommit till uttryck inte minst genom en allt hårdare press på personalen, vars arbetssituation kommit att präglas av lägre bemanningsnivåer, ökad tidspress och en ständig strävan efter effektivisering (Målvik m.fl. 2011, Arbetsmiljöverket 2014). Inom förskolan har otvetydigt en positiv kvalitetsutveckling skett under perioden genom flera olika faktorer, inklusive en ökad andel förskollärare, förstärkning av förskollärarytbildningen samt en ny läroplan för förskolan som tydligare orienterat verksamhetens inriktning mot utbildning och pedagogik (Kärrby 2000, Rehnblad & Brodin 2012). Samtidigt ökade barngruppernas storlek ökat från i genomsnitt 13,3 1990 till 16,3 vid slutet av 2000-talet medan personatätheten sjönk (SCB 2010). På de flesta områden tycks alltså finns alltså motstridiga kvalitetsutvecklingstendenser under perioden, även om det mesta tyder på att en övergripande kvalitetsutveckling ändå skett, framförallt när det gäller personalens utbildning och tillämpningen av kunskap inom verksamheten. Huruvida införandet av NPM-reformer som privatisering, valfrihet och konkurrens bidragit till denna utveckling är svårt att säga mot bakgrund av det nuvarande kunskapsläget, men det finns å andra sidan inga tydliga tecken på att de har motverkat den. Den mest rimliga slutsatsen är att vi fortfarande inte vet tillräckligt för dra säkra slutsatser om effekterna av NPM-reformer på välfärdstjänsternas kvalitet. När det gäller det ökade fokus på uppföljning av kvalitet och prestationer som NPM bidragit till, har detta sannolikt haft en viss positiv effekt på kvalitetsutvecklingen, även om priset har varit en ökad administrativ börda för personalen (se exempelvis Forssell och Ivarsson 2014, Bejerot 2009).

Huruvida den professionalisering som skett av förskolan och till viss del även äldreomsorgen samt de ökade resurser som tillförts skola, sjukvård och förskola under perioden bidragit att tillfredsställa medborgarnas *behov* är en annan fråga. De upplevda behoven tenderar att ständigt öka i ekonomiskt utvecklade samhällen, en tendens som förstärks av högre utbildningsnivåer, tilltagande individualism och en konsumtionsinriktad kultur (Bauman 2005, Giddens 1994). Detta gäller inte minst efterfrågan på välfärdstjänster, som svarar mot grundläggande mänskliga behov som trygghet, hälsa och autonomi. En indikator på om det offentliga välfärdstjänsterna förmår möta medborgarnas behov kan sägas vara i vilken utsträckning de söker sig utanför dessa system till den privata marknaden. Förekomsten av kompletterande privata marknader inom exempelvis vård eller omsorg kan således ses som ett uttryck för otillfredsställda behov, men speglar samtidigt också ett ökat utbud av tjänster, aktiva marknadsföring från privata aktörer och en växande grupp välbeställda medborgare. När det gäller privata marknader utanför de offentliga systemen kan man konstatera att det under perioden 1990–2015 har vuxit fram sådana inom sjukvården och äldreomsorgen i Sverige. Den privatfinansierade vårdsektorn växte under perioden genom ökad förekomst av privata sjukförsäkringar. År 2013 hade 600 000 svenskar eller 10 procent av den yrkesarbetande befolkningen en privat sjukförsäkring, oftast förmedlad via arbetsgivare och fackförningar (Lapidus 2015). Den privata sjukvårdsmarknaden drivs av arbetsgivares och arbetstagares efterfrågan på snabbare tillgång till vård. Även inom äldreomsorgen har det under 2000-talet växt fram en privat marknad som främst omfattar hushållstjänster med även omsorgstjänster (Szebehely 2011). Framväxandet av fullt privata marknader för vård- och omsorgstjänster har sannolikt stimulerats av de offentliga systemens marknadsorientering och den ökade etableringen av kommersiellt inriktade utförare. Även förändringar inom skattesystemet som gett möjlighet till avdrag för privata omsorgstjänster har påverkat utvecklingen. Sammantaget visar denna att för medborgargrupper som har ekonomiska möjligheter har privata marknader i ökad uträkning blivit ett sätt att komplettera vad som upplevs som otillräckliga offentliga välfärdstjänster. Utifrån det perspektivet kan en försvagning av universalismen skönjas även inom den dimension som handlar om tjänsternas tillräcklighet

Slutsatser: mot en svagare form av universalism?

I den här artikeln har jag sökt svara på frågan om de svenska välfärdstjänsterna blivit mindre universella genom införandet av NPM-reformer. Resultatet tyder på att så är fallet. Som analysen ovan visar kan universalismen i det svenska välfärdssystemet sägas ha försvagats åtminstone i två av fyra dimensioner av universalism; produktion och förmåner. Produktionen har blivit mindre enhetlig och mycket tyder på att även kvalitetsskillnaderna mellan olika

tjänster ökat, särskilt inom skolans område. Samtidigt märks en tendens att vissa grupper i ökad utsträckning söker sig utanför det offentliga systemet för att tillgodose sina behov av sociala tjänster, exempelvis när det gäller specialistvård eller omsorgstjänster för äldre. Detta är en utveckling som ännu är marginell, jämfört med de flesta andra länder, men som av allt att döma drivits på av NPM-reformer som privatisering och skapandet av marknader inom välfärdstjänsteområdet. Å andra sidan kan man konstatera att när det gäller de två första dimensionerna av universalism, inkludering och finansiering, framstår de universella värdena som relativt opåverkade. Principen att alla grupper skall inkluderas i de offentliga välfärdstjänsterna, inte endast de svagaste, har fortsatt mycket starkt stöd i Sverige, liksom den finansieringskonstruktion som bygger på att tjänsterna bekostas gemensamt av hela befolkningen genom inkomstskatt. Därmed kan man konstatera att vad som kanske kan ses som de mest fundamentala elementen i en universell välfärdsmodell, inkluderingen av alla medborgare oavsett ekonomisk status och offentlig finansiering, i huvudsak har bevarats inom den sociala tjänstesektorn i Sverige trots de NPM-reformer som genomförts under de senaste decennierna. Den försvagning som skett av universalismen handlar till stor del om särdrag som varit utpräglade i det svenska (och i viss mån nordiska) välfärdssystemet, såsom viljan att skapa enhetliga sociala tjänster för att värna jämlikhet och social integration, och en skepsis inför alla former av privata alternativ inom välfärdens område.

Den gradvisa uppluckring av dessa föreställningar som vi sett under perioden genom acceptansen av privata utförare och en ökad mångfald har lett till att tjänsteutbudet blivit mer varierat men sannolikt också att individens egna resurser blivit mer styrande för vilken typ av välfärdstjänster som erhålls inom systemet. I den bemärkelsen kan man tala både om en individualisering av välfärdssystemet men också vad som ibland kallats en privatisering av sociala risker, det vill säga att individerna själva genom sina val i högre utsträckning blir ansvariga för sin välfärd och förmåga att tillförsäkra sig sina rättigheter. Medan efterkrigstidens välfärdspolitik utmärktes av föreställningen att det var *staten* som genom utbyggda sociala skyddsnät och förmåner skulle garantera medborgarnas ekonomiska trygghet, hälsa och möjlighet till förverkligande av sin potential har de senaste decennierna omorientering i ökad utsträckning kommit att betona individernas *eget* ansvar att tillgodose dessa behov genom val inom ramen för välfärdssystemet (Beck 1992, Johansson & Hvinden 2005). Detta innebär att risken att göra "fel" val, med de långtgående konsekvenser detta kan få för hälsa och livsvillkor blir mer påtaglig, vilket kan leda till nya former av stress och oro bland människor (Higgs 1998).

När det gäller den framtida utvecklingen av universalismen i den svenska välfärdsmodellen framstår växande privata marknader inom välfärdstjänstekonsumtion som en av de största utmaningarna. Idag har som vi sett 10 procent av den arbetsföra befolkningen privata sjukförsäkringar; fortsätter andelen att

öka samtidigt som den privatfinansierade vårdmarknaden expanderar riskerar även Sverige att utveckla ett så kallat två-nivå (*two-tier*) system där de ekonomiskt starkare grupperna (eller de med rätt anställning) köper sig mer förmånliga vårdtjänster medan övriga hänvisas till det (sämre) offentliga systemet. Då har universalismen definitivt urholkats, även med avseende på principen om solidarisk finansiering. Liknande utvecklingstendenser finns inom äldreomsorgen. Utvecklingen är emellertid inte oundviklig, den påverkas av framtida politiska val exempelvis med avseende på skattesystemets konstruktion (rätten till avdrag) och resurstillförseln till de offentliga systemen. En annan utmaning mot universalismen inför framtiden förefaller vara utvecklingen inom skolan, där tendenserna pekar mot en ökad variation med avseende på utbildningens innehåll och kvalitet. Även om forskningen på området inte ger några entydliga svar om samband pekar det mesta mot att valfrihetsreformerna vid sidan av boendesegregationen bidragit till den ökande segregationen inom skolan med avseende på elevernas bakgrund och att detta i sin tur negativt påverkat förutsättningarna för att tillhandahålla en likvärdig utbildning. Klart är att skolsystemet åtminstone kommit att uppfattas som alltmer stratifierat och att skolornas varierande status har blivit en del av det nya välfärdslandskap inom vilket föräldrar har att försöka navigera. Att bibehålla föreställningen om en *gemensam* skola, som ger en likvärdig grund att stå på inför högre studier och yrkesliv framstår i detta ljus som ytterligare en angelägen uppgift om universalismen i välfärdssystemet skall bevaras.

Referenser

- Allen, Pauline, 2009. "Restructuring the NHS again: supply-side reform in recent English health care policy", *Financial Accountability & Management*, 25, s. 373–389.
- Amirkhanyan, Anna, Kim, Hyun Joon, & Lambright, Kristina. T., 2007. "Putting the pieces together: A comprehensive framework for understanding the decision to contract out and contractor performance", *International Journal of Public Administration*, 30(6–7), s. 699–725.
- Andersson, Fredrik, Janlöv, Nils, & Rehnberg, Claes, 2014. *Konkurrens, kontrakt och kvalitet–hälso-och sjukvård i privat regi. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Anell, Anders, 1995. "Implementing planned markets in health services: the Swedish case", i Saltman, Richard & Otter von, Casten (red.), *Implementing Planned Markets in Health Care*. Buckingham: Open University Press.
- Anell, Anders, 2011. "Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi", i Hartmann, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag
- Antman, Peter. 1994. "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970–1992", i Gustafsson, Rolf (red.), *Köp och sälj, var god svälj?* Stockholm: Arbetsmiljöfonden 1994.

- Anttonen, Anneli, 2002. "Universalism and social policy: a Nordic-feminist revaluation", *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, 10(2), 71–80.
- Anttonen, Anneli, Häikiö, Liisa & Stefansson, Kolbeinn, 2012. "Universalism and the challenge of diversity", i Anttonen, Anneli, Häikiö, Liisa & Stefansson, Kolbeinn (red.), *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Arbetsmiljöverket, 2014. *Projektrapport – Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning*. Rapport 2014:3. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Ball, Stephen, 2003. *Class Strategies and the Education Market: The Middle Classes and Social Advantage*. London: Routledge.
- Bauman, Zygmunt, 2005. *Work, Consumerism And The New Poor*. Berkshire: Open University Press.
- Bauman, Zygmunt, 1998. *Theory, Culture & Society*, London: Sage.
- Beck, Ulrich 1992. *Risk society*. London: Sage.
- Bejerot, Susanne, 2009. "Kvalitetsregister – hot mot vårdkvalitet, arbetsmiljö och klinisk forskning", *Läkartidningen*, 106, s. 986.
- Béland, Daniel, Blomqvist, Paula, Goul Andersen, Jorgen, Palme, Joakim & Waddan, Alex, 2014. "The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden and the UK", *Social Policy & Administration* 48, s. 739–756.
- Bergmark, Åke, Thorslund, Mats & Lindberg, Elisabeth, 2000. "Beyond benevolence-solidarity and welfare state transition in Sweden", *International Journal of Social Welfare*, 9(4), s. 238–249.
- Blomqvist, Paula, 1996. "Valfrihet, konkurrens och offentlig välfärdspolitik: går ekvationen ihop", i Anell, Anders & Rosén, Per (red.), *Valfrihet och jämlikhet i vården*. Stockholm: SNS Förlag.
- Blomqvist, Paula, 2002. *Ideas and Policy Convergence: Health Care Reforms in the Netherlands and Sweden in the 1990s*. New York: Columbia University Doctoral Dissertations
- Blomqvist, Paula, 2004. "The Choice Revolution. Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s", *Social Policy & Administration* 38 (2), s. 139–155.
- Blomqvist, Paula, 2013. "The politics of choice. The Swedish case". Paper, Annual Conference of ISA Research Committee 19 (RC19), Budapest, Ungern.
- Blomqvist, Paula, 2013. "Citizenship, choice and social equality in welfare Services", i Svedberg Helgesson, Karin & Mörth, Ulrika (red.), *The political role of corporate citizens. An interdisciplinary approach*. London: Palgrave Macmillian.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo, 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.
- Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2013. "Sweden: Continued Marketization within a Universalist System", i Pavolini, Emmanuele & Guillén Ana M. (red.), *Health Care Systems in Europe under Austerity*. London: Palgrave Macmillan.
- Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2013. "Kundvalsmodeller i äldreomsorgen – kan de äldre välja?", s. 57–75 i Rönnberg, Linda, Strandberg, Urban, Wihlborg, Elin & Winblad, Ulrika (red.), *När förvaltning blir business: marknadiseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Blomqvist, Paula & Palme, Joakim, 2014. "Universalism in Swedish welfare policy 1990–2014", paper, Statsvetenskapliga förbundet, arbetsgruppen välfärdsforskning, Göteborg.

- Brown, Lawrence D. & Amelung, Volker E., 1999. "Manacled Competition': Market Reforms in German Health Care", *Health Affairs*, vol. 18, no. 3, s. 76–91.
- Brown, Thomas L., & Potoski, Matthew, 2004. "Contract-management capacity in municipal and county governments", *Public Administration Review*, 63(2), s. 153–164.
- Boyne, George, 1998. "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", *Public Administration Review* 58 (6), s. 474–84.
- Bunar, Nihad, 2010. "Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden", *Journal of education policy* 25(1), 1–18.
- Clarke, John & Newman, Janet, 1997. *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Clayton, Richard & Pontusson, Jonas, 1998. "Welfare-state retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist societies", *World Politics*, 51(1), s. 67–98.
- Cox, Robert, 2004. "The path-dependency of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct", *Social Policy & Administration*, 38(2), s. 204–219.
- Dahlgren, Göran, 2010. "Vård på lika villkor-drivkrafter och motkrafter", *Socialmedicinsk tidskrift* 87(1), s. 5–48.
- Deacon, Bob, 2005. "From 'Safety Nets' Back to 'Universal Social Provision' Is the Global Tide Turning?", *Global Social Policy* 5(1), s. 19–28.
- Denessen, Eddie, Driessena, Geert & Slegers, Peter, 2005. "Segregation by choice? A study of group-specific reasons for school choice", *Journal of education policy* 20(3), s. 347–368.
- Dixon, Anna, Robertson, Ruth, Appelby, John, Burge, Peter, Devlin, Nancy, Magee, Helen, 2010. *Patient Choice – How do patients choose and how do providers respond?* Report. London: The King's Fund.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta, 1996. *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, Gösta, & Korpi, Walter, 1986. "From poor relief to institutional welfare states: the development of Scandinavian social policy", *International journal of sociology*, s. 39–74.
- Exworthy, Mark & Halford, Susan, 1998. *Professionals and the new managerialism*. London: McGraw-Hill Education.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). *Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning*. Stockholm: ESO-rapport 1986:3.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). *Offentliga tjänster- sökarljus mot produktivitet och användare*. ESO-rapport Ds 1986:13.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. *Administrationssamhället*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Forssell, Anders, 1994. "Företagisering av kommuner", i Jacobsson, B. (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Giddens, Anthony, 1994. *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press.

- Gilbert, Neil, 2002. *The transformation of the welfare state: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Glendinning, Caroline, Halliwell, Shirley, Jacobs, Sally, Rummery, Kirsten & Tyrer, Jane, 2000. "New kinds of care, new kinds of relationships: how purchasing services affects relationships in giving and receiving personal assistance", i *Health & Social Care in the Community*, 8 (3), s. 201–211.
- Goul Andersen, Jorgen, 2012. *The concept of universalism and its operationalization in a mixed economy of welfare*. Paper presented at CCWS seminar, Aalborg University, October 31, 2012. CCWS working paper nr. 2012-81.
- Gustafsson, Rolf, 1994. "'Traditionernas ok' inom arbetsmiljöpreventionen", i Carlsson, Gösta. & Arvidsson, Ola. (red.), *Kampen för folkhälsan: prevention i historia och nutid*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Hanspers, Kajsa, & Mörk, Eva, 2011. "Förskola", i Hartman Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS Förlag.
- Harrington, Charlene, Olney, Brian, Carrillo, Helene, & Kang, Taewoon, 2012. "Nurse Staffing and Deficiencies in the Largest For-Profit Nursing Home Chains and Chains Owned by Private Equity Companies", *Health services research*, 47(1pt1), s. 106–128.
- Hartman, Laura, 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Harvey, David, 1989. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Hasselblad, Hans, Bejerot, Eva, Gustafsson, Rolf, 2008. *Bortom New public management. Institutionell transformation av svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Helderman, Jan-Kees, Schut Frederik T., van der Grinten, Tom E. D. & van de Ven, 2005. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30 (1–2), 189–210.
- Higgs, Paul, 1998. "Risk, governmentality and the reconceptualization of citizenship", i Scambler, G. & Higgs, Paul (red.), *Modernity, Medicine and Health*. London: Routledge.
- Hillmer, Michael P, Wodchis, Walter P., Gill, Sudeep S., Anderson, Geoffrey M. & Rochon, Paula A., 2005. "Nursing home profit status and quality of care: is there any evidence of an association?", *Medical Care Research and Review*, 62 (2), 139–166.
- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin., Lindahl, Erica., Martinson, Sara., Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika, & Öckert, Björn, 2014. *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014: 25. Uppsala: IFAU.
- Hood, Christopher, 1995. "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), s. 93–109.
- Hugemark, Agneta, 1994. *Den fängslande marknaden. Ekonomiska experter om välfärden*. Lund: Arkiv.
- Jakobsson, Anders, 2013. "Att undersöka kunskapsstrender med hjälp av PISA: likvärdighet, förståelse och kunskapssyn", *Utbildning & Demokrati* 2013, 2 (3), s. 13–36
- Johansson, Håkan, 2001. "Activation Policies in the Nordic Countries: Social Democratic Universalism under Pressure", *Journal of European Area Studies* 9 (1).
- Johnston, Jocelyn & Romzek, Barbara, 2008. "Social welfare contracts as network", *Administration & Society* 40 (2), s. 115–146.

- Kastberg, Gustav & Siverbo, Sven, 2007. "Activity-based financing of health care – experiences from Sweden", *The International journal of health planning and management*, 22(1), s. 25–44.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein, 2004. "The principle of universalism: tracing a key idea in the Scandinavian welfare model", i Standing, Guy (red.), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*. London: Anthem Press.
- Kuhnle, Stein, 2000. "The Scandinavian welfare state in the 1990s: Challenged but viable", *West European Politics* 23 (2), s. 209–228
- Korpi, Walter & Palme, Joakim, 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries", *American sociological review*, 63(5), s. 661–687.
- Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko, 2010. "From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland", *Journal of European Social Policy*, 20(3), s. 263–276.
- Kröger, Teppo, Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma, 2003. "Social Care in Finland. Stronger and weaker forms of universalism", i Anttonen, Anneli, Baldock, Johan & Sipilä, Jorma (red.), *The Young, the Old, and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kärrby, Gunni, 2000. *Skolan möter förskolan och fritidshemmet*. Lund: Studentlitteratur.
- Landstingsförbundet, 1991. *Vägval – Hälso- och sjukvårdens övergripande strukturer och framtiden*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Lapidus, John, 2015. *Social Democracy and the Swedish welfare model. Ideational analyses of attitudes towards competition, individualization, privatization*. Avhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, Handelshögskolan.
- Le Grand, Julian and Bartlett, Will, 1993. *Quasi-markets and Social Policy*. Basingstoke: MacMillian Press.
- Levay, Charlotta & Waks, Caroline, 2006. *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag
- Masterton, Malin, Boström, Linn & Winblad, Ulrika, 2015. *Patientcentrerade vårdmöten – förutsättningar och begränsningar i svensk hälso- och sjukvård*. Stockholm: Forum för Health Policy.
- Meagher, Gabrielle, & Szebehely, Marta, 2012. "Equality in the social service state: Nordic childcare models in comparative perspective", i Kvist, Jon, Fritzell, Johan, Hvinden, Björn & Kangas Olli (red.), *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21*, 89–117.
- Mellbourn, Anders, 1986. *Bortom det starka samhället: socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Stockholm: Carlsson.
- Millares, Matilde, 2015. *Att välja välfärd: Politiska berättelser om valfrihet*. Avhandling. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Moberg, Linda, Blomqvist, Paula, Winblad, Ulrika, kommande. "User choice in Swedish eldercare – conditions for informed choice and enhanced service quality", *European Journal of Social Policy*.
- Montin, Stig, 2015. "Från tilltrobaserad till misstroberad styrning – Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 1–2.
- Morel, Nathalie, 2007. "From subsidiarity to 'free choice': Child-and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands", *Social Policy & Administration* 41(6), s. 618–637.

- Montin, Stig, 1992. "Privatiseringsprocesser i kommunerna", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 95 (1), s. 31–57.
- Motion 2008/09:So5. *Motion med anledning av prop. 2008/09:29 Lag om valfrihetssystem*
- Målvist, Ingela, Åborg, Carl, & Forsman, Mikael, 2011. *Styrformer och arbetsförhållanden inom vård och omsorg – en kunskapssammanställning om New Public Management*. Stockholm: Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet.
- Newman, Janet, 2005. *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol: Policy Press.
- Orfield, Gary, & Frankenberg, Erica, 2012. *Educational delusions? Why choice can deepen inequality and how to make schools fair*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Otter, von Casten & Saltman, Richard, 1990. *Valfrihet som styrmedel*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Peters, B. Guy & Savoie, Donald, 2000. *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the public service*. Toronto: McGill-Queen Press.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert, 2011. *Public Management Reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 1989/90:100. *Budgetproposition*.
- Proposition 1990/91:100. *Budgetproposition*.
- Proposition 1992/93:56. *Ny konkurrenslagstiftning*.
- Proposition 2000/01:36. *Sjukhus med vinstsyfte*.
- Proposition 2008/09:74. *Vårdval i primärvården*.
- Rauch, Dietmar, 2007. "Is there really a Scandinavian social service model? A comparison of childcare and eldercare in six European countries", *Acta Sociologica*, 50(3), s. 249–269.
- Reay, David, 2004. "Exclusivity, exclusion and social class in urban education markets in the United Kingdom", *Urban Education*, vol. 39, no. 5, s. 237–560.
- Reay, David & Ball, Stephen, 1998. "'Making their Minds Up': family dynamics of school choice", *British Educational Research Journal* 24, s. 431–448.
- Riksrevisionen, 2014. *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?*, Rapport RIR 2014:22.
- Rostgaard, Tine, 2006. "Constructing the care consumer: free choice of home care for the elderly in Denmark", *European Societies*, 8(3), s. 443–463.
- Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag
- Saltman, Richard & von Otter, Casten, 1995. *Implementing Planned Markets in Health Care* Buckingham: Open University Press.
- Simonet, Daniel, 2008. "The New Public Management theory and European health-care reforms", *Canadian Public Administration*, 51: 617–635.
- Siverbo, Sven, 2007. "Drivkraften bakom nya organisationsmodeller inom sjukvården", i Blomqvist, Paula (red.), *Vem styr vården? Organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk skola? En kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Rapport. Stockholm: Skolverket.

- Skolverket, 2006a. *Barn, elever, personal och utbildningsresultat – kommunal nivå, Jämförelsetal del 1, 2006*. Rapport. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket, 2006. *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?* Skolverkets rapport nr 275. Stockholm: Skolverket.
- Statens medicinsk-etiska råd, 2015. "Med- och egenfinansiering i vården – etiska aspekter". *SMER-rapport 2014:1*. Stockholm: Fritzes.
- Statistiska Centralbyrån (SCB). "Fler barn men inte fler vuxna", *Välfärd*, nr 2010:4, s. 3-5.
- Socialdemokraterna, 1989. *90-talsprogrammet*. Stockholm: Tiden.
- Socialstyrelsen, 2012. *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? – en jämförelse av kvalitet i vård och omsorg om äldre*. Rapport. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, 2013. *Tillståndet och utvecklingen inom hälso-och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, 2014. *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform 2013*.
- Socialstyrelsen, 2015. *Stimulansbidrag LOV- Slutrapport 2011-2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2000:38. *Välfärd, vård och omsorg*. Stockholm: Fritzes.
- Stephens, John. D., 2002. "European welfare state regimes: configurations, outcomes, transformations", i Huber, Evelyne (red.), *Models of Capitalism – lessons for Latin America*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Stolt, Ragnar & Jansson, Patrik, 2006. *Den privata äldreomsorgsmarknaden: etablering, utveckling, konkurrens*. Kandidatuppsats, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Stolt, Ragnar, Blomqvist, Paula, & Winblad, Ulrika, 2011. "Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care", *Social Science & Medicine*, 72(4), s. 560-567.
- Sunesson, Sune, Blomberg, Staffan., Edebalk, Per Gunnar, Harrysson, Lars, Magnusson, Jan, Meeuwisse, Anna, Peterson, Jan & Salonen, Tapio, 1998. "The flight from universalism", i *European Journal of Social Work*, 1(1), s. 19-29.
- Szebehely, Marta, 2011. "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". i Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS Förlag.
- Szebehely, Marta & Trydegård, Gun-Britt, 2012. "Home care for older people in Sweden: a universal model in transition", *Health & Social Care in the Community* 20, s. 300-309
- Teske, Paul., & Schneider, Mark, 2001. "What research can tell policymakers about school choice", *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 609-631.
- Thompson, Simon & Hogett, Paul, 1996. "Universalism, selectivism and particularism. Towards a postmodern social policy", *Critical Social Policy* 16 (46), s. 21-42.
- Thorslund, Mats, 2007. "Det nygamla gränssnittet", i Blomqvist, Paula (red.), *Vem styr vården? Organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ulmanen, Petra & Szebehely, Marta, 2015. "From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden", *International Journal of Social Welfare* 24, s. 81-92.

- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2001. *Social policy in a development context* (Vol. 25). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNTISD), 2005. *Targeting and universalism in poverty reduction*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Vlachos, Jonas, 2011. "Friskolor i förändring", i Hartmann, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Winblad, Ulrika & Andersson, Caroline, 2011. *Vilken information behöver patienter och medborgare för att välja vårdgivare och behandling? Patienters och medborgares behov av kvalitetssäkrad och lättillgänglig information*. Rapport. Uppsala: Uppsala universitet.
- Winblad, Ulrika & Isaksson, David, 2014. "Geografisk närhet som en förklaring till privatisering", i Jordahl, Henrik (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Östh, John, Andersson, Eva & Malmberg, Bo, 2013. "School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach", *Urban Studies*, 50(2), s. 407-425.

Transparency as ideal and practice

Labour market policy and audit culture in the Swedish public employment service

Christina Garsten & Kerstin Jacobsson

Abstract

New Public Management (NPM) ideas and practices have significantly reshaped labour market policy. This article takes a closer look at some of the implications of NPM practices and “audit culture” at local Public Employment Service (PES) authorities in Sweden. Based on interviews with staff at a rehabilitation unit in PES, the article analyses processes of evaluating work capacity and disability for marginally employable people, as part of the Employability Rehabilitation Programme. By studying the classification procedures, the article aims to show how administrative categories work as “technologies of government” that make transparent and “legible” desirable traits in the individual. Such classificatory schemes, we argue, are integral parts of the operational procedures of NPM. Moreover, the analysis shows that the categories through which the individual moves are plastic and pliable in relation to political predicates and labour market fluctuations. In this process, employability and disability become floating categories

Introduction: Employability and disability as policy categories

Our starting point is the notion of the “employable individual”, which has emerged as a powerful policy category, saturated with assumptions about what it takes to be attractive in the labour market. The discourse on employability reflects a trend towards enhanced emphasis on competition, mobility, flexibility, and continuous learning in contemporary Western labour markets (Garsten & Jacobsson 2004). As welfare provisions are tightened and unemployment numbers rise, people are expected to assume individual responsibility for the development of their professional portfolios, their capacities, and for their career trajectories. Enhanced self-responsibilization of the individual is seen as a recipe for dealing with financial constraints, unemployment numbers, and for achieving a greater degree of dynamism in labour markets (see e.g. Clarke, 2005).

Christina Garsten works in the Department of Social Anthropology at Stockholm University. Kerstin Jacobsson works in the Department of Sociology and Work Science at University of Gothenburg. E-mail: christina.garsten@socant.su.se; kerstin.jacobsson@gu.se

Despite its wide-ranging usage, employability remains a contested concept in terms of its use in both theory and policy (e.g. McQuaid and Lindsay, 2005; Peck and Theodore, 2000). To some extent, employability has remained a “floating signifier” (Levi-Strauss, 1950), i.e. a term in itself void of meaning, thus apt to carry diverse definitions and open to be translated in various ways in different local contexts (Garsten and Jacobsson, 2004; Fejes, 2010). Nonetheless, the “employable individual” is an influential normative category in current labour market discourses, infused with assumptions about what it takes to be attractive in changeable labour markets (e.g. Garsten and Jacobsson, 2004; Fejes, 2010; Willams, 2005). Professional skills and work experience are no longer considered to be sufficient; “softer” social skills, flexibility, and adaptability, are also required, as well as the capacity to market and to sell oneself. Job coaches, career counsellors (Sharone, 2007, Fogde, 2009) and other “experts on subjectivity” (Rose, 1989) are engaged in seeking to transform unemployed subjects into “entrepreneurial” and “self-reliant” selves (Rimke, 2000; Thedvall, 2004). The normative implication is that the individual is expected to assume active responsibility for her own employability by being prepared to work on her “self” in order to improve her attractiveness to the labour market. A crucial question arises: How are people who cannot live up to these expectations and who face challenges with respect to making themselves employable, dealt with in labour market policy implementation?

The discursive shift towards employability and activation has meant putting in place new procedures, routines, and practices at PES agencies, and new ways of organizing welfare provisions. It has also meant new expectations and demands placed on employees and jobseekers. As we will show in this article, for some jobseekers with “weak employability”, the way to enhance employability and find employment goes through a process of detecting and coding disability at the Public Employment Service (PES). By coding unemployed individuals as “disabled”, the PES can devise special assistance for them, such as subsidized or sheltered employment or other types of special resources for a period. Disability coding can thus be a means to access public resources and to enhance one’s employability. Being coded as disabled is thus one way of “becoming employable enough” (cf. Cremin, 2010).

Thus this article analyses the processes of evaluating work capacity for marginally employable people as part of the Employability Rehabilitation Programme, with special focus on examination, judgement, and functional impediment codification. By looking more closely into the classification procedures as technologies of government (Rose, 1999), we aim to show how the administrative labels work to mediate and distribute employability. Moreover, we argue that such classificatory schemes are integral parts of the operational procedures of New Public Management. These technologies of government are aligned with the central NPM notion of making performance auditable, a

notion rooted in the specialist judgment and knowledge base of service professionals. They are articulations of the kinds of “auditable performances” (Power 1999) that are put in place as a result of NPM models and linked to the logics of responsabilization and activation. The classificatory schemes of NPM thus work to funnel individuals into a process that facilitates the allocation of resources according to performance and capability criteria, and that assists in the oversight of procedural adherence. We argue that the coding is in part a side-effect of audit culture and legibility concerns.

The classificatory schemes also imply new ways of governing organizational processes and novel mechanisms of “making up people” (Hacking 1986). The labels that are “offered” and opened up for those who undergo rehabilitation are positioned as voluntary. Yet, it is only by accepting and agreeing to be coded as disabled that one may receive the benefits and resources available. While the codes may enhance the employability of the individual, s/he is “formatted” in a process in which the desirable criteria for employability are set according to a specific organizational intervention programme. Employability thus emerges as a result of a template for what is considered acceptable and desirable by the organization, in this case the PES. Our analysis thus highlights some of the “regulatory paradoxes” which surround audit and governance in the realization of labor market policy. Whilst the classifications are intended to work as neutral diagnostic instruments for the allocation of resources, they ultimately have unintended consequences for those who are classified, as well as for those who carry out the classifications. They contribute to strategic utilization and opportunistic use of the classificatory tools available, and may in the long run undermine the very cause they were meant to support, i.e. providing equitable benefits for the unemployed. Our analysis also reveals the contingent and arbitrary nature of the classifications, even though they are intended to be neutral and “verifiable” instruments.

Whilst the intention of the caseworkers involved is to make disabled people employable through the operation of interventions tailored to the needs of the individual, their primary implication is that they contribute to the functioning of a bureaucratic process of classification and governance, to satisfy what Power terms “the anxious ruler” (1999). We show how the classification practices work as “technologies of government” (Rose, 1999), serving the organizational need to make individuals “read-able” and “process-able”. Following Scott (1998), we conceptualize the bureaucratic assessment practices as techniques of “legibility” in that they allow for an organizational “reading” and processing of individuals. Furthermore, they allow for a particular performance to be put into practice, one that is focused on the funnelling of unemployed people into bureaucratic slots that open up for particular interventions.

In this evaluation process, employability, work capacity, and disability become floating signifiers. The categories are plastic, relationally defined, and

interdependent. To be non-employable *becomes a disability* and conversely, to be disabled *can make one employable*. Moreover, the categories demand versatile individuals who can adjust to and “qualify” for their distinctions and demands (Garsten & Jacobsson 2013).

The article is structured as follows: first, we describe the study conducted in more detail. Then we discuss the broader policy context before we outline our theoretical perspective, which will guide us in the empirical sections that follow. The concluding section summarizes the main findings and discusses some implications.

The study

The study builds on 22 interviews conducted in 2007 and 2008, 15 of which were with staff at PES Rehab (Public Employment Service Rehabilitation or *AF Rehabilitering*) in two Swedish counties, and seven of which were with local employment officers and staff at the Public Employment Service central administration.¹ PES Rehab is a consultative function of the Public Employment Service organization, where work life psychologists, occupational therapists, and social welfare supervisors work. These specialists investigate the work capabilities of the individual on assignment by administrators at the Public Employment Service. Our attention is directed, first, to how staff at PES Rehab work to classify disability, to investigate work capacity and thereby to judge the employability of people. Secondly, we look at the process of negotiation and contingency that this entails.

More precisely, our study articulates the organizational technologies of government, involving the use of organizational typologies and procedures to make individual characteristics clearly legible, as reflective of audit culture in public welfare bureaucracies. We show how the categories used in the processing of people, i.e. categories used to convey information about employability, disability and capability, are themselves floating signifiers, defined relationally and plastically, within the context of a bureaucratic apparatus and performance logic. This bureaucratic context furthermore works to de-politicize processes that are in effect politically driven and charged. Their plasticity makes them amenable tools in enhancing the performance logic and in making performance auditable.

1 We gratefully acknowledge the assistance of Ida Seing, who conducted the interviews, and all the interviewees who generously shared their knowledge, experiences and dilemmas. The results of this study have also been published in Garsten & Jacobsson (2013) and Jacobsson & Seing (2013). Our research has been funded by the Swedish Research Council (grant 2004-2961) and the Swedish Foundation for Humanities and Social Sciences (grant 6014-1192).

Calibrating employability at the interface of state and individual

New Public Management techniques carry implications for social citizenship. Social citizenship, while defined in legal regulations, is implemented by street-level bureaucrats and caseworkers as part of their daily routines for client encounters. It is in the “interface zone” between individuals and the state (cf. Martin, 1997) that social citizenship is ultimately defined. It is also in this dynamic zone that the clients’ subject positions are assigned and subjectivities are negotiated and shaped (e.g. Korteweg, 2003). Hence, it is a place where the calibration of normalization, normativity, moralization and, occasionally, the compulsion that constitutes policy implementation takes place. This interface shifts according to ideological changes, organizational transformations and policy adjustments. With the influx of NPM ideals, the interface zone has come to highlight the underlying assumptions of market-orientation. With the present policy focus on employability, the interface between state and individual has shifted in the direction of individual responsibility and activation. The discourse on employability is furthermore individualizing, and in part depoliticizing, in the sense that explanations for unemployment are sought in the supply of labour, more precisely in the qualities and characters of individuals, rather than in the supply of jobs as determined by macro-economic policy (Garsten & Jacobsson, 2004; Sharone, 2007). Hence, solutions to unemployment are also sought in the qualities and characters of individuals. These are thus constructed as intervention areas for policy.

The individualist emphasis goes hand in hand with the shift in administrative techniques towards advanced liberal forms of government (e.g. Miller and Rose, 2008), which involves a new diagram of control exercised by authorities and institutions and a constant and never-ending modulation of conduct (Rose, 1999). It is exercised, for example, through the practices of continuous training, lifelong learning, perpetual assessment, continual incitement to improve oneself, constant monitoring of health, and never-ending risk management. A growing cadre of specialists, such as coaches, rehab experts, educational experts, medical experts, personal trainers, therapists, and so on, supply their services to individuals and help out in their fashioning of selves along with current labour market ideals. This may involve coaching, CV-writing, presentation skills, and even dress code management (e.g. Rimke, 2000; Fogde, 2009).

The individual is henceforth simultaneously an object of intervention *and* an active subject, and the intervention often aims at infusing agency in the individual – albeit an institutionally shaped form of agency (e.g. Korteweg, 2003; Mik-Meyer, 2006). Practices such as individual action plans for the unemployed, career advice, self-evaluation sheets or other types of evaluation instruments reflect organizational and institutionalized templates for desired qualities.

It is against this backdrop, we suggest, that we should understand the increasing number of people coded as disabled in Sweden. There is, in several European countries, an emergent division between active citizens (who are capable of managing their own risks and are expected to do so) and targeted populations (disadvantaged groups, or people “at risk”) who require various types of interventions in the management of risk (Dean, 2008: 167; Caswell et al., 2010). In Sweden too, recent developments have accentuated the increasing dualisation of labour market policy; a categorization of the unemployed into “normal job-seekers”, who can be offered job counselling or self-service activities, and “disadvantaged” groups, which need special measures (Peralta Prieto, 2006). This dualisation is reinforced by a dramatic reduction of investment in active labour market policy spending (Bengtsson and Berglund 2012).

Sweden has a longstanding tradition as an active welfare state, offering the unemployed “active” measures such as placement support, employment training, retraining opportunities, and mobility support rather than merely “passive” measures in the form of financial subsidies (cash assistance). The cornerstone of Swedish labour market policy, the Work Strategy, has over recent decades been translated into a sharpening of the qualifications for receiving unemployment benefits and social insurance. Activation in the form of increased conditionality and re-commodification has replaced investments in upskilling and training (Bengtsson and Berglund, 2012). Labour market policy programmes have been reduced in favour of employment on the regular labour market and job-matching measures have been emphasized in the national labour market’s policy directives. The more costly training measures have been replaced by the less expensive job counselling services. The main assignment of the PES is now to match jobseekers against job openings in the labour market. The main support measures of the PES are now targeted to jobseekers who are no longer covered by unemployment insurance or those judged to have a special need, such as those deemed to be disabled (Garsten & Jacobsson 2013).

At the same time, the political assignment of the PES in Sweden, to rehabilitate and activate jobseekers with disabilities, has been more clearly articulated. To counteract social exclusion, resources have been assigned to offering special jobs and traineeships to prevent and rehabilitate illness and disability. The aim is to provide to people with disabilities the same opportunities as to regular jobseekers to participate in the labour market (Prop. 2007/08:1). In other words, while the tool-box of measures available for “ordinary” unemployed has shrunk considerably, a disability coding opens up for a wide spectrum of measures and support for people deemed in special need (see also Holmqvist, 2009).² A disability coding may thus be an attractive option both for casework-

2 Apart from wage subsidy, there are the following supportive measures available: support for technical aids, support for a personal assistant, special support for starting up a business, special

ers and for individuals with a long history of unemployment or currently finding themselves far from the regular labour market.

In Sweden, subsidized employment is by far the most common assistance given to people classified as disabled. That a market for disabled individuals is created by “manipulating” the pricing of productivity is nothing new. However, the current emphasis on ability, competence and marketability of oneself means that requirements for employability are raised to higher levels and “inflated”. As a result, an increasing number of people risk ending up as less employable or even “disabled” (see also Holmqvist, 2009). This is reflected in the number of people who are coded and registered as disabled at the Public Employment Service in Sweden, which has increased dramatically in recent decades. In 1992, 10 per cent of all registered unemployed at PES Sweden were coded as disabled while in 2011 the corresponding number was 25.3 per cent.³ It is the coding of the “psychological disability” and “learning disability” that has seen the most dramatic rise in numbers, having increased about sevenfold between 1992 and 2011 (statistics from the statistics department at PES, Sweden, 2012).

The increase reflects changes in contemporary work life, such as fewer unqualified jobs and high productivity demands in all sectors. However, it also, we suggest, reflects changes in work life standards of normalcy. Interestingly, the number of people coded as disabled has increased also during periods of lower unemployment. The PES staff in our study confirm this development, stating that today they classify as “disabled” people who would not have qualified as such twenty years ago. Nevertheless, our argument here is that the coding – and the organizational “production” of “disabled” – is also a side-effect of audit culture and legibility concerns. In the following we will spell out a critical theoretical perspective for analysing the disability coding as organizational techniques of visibility and legibility.

Techniques of legibility and the audit logic

As pointed out by Mary Douglas (1966: xvii), rational behaviour involves classification, and the activity of classifying is a human universal. As Bowker and Leigh Star (2000) pointed out, large-scale infrastructures are in special need of classification tools. Public organizations, such as welfare state bodies, need to classify individuals in order to be able to direct assistance to them. Organizations cannot treat individuals as unique creatures; instead they need to classify

introduction and follow-up support by way of a personal coach at the prospect of employment, and different forms of alternative employment such as Development Employment, Security Employment, employment at Samhall, i.e. a government-owned company providing development opportunities for people with disabilities through sheltered employment, and Sheltered Public Employment. Some of the support measures are temporary.

3 In real numbers more than 171,000 people were coded as disabled in an average month in 2011.

them according to their organizational schemes in line with their own organizational logic. In this complexity-reducing process, the individual is transformed into a subject of the organization and a manageable case. This may in a next step require a “re-subjectification” along the lines of the template of the organizational intervention programme in question (cf. Bergström and Knights, 2006), which is why it can be argued that organizational classifications create “institutional identities” (Mik-Meyer, 2006).

We contend that the disability codes are part of the assemblage that makes up technologies of government. In Rose’s view, “technologies of government are those technologies imbued with aspirations for the shaping of conduct in the hope of producing certain desired effects and averting certain undesired effects” (Rose, 1999: 52). It is an assemblage of forms of practical knowledge, with modes of perception, practices of calculation, types of authority, forms of judgement, human capacities, devices, and so forth. In this context, routines for making legible are pivotal for the ability to govern (cf. Scott, 1998).⁴ Thus, we conceive the bureaucratic assessment practices as being techniques of legibility, in that they allow for a “reading” of individuals. Through the use of routines and typologies aiming to enhance the legibility of individual strengths and weaknesses, the bureaucratic apparatus enhances its governing functions. The processing of individuals thus relies on techniques for making strengths and weaknesses legible and thus actionable. Legibility is crucial for the performance logic to be operative and hence for governance, in that it allows for the actions to be followed up, as well as for verification and control, and for sanctioning or reward. By making legible, i.e. “readable”, in this case the functional impairment of a person, the individual may be funnelled to the corresponding labour market intervention programme. The results of this intervention may then be followed up, evaluated, and compared. Legibility thus makes the individual “process-able” and the public administration accountable.

It should be stressed that to make someone “legible” is by no means a neutral process, but a process predicated on organizational priorities and political aspirations. It is thus a partial and selective process, in which a particular and discerning organizational gaze is operative. The public administration *observes* certain traits and features and re-constructs them in its organizational categories, which has led Michailakis (2003: 209) to conclude that “one is not born a disabled person, one is observed to be one” (Garsten & Jacobsson, 2013).

4 Scott (1998) argued that the state, in its attempts to simplify the classic functions of state control, strives to arrange the population in ways that simplify interventions. These state simplifications, he argues, function rather like “abridged maps”; they neither successfully represent the activity of the society they depict, nor do they intend to do so. Rather, they represent only the slice that interests the official or the organization division in question. Hence, they make legible those dimensions that are relevant for the functioning of state power, while leaving others illegible, or invisible. More importantly, state simplifications are not just maps, but when allied with state power, they enable much of the reality they depict to be remade (ibid.: 3).

Thus, in this article we understand disability codes as *legibility techniques* that serve an organizational need, in particular in meeting the New Public Management logic of management by objectives and auditing of performance. The range of available diplomas, certifications and other signs of achieved learning goals, are examples of making legible an individual's skills and competences, as are the evaluations and tests performed by the PES in its assessment of work capacity. Note here that the public administration, that is the PES, needs to "read" individuals, but that the environment also needs to "read" the public administration and its performance.

Entailed in the argument in this article is that NPM principles as implemented in welfare bureaucracies have huge implications for the client-related work of street-level bureaucrats. They tend to constrain the caseworkers' discretion, as the emphasis on standardization typically reduces the scope for individualized interventions and professional discretion (e.g. Østergaard Møller and Stone, 2012). Consequently, studies from various countries report signs of de-professionalization in the wake of NPM reforms, where professional service delivery is increasingly replaced by bureaucratic programme administration (see research overview in van der Berkel and van der Aa, 2012). One consequence of NPM practices, then, is that "mechanical objectivity" (Porter, 1995), for instance through standardized assessments, tends to replace trust in professional expertise. The work of caseworkers is increasingly to "read" the clients according to standardized templates, which has led Caswell, Marston and Larsen (2010: 400) to speak of "screen-level bureaucrats" replacing "street-level bureaucrats". How clients are categorized is sometimes determined by the kind of information that the computer-based classification systems can handle, which in turn is often determined by legibility concerns. Thus, the discretion that traditionally characterized street-level bureaucracy, and which enabled some flexibility in matching solutions to clients, has been considerably reduced under the current administrative practices. Nevertheless, one way to widen the range of support measures available and to match a solution to an individual's needs is to classify the client as disabled; the price attached is the disability code – and thus the label as disabled.

Classifications form the base for organizations to act upon individuals but their influence exceeds the particular policy measures they enable. Organizational categories, like all social categories, are not just practical devices by which to classify and sort people out (Bowker and Leigh Star, 2000); they also may affect those classified, for instance by affecting their subjectivity and self-understanding. The power of the diagnosis is essentially the power of shaping subjectivity by providing the "map" and clues by which to understand one's situation. In this sense, classifications and classes, categories and people, emerge hand in hand, a process of "making up people" by which people come to fit their categories (Hacking, 1986). As Hacking argues, once categories are

available an increasing number of people come to fit them. Ultimately, categories and social orders are co-produced. Social and structural changes create new categories of people, which may then be reflected in national statistics (for instance statistics of deviant behaviour, illnesses or disabilities). In the following, we will look into the practice of disability assessment and coding.

The magic spell: Classifying disability, sorting people, and allocating resources

As stressed above, the Public Employment Service has a special mission to support jobseekers who face difficulties in the labour market. In addition, the PES has a sectorial responsibility in national politics for the disabled, aiming to cater to the needs of the functionally impaired (AF, 2008a). At the PES, the individual's work capacity is evaluated in relation to the labour market. This means that for the PES the impairment appears as labour market relative and it emerges in relation to a specific job and a specific work environment. To be dependent on a wheelchair, for example, would not be considered a functional impairment if you were to work as a switchboard operator. However, and in contrast to medical evaluations of work capacity, it is not enough to test work capacity in relation to a *fictional* labour market. The PES has to try to find an actual existing job for the person in question. This inevitably makes the concept of employability significant, since an individual may be found to have work capacity, yet still not be employable, simply because no employer would consider hiring her. The PES specific programmes for functionally impaired aim to *compensate* for the reduction of work capacity and, in this way, increase their employability, partly by making capacities legible.

Officials at the PES refer clients who face difficulties in the labour market for further counselling or investigation of work capacity. This is done by a specialist unit in PES (PES Rehab), where the main experts are work life psychologists, occupational therapists and social welfare supervisors. The different professional categories undertake, respectively, "work life psychology investigations", "activity-based investigations" and "work-related social investigations". The aim is to investigate the client's work capability prerequisites. The three main categories of functional impairment at the time of our study were: physical, psychological, and socio-medical impairments (for more detail, see the next section). However, in response to public debate the socio-medical impairment code (nr 81) was removed as of July 1st, 2015 (Arbetsförmedlingen 2015-01-09).⁵ The investigation of capability along these lines provides the ground for the further treatment of the case at hand.

5 The PES argued that public opinion no longer supports conceiving those problems as a disability. The background was, inter alia, research-led criticism of medicalization of social problems and unemployment (e.g. Jacobsson & Seing 2013).

As argued above, classification serves practical, procedural purposes. The coding of disability and its registration in the internal PES database forms the basis for record keeping and thereby serves an administrative purpose. The records are intended to gain an overview of the number of people in need of support and of changes over time. The classification is also considered necessary in order to inform the distribution of resources and to channel assistance to the right targets. The record thereby functions as a signal to policy-makers and to meet transparency requirements placed on the public sector. The classificatory schemes or templates employed by the PES professionals serve to make legible what is, in reality, a complex assemblage of capabilities and “weaknesses”.

In our analysis, the classificatory schemes are thus not simply descriptions of the “actual” work capacity, but additionally “make up” these capacities and subjectivities through their ability to provide the categories with official regulatory force. They thereby assist in the distribution of employability. Legibility thus works in tandem with, and facilitates, comparison, categorization and intervention. Nevertheless, the techniques at work in detecting, measuring and governing work capacity or employability are not merely devices serving a practical purpose – they also assist in establishing normalcy standards. Classificatory procedures and tools are thus integral to the bureaucratic logic at work and perform several functions at once. As such, they work in a metaphorical sense as the magic spell of labour market policy and more generally of NPM ideals.

Our interviewees at the PES stress that medical diagnoses are made by medical doctors – the PES staff merely attach the administrative codes to a person. The code is considered a planning instrument, and “does not have too much to do with the individual,” as one interviewee put it (Coordinator, PES central organization). As phrased by two other informants:

To know how much money is spent on these groups you have to have a system. And we manage this by everyone with a functional impairment accepting that we provide him or her with a code in the electronic system. This means that we can count how many people with a functional disorder there are in this country. (Social Service supervisor)

The reason for administering functional impairment codes in the system of the PES is mainly that we have to make sure the more exclusive interventions are directed to the right people. This is why we do these assessments and set the functional impairment codes. (Work life psychologist)

The explicit organizational ambition and expectation is to code all clients deemed to have reduced work capacity because, as one informant expressed

it, “if you were only to put a code on every second case, that would be wrong. However, if you feel that this would go straight to hell you don’t have to.” The formal instruction states that if a person is considered to have a disability, he or she *should* be coded, in order to gain access to the measures. Access to measures and hence resources are thus incentivized. They can only be allocated post-performance. As posited by Leicht et al (2009: 585), this kind of incentivization corresponds to a main thrust of NPM reforms, implying a general movement away from rewarding service providers in terms of diffuse public service or professional norms and moving toward specific performance incentives that are directly measurable. This impact, they argue, has been especially serious among professional groups (see Dunleavy et al., 2005; Kirkpatrick et al., 2004).

Accordingly, PES staff have a strong incentive to use the disability code and the client to accept his/her code. Approval of a code can, however, be a sensitive matter:

What may be problematic is that the code is about the obstacle while we try to focus on the possibilities. So there may be a little clash there [...] It may affect the motivation negatively [...] However, in most cases it works out well anyway. Especially those who work with this a lot, they learn how to talk about it. You try to explain the purpose of it, which is to get access to those resources that exist. (Coordinator, PES central organization)

Accordingly, clients may be persuaded to accept the code. As also described by Holmqvist (2009), the disability code grows out of a process of negotiation between the PES staff and the client. Holmqvist found that most clients did not want to be coded as disabled but accepted it in order to increase chances of getting employment. Our PES Rehab interviewees maintain that only a few clients resist the code. However, resistance may be difficult if a number of tests have shown a clear-cut result, and if the code is presented as an offer and a possibility of getting more “exclusive” help. In such instances, coding is directly related to resource allocation, the benefits of which only accrue to those who agree to be submitted to the bureaucratic logic.

Our interviews show that there are divergent opinions within the PES about the practices of coding disability, such as:

“Let a thousand flowers bloom! Let people be the way they are. Why should we be stigmatizing?” Then there is this other faction, to which I belong, which has as often as possible made the judgement of disability. I realize that this is the only way for this person to actually get access to this money and get this assistance. (Work life psychologist)

The codes are enabling in that they make possible more exclusive forms of assistance to the individual:

I see it more as a possibility coding. You give this person who might have been a criminal a possibility to return to a job. (Social welfare supervisor)

Thus the coding opens up alternative routes of support and activity for the individual, routes that would otherwise have been closed. But while the codes can be enabling in some respects, they can be disabling in others. In a study of sheltered employment in Sweden, Holmqvist concludes that the longer the employees are engaged in sheltered employment at Samhall (a state company and the biggest provider of sheltered employment in Sweden), the more disabled they become – in the sense that they acquire a “disabling self”. Even if sheltered employment is meant to be temporary, in practice very few manage to get a job in the regular labour market (Holmqvist, 2009). Thus, even if the aim of the measure is rehabilitation, it might have the reverse effect. For PES staff, disability codes are administrative tools that work to sort unemployed people into categories, to allocate resources accordingly and to meet transparency requirements. For the individual who is labelled “disabled” the code might significantly alter her self-perception; she might even assume the identity of being disabled. Yet, the process of evaluation may also assist in gaining access to support and resources needed to find a suitable job. What we wish to indicate here is *the dual nature* of codes and classifications: enabling and empowering in some respects, disabling and disempowering in others. While opening practical possibilities, the administrative codes at the same time streamline and enforce standards of normalcy. Moreover, as we will see, a disability is not just a reality to be discovered but an identity to be negotiated.

Objective tests and malleable subjects

The task of PES Rehab is to investigate the work capacity of the individual. This investigation is based on conversations, self-assessments, tests, and on probation at a workplace. The work psychologists’ tests focus on assessing the clients’ interests and aptitudes, intelligence, logical and spatial capability, word and reading ability, numerical skills, and the like. The occupational therapist tests, among other things, physical mobility, pain, understanding of instructions, and process skills (such as organizational skills and problem-solving abilities). The specialist in question decides exactly how the balancing of tests and conversations plays out. Most of our PES Rehab informants emphasize the conversation as the most important instrument, but tests are still used to a large extent. Sometimes, specially assigned test leaders may undertake tests lasting a full day.

While these tests may contribute to providing a clearer picture of the job-seeker, her strengths and weaknesses, technologies such as self-assessments and tests may imply a subtle form of control. Not only do they discover objectively existing characteristics, but they also create, to some extent, these very characteristics. By making certain characteristics visible and legible, the tests provide a picture that is then objectified. A personality test may, for example, appear as a neutral instrument, but in fact *formats* the person in the vocabulary of the test (Benson, 2008: 275). The technologies contribute to constituting the qualities that are made visible (Benson, 2008: 276). Thus, they contribute to an objectification or reification of the qualities and characteristics presented by the test. For an individual who is presented, or confronted, with such a picture, questioning or objecting to it may be difficult, or even counter-productive.

The assessment of the often invisible “shortcomings” is associated with a degree of uncertainty. One way to reduce uncertainty and to objectify knowledge is through standardization and quality assurance. The PES staff we interviewed were keen to call attention to the fact that the methods are quality assured. The central organization of the PES has also standardized manuals for the assessment of work capability and functional impairment in order to achieve a more uniform usage within the PES (e.g. AF, 2008a, 2008b). These manuals can also be seen as instruments for “mechanical objectivity” (cf. Porter, 1995). It is in the nature of classifications that the “memory” of the contingency in earlier phases of knowledge-production tends to be lost once the label is placed and the “diagnosis” thus appears as a fact.

Hence, a functional impairment or disability grows out of a process in which certainty is created step by step, and whereby a preliminary fact is eventually established. Moreover, in contrast to the clinical psychologists, psychologists at PES (as well as the other specialists) usually have at their disposal less time on which to base their assessment; the conversations have to be problem- and possibility-oriented. The tests and the conversations are part of the “subjectivity work” that the clients undergo, and through which a problem is articulated and a certain self-understanding and self-image are fashioned. Working on one’s self (Foucault, 1994) requires the capacity continuously to evaluate and correct oneself, in order to enhance one’s attraction in the labour market. Career counselling, for example, is currently largely about learning how to present oneself and how to market oneself (Fogde, 2009). Thus, the “subjectivity work” aims at creating a selling and agentic self. However, at the Rehabilitation Programme, we suggest, subjectivity work is concerned with learning about and accepting one’s shortcomings and strengths:

Our jobseekers cannot be remoulded in that way. They have their functional impairments and they need support in that. (Social welfare supervisor)

Accepting a functional impairment often demands a “destabilization” of one’s identity (cf. Benson, 2008: 276), a re-thinking of one’s qualities and capabilities. It also involves a process of “qualification” in the role as functionally impaired.

It is basically about building people mentally so that they feel more secure in their own role and their way of being. (Work life psychologist)

Thus, while the investigation of a person’s work capacity aims to frame the problem in an objective manner, the implications of this process are in no way neutral. Coding may be deeply consequential, because codes infringe on the subjectivity of the person. The outcome of an investigation often involves a paradoxical combination of liberation and limitation. Identifying and objectifying the problem may be liberating for the individual client – who may achieve some self-understanding as to his or her problem in getting a job – but at the same time limiting for the future, in the sense of acquiring a disabled self.

In a situation where there are ever-increasing demands on people to be enterprising, active, attractive etc, and in relation to which many people experience that they are “never employable enough” (cf. Cremin, 2010), a subject position as “unemployable” and disabled may paradoxically even be experienced as providing more ontological security – especially as it is supported by objective test results. For a client with a long record of unemployment and of being turned down by employers on the open job market, this identity may even be quite attractive.

Socio-medical disability – a perverse effect of NPM logics?

Above we have argued that employability is a floating signifier. The same can be said about disability. At the PES, functional impairment is defined in relation to the labour market. When market demands are enhanced, more people become disabled, i.e. the number of disabled, to some extent, follows economic cycles. In times of recession the PES, by government decision, gains more possibilities to provide special support through a larger repertoire of intervention programmes, which means that there is both a greater supply of, and demand for, subsidized or sheltered employment in times of economic down-turn. This provides an incentive for PES staff to use the disability codes to assist the client.

For the physical disability codes to be used, a diagnosis by medical experts is required. Often, medical certificates are also used for the psychological disability code and the “specific” or “general learning disability”; however, these codes can also be based on the assessments of the PES Rehab staff. As mentioned above, these are the codes that have proliferated during the past decades. They are arguably more open to interpretation than the physical disabilities. In addi-

tion, at the time of our research, the socio-medical disability code was operable, and provided a clear illustration of infusion of market logics into labour market policy. Interestingly enough, this code lacked international equivalence. It was not listed in the WHO's ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Handicap*). In our interpretation, the socio-medical disability code was a residual category for people who were not considered to have a clear psychological or physical disability but for various reasons failed to live up to the expectations of social skills, flexibility or adaptability. "This is something we have created ourselves," as one interviewee, a social welfare supervisor, put it.

Examples of "socially problematic circumstances" that could be coded into a socio-medical disability are criminal background and previous or on-going drug or alcohol abuse (AF, 2008a). However, other circumstances also appeared in our interviews, such as obesity, exaggerated piercing, or insufficient personal care or hygiene. We interpret this to be taken as evidence of a lack of self-reflexive capacity to work on one's self and to present a self that is attractive in the eyes of an employer. Compared to a physical disability, where a statement from a medical doctor is required, the socio-medical code left a greater opening for the staff at PES to make the judgement themselves, i.e. for the social welfare supervisor and her work-related social investigation. The code may be seen in light of what Cohen et al (1972) refer to as the "garbage can" model of organizational choice, providing a categorical space for certain individual characteristics looking for a label, and for perceived challenges and deficits looking for an explanation.

The expectations placed on individuals in the labour market in terms of socially acceptable appearance, behaviour and social competence reflects a shift in the perception of normalcy in work life, with tougher demands and less space for odd personalities and behaviour out of the ordinary: "You cannot afford someone who is not productive, who is slow and tardy and somewhat quaint", as a work life psychologist put it. Another work life psychologist said: "I have experienced that we are narrowing down what is perceived as normal." This may pertain to looks, weight, or behaviour: "That you are just too much." In her view, the demands for substitutability lead to people "being fitted into a mould, of some sort":

Since demands on the labour market have tightened so much, more and more people are unable to pass the bar – the bar of demands. And then more and more people are being coded as functionally impaired.

In today's labour market context, the plasticity of available categories for "sorting people out", i.e. defining who is employable and who is not, manifests itself in the shape of an overlap between lacking employability and having a regular functional impairment.

The socio-medical disability code that is now abandoned was, in our view, an unintended side-effect of the workings of the performance logic of the NPM model. It was created as a residual category for people who were not considered to have a clear psychological or physical disability but who for various reasons failed to live up to the expectations of social skills, flexibility or adaptability. The prevalent logic of classification led to the invention of a new slot that first of all met the needs of the bureaucracy to manage the flow of unemployed, as well as dealing with their situation, but also to organize and measure performance. In our contention it was thus primarily the bureaucratic control system and audit culture that spurred the insertion of this category, and not necessarily the needs of the target group.

Employability, work capacity and disability as relational concepts

Evaluations of work capacity and employability, as well as disability, are defined in relation to the actual labour market and more specifically with respect to a specific job. Work capacity is both context- and task relative; it is defined in relation to a specific workplace and a specific job. The supply of jobs and the demand of employers become decisive not just for employability but also for work capacity. All three are thus relational concepts, and as such fluctuate in their precise meaning. In the process of coding disability, defining work capacity, and thus judging employability, distinctions tend to become fuzzy. As pointed out by Bowker and Leigh Star (2000), the sheer density of classification systems also means that they are likely to “meet up” in various ways. As we will show, employability, work capacity and disability are liable to conjoin in the local practice of the PES, at times creating less transparency and legibility, instead of more.

Even if work capacity and employability tend to coalesce, our informants in the PES Rehab staff maintain that work capacity resides mainly in the individual, whilst employability is ultimately defined by the employer:

This concept is owned by the employers to a large degree. To be employable during a boom may not be the same thing as being employable in times of recession. This is partly dependent on the particular needs for workforce that employers are facing. It's obvious that they lower the bar at certain times, and raise it at others. The individual may also change in her employability but it is just as much the employers and the labour market that change.
(Social welfare supervisor)

Some of the PES Rehab staff interviewed criticize the normalcy expectation inherent in the concept, whilst others contend that the concept of employability serves to highlight employers demands, which at the end of the day are what

determines who will get a job and who will not. The interviewees maintain that employers' requests are more articulate and more influential today, primarily as a result of labour market changes and enhanced market competition. For the individual, this means that expectations are raised:

The individual has to adjust to a large extent. She may have to accommodate to higher demands, maybe to shorter contracts. You are not supposed to place too high demands because then you may not be employable. The employers want flexible people who may adjust easily. (Social welfare supervisor)

This social welfare supervisor is sceptical towards the employability talk:

See, I think it's dangerous. Because this term will become ever more difficult to define – what's the content? And it will glide. It will depend on supply and demand.

Thus, both work capacity and employability are relative concepts, with employability being the more plastic one. The message here is that a person's employability is largely determined by the demand for workforce and hence by market forces, and only secondarily by the person's attitudes and behaviour. But as the task of PES staff is to find a job for the client, they *cannot disregard employability*. An interviewee says:

I may have the physical resources as well as the psychological ones. But am I employable? How do I act? What do I look like? What background do I have? How do I live? What is my motivation? In the end it's all about employability. (Work life psychologist)

In practice, a person who, after assessment, is judged to have work capacity might still be unemployable. Staff at PES Rehab thus have to engage with both the concept of work capability and that of employability, a process that contributes to the blurring of conceptual distinctions.

The higher demands in work life and the more strictly defined boundaries of normalcy have also created grey zones, populated by people whose personal characteristics influence their degree of employability without being clearly seen as functional impairments (see also Holmqvist, Maravelias & Skálén, 2012). Some informants perceive it as easier to deal with those who have clear, visible impairments:

If we can see with our eyes that this person has a functional impairment, then we can adjust and accommodate. But we who work on this, the specialists, we see that it is employability that's really the problem today. (Manager, PES Rehabilitation)

That is to say, there are increasingly many who are not considered to have a visible functional impairment, but who are still not employable:

Then we are dealing with something other [than a functional impairment]. You may not be sufficiently active, you may not be sufficiently attractive, and you may not be sufficiently communicative.

Ofentimes, it is to do with the conduct and behavior of the individual:

That you are somehow difficult, that you are at the margins of what is considered normal. (...) Or else, most things can be fixed. (Occupational therapist)

The socio-medical disability coding that was in operation at the time of our research, as well as the codes of general or specific learning disability and psychological disability, were thus ways for the organization to deal with the grey zone cases. But it also implied that there was a floating boundary between the lack of employability and the presence of a functional impairment. For some individuals with reduced employability the way to employment goes through a disability code. The classificatory system here functions as a mediator and distributor of employability. By the same token, it also serves to normalize characteristics by sorting them into established categories.

Conclusion: Transparency, classifications, and auditable performances

The classificatory procedures of labour market policy are articulations of the kinds of “auditable performances” (Power, 1999) that are put in place as a result of NPM models. Furthermore, they reflect the tight interlinkage between policy on the one hand, and labour market fluctuations and changing workplace demands on the other. Based on empirical research in the Swedish PES, we have shown that a functional impairment is not a given and stable category, but something that is defined in a negotiation process, where a wide range of individual shortcomings in relation to the job market are subjected to observation and interpretation, made legible, and classified into a documented functional impairment. The disability coding practices are to be understood primarily as technologies of government (Rose, 1999), i.e. as assemblages of practical knowledge and procedures imbued with aspirations to shape the conduct of people in certain ways. Access to special assistance and resources is conditioned by such a disability codification. Getting a disability codification, in turn, is dependent on “strengths” and “weaknesses” being made legible and hence actionable.

In this process, transparency and legibility become crucial tools. The allocation of resources depends on individual characteristics being made trans-

parent, i.e. visible, and legible, i.e. readable. The evaluative process is deemed necessary to make strengths and weaknesses transparent and thus “codeable”. Once a code is given, the status of the individual is legible for the caseworker and interventions and resources may become applicable. Legibility thus funnels resources and interventions in certain directions. The enhancement of legibility is also a means of rendering the organization transparent to its environment (cf. Scott, 1998) in the broader sense and making performance auditable, which is an organizational requirement reinforced by new public management practices.

Administrative procedures not only make certain dimensions transparent and legible, but they also reinforce standards of normalcy. Categories assist in providing slots for what is inside and what outside the box, so to speak, i.e. considered “normal”. Characteristics of the individual that fall outside the box may be combined to make up a “disability” coding. To lack employability thus becomes a disability. The disability coding, in turn, opens up for targeted interventions and programmes that may eventually lead to employment. The bureaucratic categories are thus tightly interlinked and inter-dependent. Categories that may appear stable and definitive, may in themselves be void of meaning, and thus apt to carry a diversity of definitions. Work capacity, functional impairment, and employability may produce the fiction of categorical stability, but are open to be shaped by administrative, organizational and political priorities.

Disability thus develops through the mediation of a classificatory logic, where a disability code is the path to special assistance and employment. The PES Rehab staff have to handle and assist clients judged to have work capacity, even though employers find them unemployable. To understand these dynamics, we need to locate the problem in a wider social and organizational context, in relation to the particular characteristics of labour market policy that are articulated in present labour market discourses. More precisely, we need to pay attention to a set of combining factors: not only changes in work life and in standards of normalcy, but also changes in labour market policy, including cuts in expenditure on active labour market policy, thereby limiting the range of measures available to the unemployed in combination with NPM practices. As Mary Douglas (1966) reminds us, classificatory systems are never absolute, but always relative, and cannot be understood out of context. Employability and disability coding becomes a way in which the PES organization can respond to fluctuations in the labour market and at the same time maintain a degree of control of its workings. In concordance with Hacking’s (2007) emphasis on the institutional context of “making up people”, we maintain that the administrative procedures of coding, the organizational techniques of legibility and transparency, work to link the organization, i.e. the PES, flexibly with labour market policy goals and to a broader assemblage of related aspects of an admin-

istrative regime. Broadening our view also reveals the flexibility of codification practices, the plasticity of the categories available, and the interrelations between policy measures and market fluctuations. The “magic spell” of codification practices and classificatory schemes resides in the fact that they may be put to use to solve a number of problems associated with the system of governance. The categories of employability, work capacity and disability are shaped by these contextual and contingent factors. What appears as “objective” tests and solid criteria for classifying are in effect often subjectively and loosely defined. Notions of employability and disability thus appear as floating signifiers. Hence, the NPM system of management, in its pursuit of “measureable” and “robust” indicators, produces a bundle of unclear categories. The longterm implications of these effects may contribute to undermine the equity of the system it was meant to support.

The social and policy implications of these coding procedures are hence potentially significant. The classificatory procedures may, apart from undermining the equity of the system, also have implications for the interface between the individual and the bureaucratic organization, i.e. the PES, and the ways in which policy implementation operates. The procedures of classification exert a certain control over individuals by sorting them into an administrative grid of social relations, with differential access to social welfare resources. And it does so by inviting individuals to agree to collaborate in placing a code on themselves and in improving their work capacity and employability. The organizational and administrative powers at work articulate the individualizing effects of such new regimes of power, as they push individuals back onto themselves as the primary source of productive work capacity and of employability. As a result, the organizational interface, with associated expectations and demands on the interacting parties, is significantly changed. As qualities and properties are made visible and legible, responsibility for employability is increasingly placed on the individual. Individuals are separated off from one another and made governable. For the individual client the consequences of these taken-for-granted organizational practices may be wide-ranging. The self-perception of one’s impairment is developed in dialogue with “experts of subjectivity” (Rose, 1989) and appears, after the assessment process, as an increasingly indisputable “fact”.

To conclude, an analysis of contemporary labour market policies, and their specific technologies and procedures, must pay attention to the practices and procedures at the interface between individual and state. It must be attentive to the potential longterm implications of slippery classificatory systems and their impact on organizational practice. Such an analysis must also be alert to what the effects of the usage of bureaucratic classificatory schemes may be for individual subjectivity, empowerment, or disempowerment. It is in this interface zone between the state agency and the individual client that the work-

ings of NPM and other management models and their broader implications are revealed. In our view, theoretical inquiry should be directed towards exploring and exposing the contradictions inherent in labour market policy interventions and their sets of technologies, not least pertaining to their unintended, and sometimes perverse, effects.

References

- AF, 2008a. "Handläggarsöd om funktionshinder". Swedish PES internal work document.
- AF, 2008b. "Handläggarsöd om arbetsförmåga". Swedish PES internal work document.
- Bengtsson, M. & Berglund, T., 2012. "Labour market policies in transition: From social engineering to standby-ability", in B. Larsson, M. Letell, and H. Thörn (eds), *Transformation of the Swedish welfare state: From social engineering to governance?* Basingstoke: Palgrave.
- Benson, I., 2008. *Organisering av övergångar på arbetsmarknaden*. Stockholm: EFI.
- Bergström O. & Knights, D., 2006. "Organizational discourses and subjectivity: Subjectification during processes of recruitment", *Human Relations*, 59(3): 351–377.
- Bowker, G. & Star, S. Leigh, 2000. *Sorting things out: Classification and its consequences*. London: MIT Press.
- Brülde, B., 2008. "Arbetsförmåga: begrepp och etik", in L. Vahlne Westerhäll (ed.), *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm: Santérus förlag.
- Caswell, D., Marston, G & Larsen, J. Elm, 2010. "Unemployed citizen or 'at risk' client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia", *Critical Social Policy*, 30(3): 384–404.
- Clarke, J., 2005. "New Labour's citizens: Activated, empowered, responsabilized, abandoned?", *Critical Social Policy*, 25(4): 447–463.
- Cohen, M.D., March, J.G. , & Olsen, J.P., 1972. "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1–25.
- Cremin, C., 2010. "Never employable enough: The (im)possibility of satisfying the boss's desire", *Organization*, 17(2): 131–149.
- Dean, M., 1995. "Governing the unemployed self in an active society", *Economy and Society*, 24(4): 559–583.
- Douglas, M., 2002 [1966]. *Purity and danger: An analysis of the concepts of pollution and taboo*. London: Routledge.
- Dunleavy P. et al, 2005. "New Public Management is dead—Long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 467–94.
- Fejes, A., 2010. "Discourses on employability: Constituting the responsible citizen", *Studies in Continuing Education*, 32(2): 89–102.
- Fogde, M., 2009. *The work of job seeking: Studies on career advice for white-collar workers*. Örebro: Örebro Studies in Media and Communication 9.
- Foucault, M., 1982. "The subject and power", in L. Dreyfus, & P. Rabinow (eds), Michel Foucault. Brighton: Harvester.
- Foucault, M., 1994. *Ethics, subjectivity and truth*. New York: New Free Press.

- Garsten, C. & Jacobsson, K. (eds), 2004. *Learning to be employable: New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Garsten, C. & Jacobsson, K., 2013. "Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government", *Ephemera*, 13(4): 825–850.
- Hacking, I., 1986. "Making up people", in T. Heller, M. Sosna & D. Wellbery (eds), *Reconstructing individualism: Autonomy, individuality and the self in modern thought*. Stanford: Stanford University Press.
- Hacking, I., 2007. "Kinds of people: Moving targets", *British Academy Lecture*, 11 April, 2006.
- Holmqvist, M., 2009. *The disabling state of an active society*. Aldershot: Ashgate.
- Holmqvist, M., C. Maravelias & Skálén, P., 2012. "Identity regulation in neo-liberal societies: Constructing the 'occupationally disabled' individual", *Organization*, article first published online 19 March 2012, DOI: 10.1177/1350508412438704.
- Jacobsson, Kerstin & Seing, Ida, 2013. "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 1, 9–24.
- Kirkpatrick, I. et al, 2004. *The New Managerialism and Public Service Professions*. London: Palgrave.
- Knights, D. & Willmott, H., 1989. "Power and subjectivity at work: From degradation to subjugation in social relations", *Sociology* 23 (4): 535–558.
- Korteweg, A., 2003. "Welfare reform and the subject of the working mother: 'Get a job, a better job, then a career'", *Theory and Society*, 32: 445–480.
- Law, J., 2009. "Seeing like a survey", *Cultural Sociology* 3(2): 239–256.
- Leicht, K. T. et al, 2009. "New Public Management and new professionalism across nations and contexts", *Current Sociology* 57(4): 581–605.
- Lévi-Strauss, C., 1950. "Introduction à l'oeuvre de Marcel Mauss", in Mauss, *Sociologie et Anthropologie*. Paris: Les Presses universitaires de France.
- Martin, E., 1997. "Managing Americans: Policy and changes in the meanings of work and self", in C. Shore and S. Wright (eds), *Anthropology of policy*. London: Routledge.
- McQuaid, R.W. & Lindsay, C., 2005. "The concept of employability", *Urban Studies*, 42(2): 197–219.
- Michailakis, D., 2003. "The systems theory concept of disability. One is not born a disabled person; one is observed to be one", *Disability & Society*, (18)1: 209–229.
- Mik-Meyer, N., 2006. "Identities and organizations: Evaluating the personality traits of clients in two Danish rehabilitation organizations", *Critical Social Studies*, 8(1): 32–48.
- Miller, P. & Rose, N., 2008. *Governing the present*. Cambridge: Polity.
- Peck, J. & Theodore, N., 2000. Beyond "employability", *Cambridge Journal of Economics* 24: 729–49.
- Peralta Prieto, J., 2006. *Den sjuka arbetslösheten: Svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978–2004*. [Swedish labour market policy and its practice 1978–2004]. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Economic History, 78.
- Porter, T., 1995. *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press.

- Prior, D. & Barnes, M., 2011. "Subverting social policy on the front line: Agencies of resistance in the delivery of services", *Social Policy & Administration*, 45(3): 264-79.
- Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008.
- Rimke, H. M., 2000. "Governing citizens through self-help literature", *Cultural Studies*, 14(1): 61-78.
- Rose, N., 1989. *Governing the soul*. London: Routledge.
- Rose, N., 1999. *Powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, J. C., 1998. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sharone, O., 2007. "Constructing unemployed job seekers as professional workers: The depoliticizing work-game of job searching", *Qualitative Sociology*, 30: 403-416.
- Thedvall, R., 2004. "Do it yourself": Making up the self-employed individual in the Swedish Public Employment Service", in Garsten, C. and K. Jacobsson (eds), *Learning to be employable: New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp 131-150.
- van Berkel, R. & van der Aa, P., 2012. "Activation work: Policy programme administration or professional service provision?", *Journal of Social Policy*, 1-18.
- Østergaard Møller, M. & Stone, D., 2012. "Disciplining disability under Danish active labour market policy", *Social Policy & Administration*, article first published online: 28 MAR 2012, DOI: 10.1111/j.1467-9515.2012.00835.

Professions under siege

Shirin Ahlbäck Öberg, Thomas Bull, Ylva Hasselberg & Niklas Stenlås

Abstract

The purpose of this article is to analyse the effects of New Public Management (NPM) reforms on three specific professional groups. From this investigation it is clear that the assumptions inherent in the NPM reforms have resulted in a clear breach of what we theoretically refer to as the professional contract between the state and the professions. We show in this analysis that our studied professional groups have lost central aspects of their professional autonomy.

We problematize the perception that an ever-increasing demand for steering and control of professionals within the public sector should be perceived as something exclusively good. In addition to the costs of monitoring, the centrally important paradox of accountability should be taken into consideration, i.e. responsible interpretation and application of external accountability demands rest on the cultivation of the virtues that support good administrative judgement, the type of judgement that is threatened by the control-schemes presented in this article.

It seems evident that many of the most important features of our society are to a considerable extent dependent on the smooth functioning of the professions. (Parsons 1939: 457)

The public sector in Western societies has been the target for extensive public management reforms ever since the 1980s.¹ The claimed ambition of these reforms has been to reduce government costs and to improve quality. However, not only is it doubtful whether these ambitions have been realized – Hood and Dixon contest this in their recently published book (2015; cf Pollitt 2013) – but these reforms have had a significant impact on the professionals in the public sector. In recent years this has been not only of academic interest, and the conditions for public sector professionals have become a highly political issue in the Swedish context.² The objective of this article is to pin down the problems of public servants with different professional backgrounds that have surfaced

1 A first draft of this article was presented at Uppsala University's *Public Management Seminar*, November 25, 2009.

2 See e.g. op-ed articles in the daily *Dagens Nyheter* 06/24/2013; 01/13/2014; 11/15/2015.

Shirin Ahlbäck Öberg works in the Department of Government at Uppsala University. Thomas Bull is a justice of the Supreme Administrative Court of Sweden. Ylva Hasselberg works in the Department of Economic History at Uppsala University. Niklas Stenlås works in the Department of History at Uppsala University.

E-mail: shirin.ahlback@statsvet.uu.se

as a result of the introduction of new management and leadership ideals in the public sector. Despite 30 years of obsession with efficiency, evaluations and new public management – why is the public administration still perceived as ungovernable? We argue that it is due to the way the professional work force in the public sector has responded to managerial trends, not to a lack of governing ambitions and stratagems.

Background

Who likes public administration and bureaucracy? These phenomena can sometimes be seen as a necessary evil (at best) and seldom as something of intrinsic value. This critical approach to public administration is historically quite new. The older perspective was much influenced by Weber and the view that a smoothly functioning public administration of loyal and well-trained public servants is at the core of both the State as such, and the democratic way of governance. Against this rather unquestioning attitude critical voices began to be heard in the 1960s and 1970s. In Sweden criticism came from two directions, which made it much harder for any defender of the “old”, positive, view of bureaucracy to find any support for that model (Granholm 1986).

The political left criticised the elitist public administration with its rather strict meritocracy, as perpetuating an air of privilege and a class society. The lack of democratic control of large government sectors fuelled an already existing mistrust of these institutions and their population. Could there not be hidden, political agendas among the public servants, and if so, was it not likely to be the middle-class or upper-class values that dominated those groups? The perception was that the political ambitions of the left could risk being stranded with a conservative public administration having little or no democratic legitimacy. A need for control and democratization of the administration therefore emerged, paired with a mistrust of public servants in general.

From the political right a different attack on public administration was launched. This assault did not use the terms of political theory, but instead turned to the language of economic theory. Public administration was not “efficient”. It did not produce public services cheap or good enough (value for money) and the public sector was thus seen as ungovernable, inflexible, too large, not mindful of costs, and not user-friendly towards citizens. A radical change was needed. It is perhaps no coincidence that this assault gained momentum after the economic crisis in the mid-1970s, as governments around the world had to give priority to the economy instead of social change. The sirens’ call of cheaper and better public administration – a more efficient bureaucracy – was (almost) irresistible.

It is against this background no surprise that major changes in how public administration was organized, managed, and staffed took place from the end

of 1970s and onwards, and this change of path is maintained today. Public administration was under siege from two different directions and was in a uniquely “vulnerable” position with few opportunities to resist change. In fact, change was also welcomed by many, as the hierarchical and formalist bureaucracy of Weber was not appreciated by all within the public administration. Internal pressure for change received strong support from the external critique, and the political movement towards a leaner, more efficient and more democratic bureaucracy. Much of this change has gone under the collective name of “New Public Management” (NPM) and it is to that theme that we now turn.

There is an extensive literature on how reforms based on ideas of New Public Management (NPM) have affected the organization and conditions of the public sector. These reforms have included changes toward performance management, pay-for-performance schemes and managerial ideals copied from the private sector. An important aspect of this managerial paradigm is the faith in generic management skills, applicable across a range of public and private sector organisations (Exworthy & Halford 2002: 133). In other words, we are talking about one single template for how work in the public sector should be organized, despite the variety of public service and goods to be produced in modern welfare states (Hood 1991). The aim of these reforms has – at least rhetorically – been to ensure efficiency and high quality in public service. Even though this literature does discuss the actual effects of these reforms on the public sector as a whole, we argue that these system changes have had a profound – but often neglected – effect on the autonomy of certain groups of professionals operating within the public sector. Undoubtedly, this state of things has been touched upon by commentators who have focused on public management (e.g. Exworthy & Halford 2002) thereby, at least indirectly, commenting on the development for the professionals within the public sector. Moreover, commentators have lately warned that management values and priorities have colonized or soon will colonize professional work, leading progressively to new incentives, perceptions of significance and mentalities (Broadbent & Laughlin 2002; cf Power 1999). However, what seems to be missing is a systematic empirical assessment of how, taken together, these managerial reforms affect the (working) conditions of professional groups within the public service (cf Muzio & Kirkpatrick 2011). A fundamental question is, for example, to what extent the professional autonomy of modern professions is limited or enlarged by the sum of these reforms? Hence the purpose of this article is twofold: by analysing the effects of NPM-reforms for three specific professional groups we aim to demonstrate what mechanisms are at play as well as to provide illuminating empirical evidence on the impact of the reforms on these groups. But first we need to clarify what we actually mean by professionalism and professional autonomy.

Professionalism and the professional contract

What is a profession? In general, it can be stated that we have left what can be termed an essentialist view on professions – seeing them as an empirical phenomenon with certain stable properties, based on a few well-defined groups such as doctors and lawyers. The emphasis has also been transferred from the essence of professions to the question of how professions become professions: to professionalization as a historical process (Freidson 1994; Torstendahl 2009). In the last 30 years there has been much discussion relating to the criteria of professionalism. *Education* is the least debated criterion. A professional group has a corpus of knowledge in common, which means that they must in some way acquire this knowledge, presumably through the existence of formalised education – professional schooling or university education, perhaps both. Another commonly stated criterion of professional status is the existence of *professional values*. Some groups on the labour market have been known to have formalised ethical codes, notably the medical professions.

A number of other criteria of a profession have been suggested: professions have been attributed with a certain type of standing on the labour market (self-employment), with an inherent drive towards autonomy, and with a certain type of organisation on the labour market (professional organisation, not organisation in trade unions), etc. However, there are problems with all these criteria, relating to the fact that they are closely tied up with a specific historical form of occupation, that we tend to think of as professional work, and which is still, no matter how we try to avoid the problem, based on a specific set of Anglo-Saxon occupational groups during a rather narrow historical period. It seems difficult to define the profession without referring (implicitly) to these professions. The Swedish sociologist Thomas Brante has recently suggested a solution to the problem of definition that attempts a more principled approach. Brante terms the professions “access points” to the highest knowledge that exists in a field and traces conflicts within the field of professions to the invisible ontological models on which each profession relies (Brante 2014).

What then is the real essence of professionalism? Professional work, based on a certain level of abstraction, is *discretionary* work, which means that each professional has to use his/her own judgement. This means that there has to be a common standard, according to which such decisions are measured. Professions can thus be defined by the existence of a clear view on what *constitutes good work*. Hence, the values of professionals in relation to work are absolutely crucial to the existence of a profession. Doctors have standards for the judgement of medical work; professors have standards for what good science is. The reproduction of standards is accomplished through work itself, through schooling and apprenticeship and through judging each other’s work. This now takes us back to the value issue. In our opinion, the values of professions have previously been discussed far too much in terms of morals, and far

too little in terms of *the definition of good work*. If we leave the issue of self-interest vs. public interest, we can discern a motive for autonomy other than self-interest, and that is power over the definition of good work. This is not necessarily the same as monetary interest or status interest, or rather, whether self-interest and the power to define the contents and meaning of work are intertwined is an entirely empirical question.

The relationship between professions and the state can be described as an informal contract, which is illustrated in Figure 1 below (Hasselberg 2012: 18).

Figure 1. *The professional contract*

<p>The professionals' responsibility: Commitment/vocation without high demands for financial remuneration.</p>	<p>The professionals' rights: Autonomy = control of the entrance to the profession, quality control, the professionals hold the manager positions.</p>
<p>The State's responsibility: To leave the control of the profession and its concrete work to the professionals.</p>	<p>The State's rights: Access to the professionals' work without the obligation to fully compensate the profession financially.</p>

A prerequisite for this informal contract has been society's trust in the professionals; a trust emanating from the specific and autonomously developed knowledge base upheld by the professional group itself – and often confirmed by the state through some kind of authorization of the professional jurisdiction (e.g. the certification of schoolteachers). The figure illustrates a balance between the two counterparts: the state – the political majority – is dependent on different professional groups for implementing policies of the welfare state (e.g. education, justice and health); on the other hand the professional groups' possibility of professional practice is dependent on the state's recognition of the professional jurisdiction (which leads to exclusiveness). The scope for professional judgement and the professionals' ability to organize their own work are central elements in this informal contract (Brante et al 2015). Hence, when deciding whether a specific profession has gained or lost autonomy as a result of management reforms we will base our argument on an assessment of their freedom to exercise their professional judgement as well as their freedom to organize their work. If a process has occurred, in which these freedoms have been impinged upon, we find reason to speak of *deprofessionalization*.

Professions under siege: indications of deprofessionalization

There is no doubt that professions have been subjected to severe and increasing pressure over the last two or three decades, although the terminology employed to discuss this problem can vary considerably from one researcher to another.

Krause (1996) does not discuss the decline in professionals' status he observes in terms of deprofessionalization, but the development he describes fits our interpretation of a process of deprofessionalization perfectly. To Krause the development of the professions is regulated by their relation to two entities: capitalism and the state. Whereas professionals in earlier periods were able to co-opt the state and use it for their own ends Krause finds that since the middle of the 1960s the state has become more and more active in curbing the autonomy of professionals. According to Krause state and capitalism have joined forces and the concerns guiding state action are the capitalist ideal of economic rationalization. Capitalism has begun to regard professionals as obstacles to economic progress. At the same time some professional groups have adopted the capitalist model itself and have imposed capitalist rationalization upon those lower in the professional pecking order. 'Throughout this study', Krause concludes, 'we have shown the ways in which formerly self-run professional groups have slowly been losing the ability to control their own associations, to control the workplace, to control the market for their services, and to control their relation to the state' (Krause 1996: 280f). To Krause, the professions are products of the university, in itself a remnant from the medieval guilds. Just as happened in the 19th century an invigorated capitalism is once again removing the guild properties of social institutions.

Neither does Freidson use the term deprofessionalization in this context. He does, however, distinguish the pressure that has transformed the professional world since the early 1980s as an 'assault on professionalism', where he describes exactly those tendencies that we label deprofessionalization (Freidson 2001: 179). A researcher who, on the other hand, does use the term deprofessionalization is Georg Ritzer, who finds it useful in describing the increasing external control and internal rationalisation of the profession of physicians. To Ritzer deprofessionalization 'involves a decline in the possession of, or in the perception that the professions possess, altruism, autonomy, authority over clients, general systematic knowledge, distinctive occupational culture, and community and legal recognition', in short; the reversal of a process of professionalization (Ritzer 2001: 186f). To Ritzer there are two levels on which deprofessionalization takes place. On one level professionals are subjected to increasing control by being forced to adapt to formally rational structures such as capitalistic and bureaucratic institutions. More external control means less power and a decline in power is a major aspect of deprofessionalization. At another level the professionals' own substantive rationality (based on the professions' own values such as altruism, authority and autonomy) is being supplanted by formal rationality (such as structures, rules and regulations).

According to Bottery & Wright it is 'globalisation', in terms of the attempt by governments to optimise their country's competitive ability, that drives deprofessionalization in general and teachers' deprofessionalization in particular. Education

is central in the post-Fordist attempts to reform welfare states into workfare states. In creating the fit workforce that is required to survive in global competition implementers are needed, not autonomous professionals (Bottery & Wright 2000: 17).

In short, there is in principle no lack of indications that deprofessionalization has been a trend in the Western world during the last few decades. Disagreement on this point stems more from the nuances in the analysis of the process than from genuine doubt about the change of professionalism. Steven Brint (1994) speaks of *expertism* as the phenomenon replacing *social trustee professionalism*, by which he means the same thing as we define as professionalism. *Expertism* implies an abandonment of professional *values* (“disinterested” service to society *and* high-minded ethical standards, Brint 1994: 203) in favour of the acceptance of a more instrumental view of professional expertise. A similar claim is made by those who take the standpoint that there is a *new professionalism* replacing the “old” professionalism (Evetts 2006a; 2006b; 2011; Torstendahl 2009; Muzio & Kirkpatrick 2011). To us however, professionalism with neither a value-system nor a mandate to live up to its demands effectively seems not so much a “new” professionalism but rather a lack of any professionalism at all.

Methodology and selection

In order to make an assessment of how public sector reforms influenced by NPM ideas have affected the autonomy of professional groups in the public sector, we need to specify what mechanisms either strengthen the position of the professional or weaken it. The professional groups that we have selected for this study are schoolteachers, judges and academic faculty. It is noteworthy that lawyers have always been “clear cases” of professional groups, while it is more debatable whether teachers and the academic faculty are “professions” or not. As we do not find that “essentialist” approach very helpful – but instead view professionalism as a process, see above – we will not argue further for the inclusion of the latter groups. It is, however, worth recalling that at the very beginning of academic interest in professional groups, teachers and scientists were mentioned as being such groups (see Parsons 1939: 457).

As already shown, our analysis is based on the Swedish case which we argue is a suitable one. First of all, it is a well-established fact that the NPM ideas found fertile soil in Sweden right from the beginning as the restructuring was closely linked to economy-wide reforms (Pollitt & Summa 1997; Barzelay 2001; Pollitt & Bouckaert 2011; Wockelberg & Ahlbäck Öberg 2016). The early implementation of these reforms means that any effects have had a comparatively long time to settle in. Second, another thing to take into account is that in the Swedish context the selected professions predominantly operate in the public sector, which serves our purposes since the overarching theme of our study

is about public management reforms.³ Also, the selection of professions covers both employment by the local government (schoolteachers) and by central government (university teachers and judges). It thereby reflects the fact that new managerial ideas have actually penetrated not only the “welfare state”-sector (operated on the municipal level) but also professions employed by central government.⁴

Which public management reforms?

Naturally we are interested in the general public sector reforms that reorganize or change the working conditions of those who work within the sector. On a general level, the reforms included decentralization and new management styles, a more individualized approach to the public employee and a shift in the relation between legal and economic instruments in how to govern the public administration, among others the result-oriented management and budgeting style. In short, one might say that we saw the rise of “economism” as *the* way to approach what public administration should do, and how. More efficient was also better, as efficiency was declared to be of intrinsic value to all public administration (and, indeed, to the whole public sector). This gives us a rough categorization into organizational changes, work-related changes and control-related changes that we will use below.

According to Hood’s cataloguing the doctrinal – slightly overlapping – components of new public management are a) ‘Hands-on professional management’ in the public sector, b) Explicit standards and measures of performance, c) Greater emphasis on output control, d) Shift to disaggregation of units in the public sector, e) Shift to greater competition in public sector, f) Stress on private-sector styles of management practice, and g) Stress on greater discipline and parsimony in resource use (Hood 1991). Twenty-five years later Pollitt makes the same specification of the NPM bundle (2014):

- Greater emphasis on ‘performance’, especially through the measurement of outputs
- A preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms (e.g. semi-autonomous executive or regulatory agencies)

3 It is only recently that schoolteachers have had the opportunity to work within the private sector in Sweden.

4 As a background it should be mentioned that the Swedish public service can be classified as an open/position-based system, in which a specific career path and a strict separation between public and private employment have become the exception (Kuhlmann & Wollmann 2014: 82). What remains of the ‘old’ career-based system can be found within the judiciary, military and the police (i.e. 1 per cent of central government personnel in Sweden) (ibid: 31; Statskontoret 2015: 14).

- A widespread substitution of contracts for hierarchical relations as the principal co-ordinating device
- A widespread injection of market-type mechanisms including competitive tendering, public-sector league tables, performance-related pay and various user-choice mechanisms
- An emphasis on treating service users as ‘customers’ and on the application of generic quality improvement techniques such as TQM. This strand of NPM developed a little later than the initial push for greater efficiency.

The restructuring of the Swedish public sector during recent decades certainly covers most of these components. First and foremost, during the NPM era major changes have been made in the governing principles of the public administration in Sweden as there has been an early shift to result-oriented management and budgeting systems. Hence, the effect of result-oriented management, and an increased focus on output control will be investigated here.

Moreover, another tangible change in the Swedish setting is the introduction of new managerial ideals, where professional managers have been introduced in the public sector. In an analysis of the overall effects on the autonomy of different professions it seems reasonable to examine the significance of such a change. Also, in terms of organization of the work there has been a shift to disaggregation of units, i.e. a restructuring of the organization, which hypothetically could have an impact on the discretion of the professions. We are interested in the effects of the introduction of private-sector styles of management practices, the introduction of pay-for-performance schemes, on our chosen groups. Last but not least, the element of competition in the production and services of our selected public servants could potentially also have a conditional effect on the exercise of a profession, and here we are interested in the effects of turning citizens into customers (thereby implanting values based on supply and demand, rather than professional judgements).

In sum, we will organize our analysis of the effects of NPM-based public-sector reforms on our three professional groups under the following headings: *Performance management*, *Managerialism*, *Restructuring of the organizational units*, *Pay-for-performance* and *Citizen to customer*. The main question is, thus, what influence have these reforms had on the ability of our selected groups to practise their professional competence? Our point of departure is that the answer to this question is vital to an understanding of the trade-off between having a public service organized in a paradigm that strives for a “cogs in the machinery”-ideal (full control, from above) and a paradigm which accepts a greater element of professional discretion. The conclusion is that both paradigms are about efficiency, but they differ in terms of the qualitative assessment.

Performance management

Result-oriented management and budgeting or performance management has been a central reform strategy for the public sector in Sweden (Pollitt & Bouckaert 2011; Sundström 2015). The purpose has been “to replace the presumed inefficiency of the hierarchical bureaucracy with the presumed efficiency of the market” (Power 1997: 43). When comparing different policy fields, as in this article, it is striking how performance management has been introduced in different sectors, at different points in time and in different shapes but with highly similar end results for the professionals.

SCHOOLTEACHERS

The primary and secondary school system was an early target for NPM reforms. In the late 1980s several reforms were introduced simultaneously, in a fundamental reform of education. Between 1989 and 1990 three laws were passed that at one stroke transferred the responsibilities of primary and secondary education from central government to the municipalities and introduced management by objectives and results. Practically overnight, primary education shifted from being one of the policy areas most regulated in detail to being, beyond comparison, the most deregulated. The reform was accompanied by the disbandment of the state school agency which was associated with central governance and the erection of a new school agency with limited responsibilities and with the explicit objective of not interfering in municipal affairs (Stenlås 2009: 41ff; Ringarp 2011; SOU 2014:5).

The main driving force behind the changes was the Ministry of Finance which sought to try out new administrative ideas and found that the education sector provided opportunities for such an experiment. According to the Minister of Finance, the state no longer possessed the resources to guarantee primary and secondary education of equal standard all over the country. The municipalities were supposed to have better financial means (Ringborg 1997: 228; Jarl & Rönnberg 2010: 67ff; Ringarp 2011: 64ff).

With management by objectives and results (MBOR) the government’s responsibility would be solely to specify the goals. How the goals were achieved would be up to each and every municipality, and to each and every school. In theory it was a very neat solution to the problem of controlling a large and expensive education sector. Management by objectives and results seemingly suited the education sector perfectly, not least because school work was already ‘goal-oriented’. MBOR meant that state regulations could be abolished. Instead the Government specifies goals for decentralized units to carry out, but whether the goals have been achieved or not can only be determined *post facto* by evaluation. This formula seems to correspond well with the practices teachers already followed: they carried out continuous evaluations of the achievements of their students, such as when marking tests or setting grades. The gov-

ernmental committee that proposed management by objectives and results in the school system argued that the state had hitherto been unable to control what was happening in the classrooms. This would be remedied with the new management technique (SOU 1988:20: 64).

How, then, did MBOR relate to teacher professionalism? Performance management requires constant evaluation and Forsberg & Wallin (2006) claim that a 'control regime' has emerged in Swedish schools. With the decentralization in 1989–90 formulation of goals and evaluation became the most important steering instruments of the state. A central assumption is that evaluation provides knowledge that can be used to improve activities in the future. This is commonly formulated as 'evidence-based knowledge'. Also the everyday decisions of professionals should ideally be based on 'evidence' that is provided by statistical evidence tests (Jarl & Rönnberg 2010: 170ff). These relations amount to a latent conflict between professionals who base their decisions on personal experience and intimate or tacit knowledge of their craft and external evaluators, managers and political decision-makers who demand 'evidence'. Such a conflict will directly touch upon the issue of professional autonomy. It is, thus, highly problematical for professionals to assert professional discretion in a situation where direct control through 'evidence' is requested, especially since professional judgement often requires delicate consideration whereas the 'evidence-based knowledge' movement propounds a rather one-dimensional conception of knowledge (cf Lindgren 2006).

JUDGES

The position of judges in Sweden has undergone similar developments. On an organisational level, the administrative agency under the Government, the Swedish Courts' National Administration (*Sveriges domstolar* [earlier *Domstolsverket*]), supports the courts in various ways, mainly with personnel but also with facilities and technical support. Resource allocation is done via the agency and the courts have little formal influence over budgeting and staffing, and even if informal contacts can compensate for this lack of direct control it is a sign of how the need to keep the activities of the public sector under financial control leads to less self-determination by the professionals "on the floor". If, for example, a chief judge wants a new judge for his or her court and the agency does not agree, the conflict is resolved by the government.⁵ This can be interpreted as giving precedence to financial aspects. The constitutional independence of courts and judges, regulated in the Instrument of Government, Chapter 11, does not preclude the use of administrative and financial steering of the courts in such a general way (Bull & Sterzel 2010: 262f; SOU 2007:69).

It is also clear that the Government takes a more substantive interest in how the courts handle their caseload, without actually intruding into the specific

5 See Government decision 2010-12-16 Ju 2010/9784/DOM, p. 14.

judging activity. The problem of an inefficient legal system haunts almost every West European country. In Sweden, this has led to quite substantial interest in efficiency as output in terms of number of cases decided per time unit. This represents a much industrialised approach to the issue of justice. In the detailed appropriation directions from the Government goals are set for “production”.⁶ We can see that the target is that 75 % of criminal cases should not take longer than five months to decide. For civil proceedings, 75 % of these should not take more than seven months and “the main part” of administrative cases should be decided within six months. The appropriation document – 19 pages long – continues to list more specific goals for certain kinds of proceedings. Funds are allocated to the different areas and extensive demands for reports on progress are made, taking up about six pages of the whole document. A clear emphasis on production, that stands out because of the lack of any substantial discussion about quality. The latter is mentioned only in connection with the very general ambition to be more efficient without loss of quality.

In everyday work this focus on production leads to an almost obsessional focus on the number of cases “in docket” (the number of cases a court at any given time has to try). The control of inflow and output of court decisions becomes the most important part of the courts’ work. “Docket control” is the name of the game. The way this affects professional judgement was aptly illustrated in the fall of 2009 by a chief judge being convicted for 41 cases of misuse of public power (*tjänstefel*) for giving priority to new and easy cases in order to keep the balance of cases under control and thus letting some old and complicated cases wait.⁷ We see a professional identity under change: good judges are judges that “deliver” on time and the focus on quantity and factors that can be measured easily threaten to overshadow issues of quality and the factors leading to “good judgements”. In Swedish courts, too, therefore, a conflict between management by numerical objectives and internal professional standards is evident.

ACADEMIC FACULTY

In Swedish academia, the crucial overturn of the system happened in 1993, when the idea of throughput (*genomströmning*) was introduced as a means of distributing state funding to universities. Universities were no longer to be paid according to what courses they offered and what work they did, but in relation to how many students actually passed their exams. Students were thus on the conceptual level transformed to the “products” of the university system. Throughput goals were constructed and expressed as percentages of the

6 Typical examples are Government decision 2008-12-18, Ju 2008/10503/DOM and 2010-12-16 Ju 2010/9784/DOM concerning goals for 2009 and 2011.

7 See judgement of Örebro district court October 1, 2009, case B 989-09.

students that had to pass a course in order for the individual department to receive the stipulated means. A difference between basic and advanced courses was upheld, lower throughput demands being made as regards advanced courses (Government Bill 1992/93:1).

From the very start the new system had its critics. A major disadvantage was said to be that it gave incentives to the universities to pass students who had not reached an acceptable standard of academic achievement: to reduce the demands, give simpler tests, etc. The system put a premium on a stable output, but did not care what students actually learned. In terms of deprofessionalization, the most obvious consequence was that the focus in teaching shifted from quality (judgement of academic achievement) to quantity (number of students that passed). A sceptic may counter by questioning the compliance of faculty with this new standard. Can we say for sure that the incentives really worked? There are signs of their success, however. One such sign is the inclusion of speed of completion as a criterion of good work, which began to be applied to, for example, student essays. The quantity of time spent on a task has thus in some departments and faculties been accepted as a criterion of good science (Hasselberg 2012). This must be deemed a change of professional standards of university teachers. The throughput measurement was introduced at the elementary level but has now spread to the advanced level and thus affects the production of PhD theses. The quality of PhD theses is now an issue that is second to how many PhD theses are produced and how fast. Departments and disciplines that encourage PhD students to take their time to complete their theses are punished for their inefficiency. This means that scientific judgement (What is a good research question? What is originality? What is an acceptable minimum standard for a PhD thesis?) has been subsumed under an overarching standard of efficiency with time (in the end money). We can no longer argue convincingly that original work is better than mediocre work that has taken less time to produce. The definition of science itself has begun to shift, showing what Aant Elzinga calls “epistemic drift” (Elzinga 1985).

Managerialism

As part of the NPM package new forms of managerialism were introduced in the public sector. They were seen as facilitating a takeover from old-fashioned, bureaucratic managers and an injection of “the entrepreneurial vigour required to meet the needs of the public sector in the 1990s and beyond.” (Exworthy & Halford 2002: 2). Managerialism means that the management function is perceived as an occupation distinct from the profession that requires competencies other than the professional skills. ‘Management’ has become a field of its own and managers from one area can move to other areas with reference to their ‘management competence’. The basis of this perception of ‘management’

is that the ‘management competence’ has begun to be regarded as more important than the primary task of the organisation. This is what Exworthy & Halford (2002) refers to as the essence of ‘managerialism’.

As Pollitt has pointed out, one good reason for managerial intervention would be if managers knew more about (professional) quality than most of the professional service deliverers (1990: 439). However, Pollitt makes an important distinction between two kinds of managers: a) managers who have assumed their managerial role after a distinguished career in the profession they are supposed to manage, and b) managers who have little or no background in the relevant profession. The distinction is important, since the manager in the first case may have some claim to be able to make substantive judgements of the quality of the work of the professionals in the organization, while in the second case such a claim would usually be unjustified (ibid: 438). In the latter case it is easy to see that professionals and managers might have conflicting ideas on what constitutes work well performed (i.e. good quality).

SCHOOLTEACHERS

A few years ago it went without saying that a headmaster was a teacher who had advanced to that position. The recruitment to headmaster was made internally within the profession and ensured that the professionals were led by their peers. The knowledge of the conditions of work was shared between professionals and the leadership, as were the values that united the profession. In 1966, *Skolledarförbundet* (The Swedish Association of School Principals and Directors of Education), a union for headmasters, was formed but ever since then there has been controversy among headmasters about whether they should be regarded as an occupation distinct from the teachers or not (Ullman 1997). Jarl and Rönnberg (2010) describe a development starting in the early 1990s, in which headmasters are increasingly regarded as being a profession of their own. Over the same period management ideals have been actively promoted by the employers (Stenlås 2009: 85ff).

The development of managerialism in the education sector is evident in several ways. Headmasters have been a key group in the school reforms. They were the ones supposed to implement policy changes and it was crucial that they identified with the municipal administration rather than with the teachers of their respective schools. An education for ‘school leaders’ was instituted in 1967 but never attracted any attention. However, since 2009 the ‘school leader’ education has been enhanced and the question is now whether it will become a compulsory academic education (Ullman 1997: 239; Jarl & Rönnbäck 2010: 160ff). From 1990 to 2004 the number of headmasters increased from 1,657 to more than 8,000. At the same time the admission criteria for becoming headmaster were relaxed so that one no longer had to have a degree from a teacher’s college. Having ‘some kind of experience of education’ would be enough

(SOU 2004:116: 31f, 107). Moreover, in policy documents from the Swedish Association of Municipalities it is possible to discern a tendency to disregard the particular characteristics of schools and education and a wish to reduce them to one municipal activity among others (Collberg 2004: 19).⁸ These circumstances indicate that the ‘school leadership’ function has started out on a path of professionalization. State and local government are actively attempting to create a group of managers who are administrators rather than professional teachers. In consequence, value conflicts between school leaders and teachers and conflicts over the division of labour and authority in schools are to be expected (Persson et al. 2003; Jarl et al. 2012).

JUDGES

In contrast to the teachers’ situation, judges have long been exposed to a rather low degree of “management”. There has certainly been traditional hierarchy within the courts, but questions of leadership, steering etc., were not put on the agenda until long after NPM had reached other parts of the public administration. The ambition to make the courts more efficient has brought the issue of leadership and management to the fore, as is evident from a number of public inquiries into the issue of how to adapt the court to the demands of today’s society, held over the past 20 years (SOU 1994:99; SOU 2000:99; SOU 2003:102; SOU 2007:69; SOU 2008:106; SOU 2011:42). The overall impression of this almost obsessive discussion about the courts and the judges is that change seems to come only slowly (if at all) and in the face of considerable resistance from the judges themselves. However, change has come, as we shall see.

The criteria of a successful judge and a successful court are more and more equivalent with ‘efficiency’ (expressed in speed) in handling cases. In that context the chief judge of the court takes on a new role, no longer being the first among equals, but rather *the chief*. This new role consists of a responsibility for a more pronounced leadership, a mindfulness of the economic frames of the judging activity and a drive for (quantitative) results. This is also reflected in the way chief judges are recruited today, since such qualities are explicitly sought. That is, being the “best” judge is no longer the indispensable qualification for becoming chief judge. Nor is seniority the deciding factor. In order to get the best qualified leaders, external consultants have recently been used in evaluating candidates for such “un-classical” skills as are sought after. Thus, even if courts still recruit their leaders mainly from within the ranks of the judicial profession, the skills and values of the profession are being supplanted by the external values promoted by the judicial organisations (Ställvik 2009: 184).

8 Wahlström (2002) refers to a report that municipal administration managers are substantially more inclined than headmasters themselves to see headmasters as municipal managers among others and not as leaders of a specific professional task with governmental responsibility.

A notable exception that might be a sign of a new direction from which chief judges are recruited is the appointment of a new president of the Supreme Administrative Court in 2007, when the former chief judge retired. The new president's background was not primarily as a judge, but as a former minister of government and as a chief of police. The court was at that moment in a crisis, with a backlog of many thousands of cases and a number of legal actions brought against it due to the slow management of justice.⁹ The new president introduced a number of new methods of working, in which the common strand is a shared responsibility for the speedy handling of cases at the court, not only among the judges, but also including clerks and administrative personnel. A few years later the 'docket' was substantially reduced.¹⁰ Undoubtedly, this must be regarded as a successful instance of external recruitment, but if it opens the way to a wider use of such persons the fact that few persons excel in leadership, professional skills and organisational legitimacy at the same time must be borne in mind. We tend to think that this example is the exception that proves the rule that such managerial "transplants" generally fail.

In conclusion so far, compared to the situation in primary and secondary education, the judges seem to have better preserved their professional status since the leadership in the former two sectors no longer has to be internally recruited, whereas this is still by far the commonest route in the Courts of Sweden.

ACADEMIC FACULTY

In academia, the heart of collegial authority one might think, the first signs of a corporatisation of the university in Sweden occurred during the period 1991–1994, when a right-wing coalition was in government. Top-down decision-making was instigated and encouraged, however under a rhetorical cloak consisting mainly of the promise of the liberation of the university (Benner 2001, Ch. 2; Engwall 2007). However, the traditional collegial decision-making, causing much annoyance among reformers, prevailed in many respects. This type of decision-making has deep roots in the academy. It is based on the idea that the faculty as a collective is responsible for the quality of research and teaching. The joint decision-making of the faculty has had two goals: to maintain quality and to preserve social stability. Social stability has been maintained through a focus on consensus, respect for the right to differ and on "fairness" in the distribution of resources, etc. (Hasselberg 2015). These central characteristics of collegial decision-making have, during recent decades, become a

9 "Justice delayed is justice denied" as the legal saying goes. Article 6 of the European Convention on Human Rights guarantees parties before a court a decision within a reasonable time, something the court had obvious problems with at the time.

10 According to the Court statistics appearing in "Statistics Sweden" (Domstolsverket 2010: 26), in 2006 there were 7,891 cases pending for decision, while in 2010 there were 2,442.

core problem for reformers who have the ambition to create more company-like organisations. Collegiate decision-making does not promote change, and it does not promote efficiency as a goal in itself. Furthermore, it comes into conflict with the notion of top-down decision-making that is inherent in the idea of management. Collegiate decision-making is bottom-up, and it takes the interest of individual actors within faculty into account. The fact is of course also that the majority of decisions are taken at the level of the department, not, as strategic decision-making experts would assume, in the university board (Whitley 2008). Collegiate decision-making has continued to be a source of irritation to university reformers during the 1990s and onwards. This statement is valid for both left-wing and right-wing governments. The Social Democrats have tried to instil new values into the university system and make them servants of society. The Conservatives have tried to instil what they see as greater cost-effectiveness. What they have in common is the distrust of collegiate decision-making. Currently, the corporatisation of the university has reached new levels. At the current moment the focus is on academic leadership, i.e. on the “leaders” themselves, and what it takes to be an academic leader. An underlying assumption is that leaders have or should have both the power and responsibility for the development of the university. Academic officials are no longer “*primi inter pares*”, they are the ones that make the calls (SOU 2015:92).

The catalytic reform in terms of abolishing collegiate decision-making is the ‘Autonomy Reform’ of 2011, which in substance was a deregulation of the higher-education sector (Government Bill 2009/10:149). In its turn this has led to a higher level of regulation of decision-making within universities, since the only paragraph that regulates the existence of decision-making bodies within the universities simply states that decisions regarding teaching and research have to be taken by people with scientific training. A few years after the reform an investigation into the matter showed that the majority of Swedish universities had rapidly more or less abolished collegiate decision-making as a consequence of the reform (Sundberg 2013; 2014).

The restructuring of the organizational units

An effect and characteristic of NPM-inspired organizational reforms has been specialization and fragmentation of organizational units. As mentioned earlier, NPM has a preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms (Hood 1991; Pollitt 2014), which will be illustrated by the following.

SCHOOLTEACHERS

The obvious restructuring of the organizational unit for the schoolteachers is the municipalisation of the school carried out in the early 1990s, which has

already been mentioned above. The purpose was to achieve less detailed steering in combination with introducing management by objectives and results, which, taken together, were expected to lead to a more efficient and rational school system. However, the move from central to local government employee did indeed change the prerequisites of the teacher profession; from then on the professional jurisdiction of the teacher profession was no longer protected, since teachers were now treated like any local government employee (SOU 2014:5).

Initially, the municipalisation reform was bitterly contested by all teachers. However, through a process of wage-bargaining, the government was able to secure the support of the Swedish Teachers' Union (*Sveriges Lärarförbund*), the union that organized the primary and lower secondary schoolteachers and the larger of the two teachers' unions. Resistance was thus offered only by the National Union of Teachers in Sweden (*Lärarnas Riksförbund*), the union organizing the upper secondary school and the high schoolteachers and the teachers with the strongest professional identity. The end result was that the reform could be implemented, despite opposition from a large proportion of the teachers (Ringarp 2011).

The aim of the government was to rationalize and decentralize education and little or no effort was made to understand the teachers' objections. Decentralization was supposed to move decisions closer to citizens. How could that not be desirable? The teachers, however, were now transformed from government employed public servants to municipal officers and moved from one tradition of public service to another. Proximity to decisions is not the same thing as legitimacy and sometimes the two are in direct opposition to each other. While public decision-making at state level generally enjoys a high degree of legitimacy, lack of legitimacy is often associated with municipal-level decision-making (schools, elderly care, healthcare). The reason is that the state administration in Sweden is historically associated with values such as equal treatment, impartiality, legal security and integrity. Such values cannot be created overnight by political decisions, but are built up over time and form an administrative tradition and a civil service ethos that has no equivalent in the municipal service. Moreover, the citizens are generally better informed in matters of national decision-making than in municipal matters, and that, in turn, contributes to legitimacy. Thus, it can be concluded that there is an error in the assumption that decentralization and proximity to decisions would strengthen the education system, and that the transformation of the teaching occupation from state public servants to municipal officers would not lead to significant 'value losses' not only for the teachers but also for the education system at large. These consequences were not observed at that time (Stenlås 2011: 78f).

JUDGES

During the last 10–20 years Swedish courts have undergone substantial changes in how work is organized. First of all, the courts are growing bigger and bigger, and fewer and fewer. Small provincial courts have been closed and the judges have been moved to bigger courts. In the last stage of such reorganisations, 23 Administrative County Courts were grouped into 12 Regional Administrative Courts (Government Bill 2008/09:165; SOU 2011:42: 112ff).

Inside the courts, the small working groups (*rotlar*) lose in importance as the larger departments (*avdelningar*) become the central unit of work. Judges are no longer heads of their own group (*rotel*), but parts of a larger department with many other judges (SOU 2011:42: 138ff). What we see here is the way in which judges are converted into *replaceable* figures in an industry of law. It is a more or less perfect parallel to the development of the private lawyer and the law firm internationally and in Sweden (Posner 2013: 245ff; Holvast & Dornboos 2015). This centralization has taken place in the name of efficiency, but it is also a classical indicator of deprofessionalization. The creation of larger work units and the replaceability of the individual professional serves to break down professional responsibility and the sense of control over the work and its content (not only its form).

This loss is furthermore exacerbated by a fragmentation of the work itself. No single judge follows the case in hand from the beginning to the end (Ställvik 2009). Instead, the rational way of dividing work is to let people specialize and to let them rotate so as to be as flexible as possible. One might say that both “Fordism” (specialization) and “Toyotism” (everyone is responsible for everything) have hit the judges at the same time. Again, this indicates deprofessionalization of the judges, as it means that they lose further control of the content of their own work. The cases are no longer “their” case, but just a case. In a recent report from the Swedish Courts National Administration on recruitment of judges it is obvious that the industrial way of approaching judging constitutes a problem if the best lawyers are to be attracted by a career in the courts (Domstolsverket 2011: 84). Former and present employees of Swedish courts have even described recent reforms in the internal division of work within the courts as resulting in feeling like being in a “factory”. The reforms have been initiated on the basis that there is no real connection between the constitutional guarantees of judicial independence, which is interpreted as concerning the content of the judging activity, and the organisation of work in courts (SOU 2011:42: 107ff). That assumption is, from a professional perspective, doubtful. The organisational form of work decides the content of that work to a certain degree, even if this can be difficult to show on an individual basis, judgement for judgement.

This development is even more pronounced in a newly publicised Swedish Government Official Report, in which a general leave to appeal for all cases

decided in the Court of First Instance is proposed (SOU 2010:44). This would transform the Courts of Appeal into places where the main part of the work would consist of a summary judgement of the decision of the Court below as to whether or not to grant leave to appeal. In the best scenario, this will free resources to deal more fully with the truly complicated cases, but in the worst case it will rather transform the Courts of Appeal into places where the majority of the work is brief and superficial and the District Courts even more into institutions for the mass production of that much sought-after commodity “justice”.

ACADEMIC FACULTY

The task of the university has been twofold ever since the creation of the modern research university a little more than one hundred years ago. The two main tasks have been teaching (the dissemination of knowledge) and research (the creation of new knowledge). The organisation of these two main activities has traditionally been very individualistic: individual faculty members have been solely responsible for their own work and for their use of time. Still, it must be stated that the dissolution of this model in some disciplines (medicine, parts of the natural sciences) began in the early 20th century, a major driving force being the capitalisation and mechanisation of scientific work. The need for more expensive equipment and more money became a powerful incentive towards more organised research: research teams organised as hierarchies, with team leaders, postdocs, PhD-students (Morris 2000). The extrapolation of this development is embodied by what has become known as “big science”.¹¹ Team-based research demands structures for decision-making and division of work. It is impossible to conceive team-based research as an activity performed by a number of individual professionals, all with total power over their own questions, theories, methods and results (Hasselberg 2012: 228ff).

This is not to say, however, that there have not been changes in the organisation of work at the university as a consequence of reforms in funding, management ideology and method of evaluation. But the two main types of work, teaching and research, have been affected in separate ways. The organisation of teaching has become more team-oriented, in line with what has happened in primary and secondary schools. This can partly be seen as a result of the bureaucratisation that has followed in the wake of more explicit political demands on university education. There are far more plans and policy documents that have to be taken into consideration now than 20 years ago, and teaching is also closely evaluated and scrutinized. This has created a need for more coordination. The organisation of research has, for one thing, been

11 A critical perspective on the relationship between big science and the governance of science can be found in Fuller 2000.

affected by the changed composition of research funding. Shrinking state grants have made universities more dependent on external sources of funds,¹² which have led to an increasing amount of time spent by individual scientists on writing research applications. The proportion of time spent on this, as well as the flood of applications that must be dealt with and evaluated by funding agencies, has led to much debate and discussion of how resources are spent. An effect that is less often acknowledged is that this also affects the organisation of research: it strengthens and increases division of labour as grant-seeking in itself has become a full-time job for prominent researchers, who as a consequence have less time to carry out their own research. We are witnessing a type of professionalization here: some tasks becoming so important that they give rise to specialisation and in the end new professional identities within faculty.

Deprofessionalization results in direct loss of autonomy by faculty. Within teaching this loss of autonomy takes the shape of an increased stress on co-operation and the formation of a collective judgement instead of an individual judgement. Within research individual judgement is still very much at the centre of decision-making, but the question is whose this judgement is. Professional judgement is today more and more confined to the higher ranks of the profession, to the established academic elite, and is also becoming increasingly tied to the ability to acquire and the right to manage research funding. A segment of the profession has become owners, while another segment is very clearly employed by the owners; and property rights have become an issue at the university (Hasselberg 2012).

Pay for performance

From the late 1980s individual salaries based on the pay-for-performance principle were introduced in the public sector in Sweden (Government written communication 1984/85:202; Ahlbäck Öberg 2012). Pay for performance was a part of the management by objectives and results parcel. It was considered by its proponents to facilitate management at individual level. Reformers influenced by rational choice ideals believed that by punishing deviant behaviour and rewarding compliant behaviour employees can be induced to do the right things. Thus, pay for performance was designed as a micro-level governance instrument in order to empower managers (Weibel et al. 2010). How, then, has the introduction of individual wages been effected in the three sectors that concern our study and what are the effects of the pay-for-performance principle on professional work?

12 One of the leading critics of the diminished proportion of grants that goes directly to universities and is not exposed to competition has been the former Vice Chancellor of Uppsala University, Bo Sundqvist, see Sundqvist 2011.

SCHOOLTEACHERS

Until the mid-1990s teachers' wages were set by wage scales and tariffs in which length of service and position determined which tariff was to be used. At that time both teachers' unions were opposed to the introduction of pay for performance. The employers, represented by the Swedish Association of Municipalities (*Svenska kommunförbundet*), wanted the same kind of wage agreement for the teachers as for the rest of their employees. A few years earlier the teachers' unions had opposed the municipalisation reform partly because of the expectations that it would lead to pay-for-performance pay. In the wage agreement of 1996 the unions finally agreed. Lärarens riksförbund (the National Union of Teachers in Sweden), the secondary schoolteachers union, hoped that it would lead to higher pay for their members (Parding & Ringarp 2008: 21). In the wage agreement of 1996 employers and unions agreed upon pay-for-performance payment for teachers as well. According to this agreement it was to be 'individual and differentiated and mirror objectives and results achieved' (Collberg 2004:11).

The problem with pay for performance among professionals, however, is that it replaces professional incentives to perform well with alien incentives. According to a professional logic, professionals perform according to values they have acquired during their training and their performance is subject to self-evaluation and scrutiny from their peers who more or less share the same values and in front of whom the professional would not want to underperform. Sennett has claimed that it is 'the ambition to do something well' and 'for its own sake' that is the prime source of motivation for professionals (2008:144). Pay for performance, on the other hand, is based on the notion that rewards are necessary to induce good work. Unless someone is properly rewarded he or she cannot be expected to perform well. Performance, in this case then, is subject to outside evaluation which means that professionals are expected to perform not according to their own norms for good work but according to someone else's norms. The argument above is not only applicable to the introduction of pay for performance in schools but serves to explain the mistrust of pay-for-performance schemes among established public sector professionals more generally (Weibel et al. 2010).

JUDGES

In 2008, individual salaries were for the first time accepted for judges in Sweden. This might be very unusual in an international perspective.¹³ However, the

13 See Neppi Modona et al. 2010: 10: "The remuneration should be based on a general standard and rely on objective and transparent criteria, not on an assessment of the individual performance of a judge. Bonuses which include an element of discretion should be excluded." The Venice Commission is an expert panel on democracy and rule of law under the Council of Europe, conducting comparative studies and identifying European standards on those subjects.

idea of individual salaries was introduced with a certain paradoxical twist. Everything except the judging activity itself can be a factor in determining individual judges' remuneration.¹⁴ What we thus see is a system of control that leaves out of consideration the very factor which is of greatest concern to us as citizens and which constitutes their unique role, namely to uphold the rule of law and to ensure that justice is done. As the quality of judgements cannot be measured easily and as such measurements might impact on individual independence, it is not to be taken into account. This is in no way a self-evident way of going about introducing individual remuneration. It is not unknown for professionals to be paid according to their skill or success: lawyers and medical doctors are examples. For those groups, it is clear that it is the core of their professional activity that is the basis for their financial rewards. When higher remuneration is instead based on all other skills and activities of a professional than the central one (deciding cases, teaching, curing, etc.), then there is a real threat to the professional values of the group. Excellence in the core activities is not directly valued by the employer and the question of whether that really is a way of protecting the judge's independence is open to discussion. From the professional perspective, either the professional skill of the individual should be the basis of his or her success in negotiations on salary or such individual concerns should play little or no role in determining the pay. Any other system, such as the Swedish system for judges' salaries, risks distorting the core values of the profession in a way that makes the profession as a whole less and less suitable to fulfil its public role. In the long run, this is detrimental to society as a whole, as the successors to "old" professionals will be less skilled, less conscientious in the execution of their duties and less independent of the political power of the day. The "new" professional will be good at many things, but excel at none, will think that results should be "good enough" and will be adaptable and flexible in responding to new priorities from the political sphere.¹⁵

ACADEMIC FACULTY

The Swedish universities, with few exceptions, belong to the public sector. This has resulted in the monetary compensation of university faculty having historically been firmly regulated, in accordance with the rest of the state. Salaries were set in relation to the position, nor the holder of the position. They were standard salaries, set in accordance with wage scales (*tarifflöner*), in which each position in the organisation was tied to a certain salary, in relation to the tasks to be carried out and the competence demanded. Each "grade" in the

14 Since 2013 the collective agreement on judges working conditions do allow for consideration of the quality of judging-activities in the negotiations on salary, but the impression of the authors is that this change has not had any major practical effect on such negotiations.

15 For a thought-provoking view on the growth of a new kind of state after the welfare state, a competitive state, see Pedersen 2011.

system was priced in relation to other grades, resulting in a complicated tariff. Collective agreements were used to adjust and alter salaries, when changes in the work demanded it. Salary changes were, for the individual, highly regulated, and followed a determined path where growing experience and more education would lead to transfer to a higher salary grade. The system took into account only formal merits (and work experience measured as period of employment), not personal qualifications.

In the 1970s this salary system began to erode, and it was finally abolished in 1994, when the introduction of the 'block grant system' (*ramanslag*) made it possible for public authorities to dispose of appropriations as they saw fit, as regards the proportion devoted to salaries and other costs. Many authorities had long before introduced individual salaries for the higher echelons of employees.

We know very little of how the basis for individual salaries is construed at the university, i.e. what types of performance actually motivate a salary trend that exceeds the average. No empirical investigations have been made in this area. There are no central directives that state the grounds for setting a salary, and it most probably varies from department to department. Still, there are good grounds to reflect on how this affects professional norms. The local character of salary setting in itself is cause for reflection. The salary is set through a process of negotiation, and is thus affected by competence in the negotiating sphere. In such a negotiation, arguments that may be based on simple, solid and visible "facts" come to the forefront.

Individual salaries thus alter the focus of professionals, shifting it from fulfilment of professional norms and standards to fulfilment of the wishes of superiors. It also shifts interest from sound professional judgement (giving a student *good* comments on a paper) to quantitative assessment (passing 25 student essays).

What one has accomplished in quantitative terms is easier to bring out than the fact that one has "sound professional judgement". Quantities rule over quality and formal merits over tacit knowledge. Individual salaries also create incentives for concentrating professional performance on tasks and areas that give easily measurable results, or that are stated as important by the management. A very recent development – again linked to the 'Autonomy Reform' of 2011 – is the demand for and in all likelihood also the financial reward for the ability to attract external funding. External funding has become so fundamental to the finances of the university as an institution that it is now considered a scientific merit to be successful in attracting money, and a merit that has an impact on recruitment.¹⁶

16 An example of this can be found in the "anställningsordning" [Rules of Employment] of Uppsala University, <http://regler.uu.se> [accessed 2015-10-20], p. 10.

Citizens to customers – supply and demand

Unlike other aspects of NPM, the introduction of the market mechanism as a tool for decision-making and distribution of resources does not aim at corporatisation (centralisation, planning, management, cost-effectiveness, etc.), but rather at the penetration of the supply-demand mechanism. The supply-demand mechanism does not create a planned economy – it produces the opposite result: forcing economic actors towards adaptability and flexibility. The supply-demand mechanism further forces all actors into the role of rational customer, maximising their own benefits, or rational producers, maximising their own profit. A common strategy for introducing market mechanisms into the public sector has been to identify external actors, who have previously been in a client relationship with professional groups as customers.

SCHOOLTEACHERS

The primary and secondary education sectors were among the first public sectors in Sweden to be affected by marketization schemes and the introduction of competition in the public sector. In 1992 the non-socialist government introduced new principles for the funding of primary and secondary education. On the one hand it gave students a free choice as regards which school to attend. On the other hand each school was awarded a fixed amount of money for each pupil. Schools were thus expected to compete for students and in order to do so they were free to develop different education profiles (Government Bill 1991/92:95). At the same time it became possible for anyone to start a school and compete with the public ones. Public schools were supposed to compete with each other as well as with the newly started private schools.

The private schools had a slow start. In 1999 only three per cent of students went to private schools but the number is steadily increasing. In the year 2011 close to twelve per cent of the students in primary education and twenty-four per cent of the students in secondary education went to privately owned schools (Skolverket 2015).

High hopes were tied to the introduction of privatisation and competition in the public sector – at least within the political elite. Competition within the public sector has been endorsed by all Sweden's political parties except the left-wing party. It has, however, been less popular among the professionals who occupy public sector institutions. Little research has been carried out on the success of the privatisation of the public sector in general (Hartman 2011a: 11f; 2011b: 262) and education in particular. It seems, however, that most of the arguments in favour of privatisation and competition have been impossible to substantiate, whereas quality deficiencies often seem to be directly related to competition and privatisation. Results within Swedish primary and secondary education have fallen steadily during the last twenty years – the same time period in which privatisation and competition have been encouraged.

Even if it is difficult to make a connection between these developments, it is clear that the competition has not improved school results, nor has it served to reduce costs – rather the opposite. Moreover, segregation and grade inflation are increasing problems that most likely are caused by school competition. It also seems as if the appearance of profit-maximising education conglomerates has affected education quality negatively (Vlachos 2011: 66). It is, thus, likely that professionals who observe increasing quality deficiencies in their everyday practice are more critical than decision-makers who attempt to find easy and ideologically correct solutions to complicated problems.

JUDGES

Care and education are central services of a welfare state, and the “output” is in some instances easy to commodify. It is harder to imagine justice as a product on the market. Even the rule of law has, however, lately been seen fit to be subsumed under the demand mechanism. The citizens have many expectations of the courts in a state based on the rule of law. To be treated with respect, to be listened to, and to be judged impartially within a reasonable time may be some of these. Whatever these expectations, the classical role of the courts has been a temple of justice, not the source of some kind of consumer product. Justice has been founded on divine, logical or democratic law, but always been handed down irrespective of what the subjects of law *thought* about that. Not so any longer. A recent Swedish public inquiry puts the public in the role of customers for what courts and judges do. Judges must therefore change, so that they can better meet the expectations of the public. Otherwise, the reasoning of the inquiry goes, the courts will lose legitimacy (SOU 2008:106: 14).

Hence, the courts have not been immune to the way current society seems to “commodify” the services of the public administration at large. In a recent public inquiry on how to make the courts work better, a significant part of the arguments for change was based on responses from “customers” of the courts’ services (SOU 2008:106). Of course, this can be seen as a rather mundane example of merely trying to adjust a very elitist and abstract operation to the “real” world of the people who have to enter the courts. On the other hand, the very labelling of persons before a court of justice as “customers” might signal that something more fundamental is going on. Few persons accused of a crime or in the process of a difficult divorce would see themselves as consuming justice in that situation. And dissatisfied customers do not enjoy the option of taking their business elsewhere. A new – and not very reassuring – role of the court system can be glimpsed in the new language.¹⁷ As a sign that the judges

17 It is already a fact that, in commercial disputes involving large/huge monetary interests, the parties concerned often seek to avoid using the court system for settling the case and instead use arbitration in different forms. The courts are the poor man’s solution. In that sense, the courts are already subject to a change in their role in the legal system.

themselves no longer have exclusive right to determine what constitutes “a job well done” – it fits well into our search for trends of deprofessionalization. A loss of control over the quality of work is implied in this development and it strikes at the very core of the professional identity of judges.

ACADEMIC FACULTY

The universities have been affected by marketization through the introduction of the idea of the student as a customer. However, other actors have also identified themselves as customers and started to voice their educational demands, for example the trade unions and the interest organisations of Swedish industry. The idea of regarding students as customers has not traditionally been inherent in the Swedish academic system, since universities are all publicly owned and managed, and university studies are free. Thus, the notion of consuming (paying for) one’s studies has not been self-evident. However, in the last decade the increasing stress on the relationship between higher education and the labour market that comes with the Bologna system has, together with the fact that most Swedish students finance their studies with state-subsidised loans that have increasingly demanding repayment terms, have pushed them towards a view of themselves as customers. The student customer wants an education that will lead to a well-paid job. S/he does not want to take courses or learn things that are not instrumental in reaching this goal. S/he is becoming increasingly strategic and immensely rational in his/her choices. The Swedish student unions have tried to press the universities to take more responsibility for the labour market value of university education (Stenlås 2011b).

As the Swedish universities have to a large extent functioned as an aspect of labour market policy during the period since 1990, students flowing into the system during periods of economic depression and out of the system when labour market conditions improve, growth cycles have also had a direct impact on “student demand”. Together with the system for distribution of resources (funding per capita and according to throughput) that has given the universities’ incentives to take on as many students as possible, periods of economic stagnation have given rise to an inclination to adapt to student “demand”. This inclination has in some instances resulted in an education that does not meet academic standards. The regional university colleges have been more prone to adapt than the old universities (see e.g. Högskoleverket 2011; Universitetskanslersämbetet 2014a, 2014b). Marketization has also contributed to destabilizing the academic disciplines, as they are more and more forced to define their core and periphery according to student demand. If students don’t want to take courses in medieval history, why should such courses be given? The curriculum is adapted to demand and ability to attract students. As in primary care and primary education, one of the most evident consequences is stratification and incompatibility of education/care.

Conclusions and discussion

The purpose of this article has been to analyse the effects of NPM reforms on three specific professional groups in order to point out what mechanisms are in play. From this investigation it is clear that the inherent assumptions of NPM reforms – to increase management, to apply continual external evaluations and audits, and to increase competition – have meant a clear breach of what we theoretically refer to as the professional contract between the state and the professions (see figure 1). We show in this analysis that our studied professional groups have lost central aspects of their professional autonomy, e.g. the right to assert what constitutes work well done (quality control) and to fill the manager positions with people with the same professional background.

The discretionary work of the professionals, built on judgements and decisions based on knowledge and experience, has been questioned because of its lack of transparency. This specific aspect has, accordingly, been the target of excessive external steering ambitions (Hasselberg 2010; Ahlbäck Öberg 2010; Brante 2015). From a democratic perspective it might appear quite reasonable to minimize the discretion of the professionals in the public sector, and to establish more external evaluations – thereby preventing these groups from departing from what the political majority has decided. This argument to counter technocracy has validity to a certain extent. However, it is a far too one-eyed understanding of what serves the democratic form of government best, especially considering the intensity of the control (a matter that we will return to below). From a democratic legitimacy point of view it should be acknowledged that the citizens' understanding of how well government works is heavily dependent on the functioning of our democratic institutions. Who the public servant is, and how well – with what expertise – he or she carries out the public assignment (e.g. in schools, courts and universities) has a fundamental impact on our understanding of quality of government (Rothstein 2009). In other words, to keep up a high quality in the government sector it is imperative that the specific position or job is perceived as attractive in order to attract “the best and the brightest” (Brans & Peters 2012: 8), especially since the attractiveness of the public sector has hardly been pecuniary. A loss of professional autonomy can, therefore, be detrimental to the fulfilment of ambitious policy goals. An all too present example of this in the Swedish setting is the decreasing attractiveness of the schoolteacher profession, which we see as a result of extensive steering ambitions from both politics and bureaucracy (Bertilsson et al. 2009; Bertilsson 2014; cf the development for the judges¹⁸). Hence, the technocracy-argument is not enough to understand the implications of professionalism on democratic governance.

18 “De mest lämpade flyr domaryrket” [“The best suited flee the judge profession”], in the daily *Svenska Dagbladet* 2015.

Moreover, it should be acknowledged that the rigorous form of control of the professionals in the public sector that has been developed has a price. An ever increasing amount of centralized control is, hence, not by definition something good – there is a trade-off that needs to be taken into consideration. Jos and Tompkins formulate this as a centrally important paradox of accountability: responsible interpretation and application of external accountability demands rest on the cultivation of the virtues that support good administrative judgement, but the institutions and mechanisms that are used to communicate these external standards, and that monitor compliance with them, often threaten the very qualities that support responsible judgement (Jos & Tompkins 2004: 256). As an alternative they argue that “[civil servant professional] commitments and capacities, [...] that ensure responsible action even when no one is watching, are essential to any system of accountability and yet are rarely considered as both traditional compliance-based processes and newer forms of performance-based accountability multiply (ibid: 276).” To this could be added that after 30 years of NPM-reforms we cannot even be sure that the promises of “a government that works better and costs less” have been achieved despite abundant reforms (Hood & Dixon 2015). The new control and management schemes that have been introduced to cut costs and to ensure efficient use of public funds are in themselves costly, and have ironically enough created new bureaucracies, or “management bureaucracies” (Hall 2012). In short, distrust costs.

References

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. “Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället”, i Rothstein, Bo (ed.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (4 ed.) (pp. 168–196). Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2012. “Rewards for High Public Office in Sweden”, in Brans, Marleen & Peters, B. Guy (eds), *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (pp. 174–189). New York: Routledge.
- Barzelay, Michael, 2001. *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Benner, Mats, 2001. *Kontrovers och consensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. SiSTER rapport 1. Nora: Nya Doxa.
- Bertilsson, Emil, Börjesson, Mikael & Broady, Donald, 2009. *Könsmönster i rekryteringen till svenska lärarutbildningar 1977–2009*. Rapporter från forskargruppen för utbildnings- och kultursociologi 47. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bertilsson, Emil, 2014. *Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bottery, Mike & Wright, Nigel, 2000. *Teachers and the State: Towards a Directed Profession*. London: Routledge.
- Brans, Marleen & Peters, B. Guy (eds.), 2012. *Rewards for High Public Office in Europe and North America*. New York: Routledge.

- Brante, Thomas, 2014. *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, Thomas, Johansson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart G., 2015. *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brint, Steven, 1994. *In an Age of Experts. The Challenging Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Broadbent, Jane & Laughlin, Richard, 2002. "Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professions in the Public Services", in McLaughlin, Osborne & Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen: en kommentar*. 1. uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Collberg, Dan, 2004. "När rektor sätter lön – röster om den individuella lönesättningen i skolan", Magisteruppsats i utbildningsvetenskap, Malmö högskola.
- Dagens Nyheter*, "Låt lärarna vara lärare och inte administratörer" ["Let school teachers be teachers and not administrators"], Op-Ed article by Gustav Fridolin and Jabar Amin [spokesperson and MP, respectively, for the Swedish Green Party] 01/13/2014.
- Dagens Nyheter*, "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter" ["The professions of the welfare state need to get its autonomy and status back"], Op-Ed article by Stefan Löfven [leader of the Social Democratic Party], 11/15/2015.
- Dagens Nyheter*, "Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller" ["Our professions have been kidnapped by the economists' models"], Op-Ed article by Bo Jansson, chairperson of the National Union of Teachers in Sweden, Lena Nitz, chairperson of the Swedish Police Union and Marie Wedin, chairperson of the Swedish Medical Association, 06/24/2013.
- Domstolsverket, 2010. "Court statistics official statistics of Sweden 2010", [http://www.domstol.se/Publikationer/Statistik/court_statistics_2010.pdf, accessed 20151020].
- Domstolsverket, 2011. *Rekryteringen av ordinarie domare, DV-rapport 2011:1*, 9 november 2011.
- Elzinga, Aant, 1985. "Research, Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria", in Wittrock, Björn & Elzinga, Aant, *The University Research System. The Public Policies of the Home of Scientists*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Engwall, Lars, 2007. "Universities, the State and the Market. Changing Patterns of University Governance in Sweden and Beyond", *Higher education management and policy*, vol. 19, no 2.
- Evetts, Julia, 2006a. "Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes", *Current Sociology*, vol. 54 (4): 515–531.
- Evetts, Julia, 2006b. "Short Note: The Sociology of Professional Groups: New Directions", *Current Sociology*, vol. 54 (1): 133–143.
- Evetts, Julia, 2011. "A New Professionalism? Challenges and Opportunities", *Current Sociology* 59(4): 406–422.
- Exworthy, Mark & Halford, Susan, 2002. "Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration?", in Exworthy & Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik, 2006. "Skolan som moraliskt rum", in Forsberg, Eva & Wallin, Erik (eds.), *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: HLS, p. s 8–19.

- Freidson, Eliot, 1994. *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Freidson, Eliot, 2001. *Professionalism – the Third Logic. On the Practice of Knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fuller, Steve, 2000. *The Governance of Science: Ideology and the Future of the Open Society*. Buckingham: Open University Press.
- Granholm, Arne, 1986. *Uppror i byråkratin – om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år*. Stockholm: Prisma.
- Granström, Kjell, 1995. "Om svårigheten att tacka ja till professionell utveckling", in Lärarförbundet (ed.), *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hartman, Laura, 2011a. 'Inledning', in Laura Hartman (ed.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hartman, Laura, 2011b. 'Slutsatser', in Laura Hartman (ed.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hasselberg, Ylva, 2012. *Vetenskap som arbete. Normer och arbetsorganisation i den kommodifierade vetenskapen*. Möklinta: Gidlunds förlag.
- Hasselberg, Ylva, 2015. "Om fakulteten", in *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet 50 år, 1964–2014*. Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter rörande Uppsala universitet C. Organisation och historia, 103.
- Hood, Christopher, 1991. "A New Public Management of All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, Spring 1991.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth, 2015. *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Holvast, Nina L. & Dornboos, Nienke, 2015. "Exit, Voice, and Loyalty within the Judiciary: Judges' Responses to New Managerialism in the Netherlands", *Utrecht Law Review*, vol. 11, issue 2.
- Högskoleverket, 2011. "Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen". Rapport 2011:19 R.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda, 2010. *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.
- Jarl, Maria, Fredriksson, Anders & Persson, Sofia, 2012. "New Public Management in Education: A Catalyst for the Professionalization of Swedish School Principals", *Public Administration*, Vol. 90, No. 2, p. 429–444.
- Jos, Philip H. & Tompkins, Mark E., 2004. "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment", *Administration & Society*, July 36: 255–281.
- Krause, Elliott, 1996. *Death of the Guilds: Professions, States, and the Advance of Capitalism, 1930 to the Present*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut, 2014. *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lindgren, Lena, 2006. *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

- Neppi Modona, Guido, Nussberger, Angelika, Torfason, Hjortur & Zorkin, Valery, 2010. "Report on the Independence of the Judicial System: Part I: The Independence of Judges", European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), study 494/2008.
- Morris, Norma, 2000. "Science Policy in Action: Policy and the Researcher", *Minerva*, vol. 38.
- Muzio, Daniel & Kirkpatrick, Ian, 2011. "Introduction: Professions and Organizations – a Conceptual Framework", *Current Sociology* 59(4): 389–405.
- Olsen, Johan P., 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16.
- Parding, Karolina & Ringarp, Johanna, 2008. "Kommunaliseringen av lärtjänsterna – förändrad styrning ur ett professionsteoretiskt perspektiv", in Aili, Carola, Blossing, Ulf & Tornberg, Ulrika (eds), *Läraren i blickpunkten – olika perspektiv på lärares liv och arbete*. Lärarförbundets förlag.
- Parliamentary records*
- Parsons, Talcott, 1939. "The Professions and Social Structure", *Social Forces*, vol. 17:4.
- Pedersen, Ove Kaj, 2011. *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel.
- Persson, Anders, Andersson, Gunnar & Nilsson Lindström, Margareta, 2003. "Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser", in Persson, Anders (ed.), *Skolkulturer*. Lund: Studentlitteratur.
- Pollitt, Christopher, 1990. "Doing Business in the Temple: Managers and Quality Assurance in Public Services", *Public Administration*, 68, 4, 435–452.
- Pollitt, Christopher, 2013. "40 years of public management reform in UK central government: promises, promises?", *Policy and Politics*, 41:4, 465–480.
- Pollitt, Christopher, 2014. "Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh", 2014-08-24 [https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf, accessed 2015-10-21].
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher & Summa, Hillka, 1997. "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries", *Public Money & Management*, January–March 1997.
- Posner, Richard A., 2013. *Reflections on Judging*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Power, Michael 1999 [1997]. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Makadam.
- Ringborg, Erland, 1997. "Lugnet före Persson – notiser från ett årtionde i skolvärlden", in Richardsson, Gunnar (ed.), *Spjutspets mot framtiden? Skolministrar, riksdagsmän och SÖ-chefer om skola och skolpolitik*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Ritzer, Georg, 2001. *Explorations in Social Theory: From Metatheorizing to Rationalization*. Sage Publications.
- Rothstein, Bo, 2009. "Creating Political Legitimacy – Electoral Democracy Versus Quality of Government", *American Behavioral Scientist*, 53:3, 311–330.

- Rothstein, Bo, 2010. "Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet", in Rothstein, Bo (ed.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (4th edition). Stockholm: SNS Förlag.
- Sennett, Richard, 2008. *The Craftsman*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Skolverket, 2015. Statistics provided on Skolverket's [The Swedish National Agency for Education's] website: <http://siris.skolverket.se/> [accessed 2015-10-20].
- Skolöverstyrelsen, 1980. *Läroplan för grundskolan. Allmän del. Mål och riktlinjer. Kursplaner. Timplaner*. Liber utbildningsförlaget.
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*, betänkande från Beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Stockholm: Allmänna förl.
- SOU 1994:99. *Domaren i Sverige inför framtiden: utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*, Betänkande av 1993 års domarutredning. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:99. *Domarutnämningar och domstolsledning: frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*, betänkande från Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2003:102. *En öppen domarrekrutering: betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans ledningsstruktur. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:69. *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen: expertgruppsrapport*. Stockholm: Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:106. *Ökat förtroende för domstolarna: strategier och förslag*, betänkande av Förtroendeutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning: betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:44. *Mål och medel: särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, betänkande av Målutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:42. *En reformerad domstolslagstiftning*, betänkande av Domarlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan*, betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:92. *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*, betänkande av Ledningsutredningen. Stockholm: Wolters Kluwers.
- Statskontoret, 2015. "Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016", 2015/45-5, Stockholm.
- Stenlås, Niklas, 2009. *Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier 1989–2009: en kunskapsöversikt*. Report to ESO, no 2009:4.
- Stenlås, Niklas, 2011a. "Kommunalisering: vägen bort från en skola för alla", in Isaksson, Christer (ed.), *Kommunaliseringen av skolan. Vem vann – egentligen?* Stockholm: Ekerlids förlag.
- Stenlås, Niklas, 2011b. "Läraryrket mellan autonomi och statliga reformideologier", *Arbetsmarknad och arbetsliv*, no 4.
- Ställvik, Olof, 2009. *Domarrollen: rättsregler, yrkeskultur och ideal*, doktorsavhandling. Uppsala: Juridiska institutionen.

- Sundberg, Elin, 2013. "Autonomireformen – vad hände med det kollegiala styret?", C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet [gfm.statsvet.uu.se, accessed 2015-10-20].
- Sundberg, Elin, 2014. "Autonomireformen – en kompletterande undersökning", Samverkansgruppen för en god forskningsmiljö (GFM), Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet [gfm.statsvet.uu.se, accessed 2015-10-20].
- Sundqvist, Bo, 2011. *Svenska universitet: Lärdomsborgar eller politiska instrument?* Möklinta: Gidlunds förlag.
- Sundström, Göran, 2015. "Administrative reform", in Pierre, Jon (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Svenska Dagbladet*, 2015. Op-Ed article by Mona Aldestam and Cecilia Nermark Torgils (Board members of the Swedish Association of Judges), "De mest lämpade flyr domaryrket" ["The best suited flee the judge profession"] 01/04/2015).
- Torstendahl, Rolf, 2009. *Professionalism, Old and New* (opublicerat manuskript).
- Ullman, Annika, 1997. *Rektorn. En studie av en titel och dess bärare*. Stockholm: HLS Förlag.
- Universitetskanslersämbetet, 2014a. "Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2013 och uppföljning av 2012 års granskning (Enstaka kurser)", Rapport 2014:2.
- Universitetskanslersämbetet, 2014b. "Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2014 och uppföljning av granskade kurser 2013 (uddakurser)", Rapport 2014:15.
- Uppsala University, "Anställningsordning" [Rules of Employment]. http://regler.uu.se/digitalAssets/92/92570_3anstallningsordning_for_uu.pdf [accessed 2015-10-20].
- Vlachos, Jonas, 2011. "Friskolor i förändring", in Hartman, Laura (ed.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS, p. 66–110.
- Wahlström, Ninni, 2002. *Om det förändrade ansvaret för skolan: vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro: Örebro universitet.
- Weibel, Antoinette, Rost, Katja & Margit Osterloh, 2010. "Pay for performance in the public sector – Benefits and (hidden) costs", *Journal of Public Administration Research and Theory* 20:2: 387–412.
- Whitley, Richard, 2008. "Constructing Universities as Strategic Actors: Limitations and Variations", in Engwall, Lars & Weaire, Denis (eds.), *The University in the Market*. London: Portland Press Ltd.
- Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin, 2016. "Reinventing the Old Reform Agenda: Public Administrative Reform and Performance According to Swedish Top Managers", in Hammerschmid, Gerhard, Van de Walle, Steven, Andrews, Rhys & Bezes, Philippe (eds.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory¹

Sten Widmalm

Abstract

Today the failures of New-Public-Management-inspired ideas to address classic challenges to a public administration, and the way NPM subsequently created new dysfunctions in state apparatuses, inspire us to scrutinize and decide which theoretical components in this field of research deserve to be retained, and which should be abandoned. This is not motivated by any conviction that, somewhere out there, there is a new “grand theory” that simply needs to be discovered. It is argued that not only the future challenges in public administrations, but also those still current, require us to make use of the wide range of analytical tools already available. It also requires a stance against reductionist economic theory. To make this point, this article focuses on the Principal Agent Theory and its origins, underlining that it remains an increasingly popular approach to the analysis of public administration, but arguing that both normatively and theoretically this theory is more problematical than is usually recognized.

To understand what makes people do “the right thing” in public administration – even when no-one is looking – can be said to be a number one challenge from both a practical and a research perspective. However, the New Public Management (NPM) administration models that are still employed today in many parts of the world – in particular in Sweden – seem to take us further from working solutions. This article argues that it will be easier to find alternatives to NPM public administration strategies, and that public administration research endeavours will move forward more easily, by relying less on the Principal-Agent theory.

1 This text was made possible by grants from the Swedish Civil Contingencies Agency, and the Royal Society for Arts and Sciences in Uppsala (KVSU). I am very grateful for their support. This manuscript has also benefited greatly from comments and suggestions from colleagues who attended the Quality of Governance seminar in Gothenburg 4 March 2015, the author meeting for this issue of *Statsvetenskaplig tidskrift* in Uppsala 17 September 2015 (supported by KVSU), the SWEPSA conference in Stockholm, 14 October, 2015, and the Persona reference group conference in Uppsala 22 October 2015. I am also glad for the comments on the text made by Bernard Vowles and Sverker Gustavsson.

Sten Widmalm works in the Department of Government at Uppsala University.
E-mail: sten.widmalm@statsvet.uu.se

Criticism of NPM-inspired models in the public administration discourse has long been widespread in the theoretical literature. It is often said that the discourse “moved on” a long time ago, although in practice NPM has survived (Pollitt 2014). More recently, however, continuing criticism in the research literature has manifested itself more frequently in the real world. NPM is criticized in the public debate for providing perverse incentive structures, overwhelming and ineffective evaluation structures, a dehumanizing work environment, and for deprofessionalizing a number of occupations in the health, education, research and administration sectors (Ahlbäck Öberg 2010; Zaremba 2013; Liedman 2012; Brante et al., 2015; Ahlbäck Öberg and Bringselius, 2015).

However, the claim that the research discourses have “moved on” and that public administrations are mainly waiting to “catch-up” is far from unproblematic for many reasons.

To begin with, public administration has never been known for following the lead of researchers. At least not in any simple way. Politics and economics shape the conditions for reform (see the introductory chapter) and what is finally adopted as a new strategy may hinge more on influences from market forces than on articles published by researchers. Policy makers who are looking for new ways forward are, however, somewhat frustrated by the fact that leading researchers are not recommending a simple “new” model that will provide solutions to the public administration challenges now that New Public Management is no longer in vogue. But here the message should be that one of the most important lessons to be learned from studying the deficiencies in NPM and the application of NPM solutions is that it assumes a “one-size fits all” kind of thinking. In an increasingly complex society, more competent and purpose-designed solutions, combined with political ideas, seem to be the way forward. Designing a public administration is not only a realm for technocrats. In a democracy it is also the subject of politics. Naturally this is not to say that we do not need help from broader research perspectives in discussions on how public administration solutions can and should be designed. And for this reason self-examination in the research discourse is not only welcome but also necessary.

This self-examination, it will be argued here, contains several guiding insights that can provide wider perspectives which may then help researchers and public administration policy makers to move forward. Several important insights have already been presented and demonstrated in the other articles included in this issue of *Statsvetenskaplig tidskrift*. However, there is one implication from several of these contributions that needs to be spelled out. And that is that in some vital respects the field of public administration studies has not really “moved on” to the extent that has been claimed. The more policy makers and public administration researchers try to present a position outside the NPM paradigm, the more evident it becomes that at least some central aspects of the paradigm have taken on the role of a meta- or supra-

ideology. Tingsten wrote that democracy was once a “supra-ideology” (Herbert Tingsten, [1945] 1960: 57). This being so, “one is a democrat, but also conservative, liberal or a socialist.” Tingsten then expressed his worries about democracy losing its position as a supra-ideology. Here the problem is the opposite. The need is rather for the NPM mindset to loosen its grip. In the realm of public administration today, the NPM mindset has such a hegemonic role. To paraphrase Tingsten, “one is an NPM public servant, but also a teacher, a health care worker or a bureaucrat”.

One of the most important illustrations of the extent to which the public administration research discourse is bogged down like this is manifested in the prominent role held by the Principal Agent (PA) theory. This is firmly rooted in a Rational Choice perspective and it is used today in general public administration studies and more specifically in areas of governance and corruption studies. It generates advice on incentive structures for Public Administration policy advisors and strategists, but several of its basic assumptions can be considered burdened with many of the things that NPM was criticized for. It will be argued here that PA theory is not only weak as a theory but may even have some detrimental effects if applied in practice. The discussion here considers the descriptive, explanatory and normative qualities of PA theory. Some references will also be made to Collective Action theory, Social Capital studies, and studies in public administration culture to illustrate these points. The message in this article is not that the criticism of PA theory forces us to throw out rational choice theory (RC) with the bathwater. The message is rather that we should not let RC-inspired theories such as PA theory throw out everything else.

From Rational Choice, to the prominence of the Principal Agent theory

In the US in the late 1980s public trust in the government was at an all-time low and only “one in four Americans expressed confidence in government to “do what is right”” (Perry and Recascino Wise 1990). The situation was quite similar in many places in the West and researchers focusing on public administration performance struggled with perspectives and theories that could capture what guided the actions of public servants. At the time the one perspective which was strongly on the rise politically and among researchers was the “public choice movement.” The dominant idea it proposed was that individuals were mainly motivated by self-interest. It would be unfair to blame the original work of Anthony Downs, Mancur Olson and Kenneth Arrow for all the extreme theoretical interpretations which have followed from the Rational Choice models that were established in the 1950s and 1960s. However, Public Choice (PC), which passionately advocated that market principles be applied in public administration (and many other areas as well), followed immediately

(Buchanan and Gordon Tullock 1962), and in the realm of public administration this later evolved into New Public Management. The public choice advocates essentially asserted that economic incentives guide human action and therefore that self-interest would certainly interfere with public interest in public administration enterprises. A quite credible explanation was provided for why bureaucracies tend to grow and why self-interest tends to replace public interest. The solution was not to fight this force, but to endorse it and consequently to steer and design the organisational public administrations according to this understanding of the human psyche.

The contrast could not have been starker than with predecessors like Herbert Kaufman who emphasised socialization and mores in various forms to explain why public servants would do the right thing in situations that were almost always unmonitored (Kaufman 2006). His insightful study of forest rangers in America explained how norms and altruistic goals were successfully conveyed and then sustained within a relatively small part of the government which had the responsibility of protecting vast regions of the country with infinite values. Without micromanagement, detailed checklists, or obvious carrot-and-stick incentives, the forest ranger in America could almost always be expected to do the right thing – alone in the woods, with possibly just a bird or a bear watching.

What could have happened when Public Choice picked up the challenge to predecessors like Kaufman was that political forces and key policy makers could have decided to make use of the wide range of theories existing between the two end-points described here. However, the political force behind the ideological content associated with Public Choice theories provided for a one-sided application that was unprecedented. A paradigm shift followed (Kuhn 1970).

Fast forward twenty years and the two most obvious examples are the doctrines of government applied by Ronald Reagan in the US, and Margaret Thatcher in the United Kingdom. Fast forward another decade and the application of NPM spread in most advanced economies of the West – although with differences in pace and scope. Sweden, the United Kingdom and New Zealand have in common the fact that some of the most radical reforms geared toward the market-inspired models were introduced by Labour governments in the 1990s. Simultaneously, in the public administration discourses more warnings of the detrimental side-effects of applying simplistic models of governance to modern public administration challenges were issued (Power 1997; Dunleavy and Hood 1994; Lindgren 2014; Widmalm et al., 2014; Ahlbäck Öberg and Widmalm 2012; Ahlbäck Öberg and Widmalm 2013; Liedman 2012). However, it would take another decade before leading political forces would start to listen and even consider the warnings that were raised. This brings us to today when public administration researchers not only speak of the detrimental effects of NPM but also try to point out ways forward.

It is to a large extent true that the downside of applying NPM or a Public Choice paradigm in a one-sided way has been “dealt with” in the public administration literature. However, the argument here is that an exaggerated economist mode of thinking still provides something akin to a supra-ideology in the discourse on governance. And in its most problematic forms it hampers efforts to move forward analytically and to make use in practice of the variety of tools that we not only need, but also to a large extent already have, when tackling modern governance problems.

The focus here is on the prominent theoretical trajectory called Principal-Agent theory, which has been chosen since it is so often promoted as one of the most useful tools for investigating and understanding problems relating to corruption – when people definitely do the wrong thing when they are not being watched. The way of thinking advocated by the PA theorists crowds out (to borrow the vocabulary of the NPM critics) other fields of knowledge and it reproduces reductionist perspectives on human behaviour and what guides action – just like NPM. In particular it does so when it comes to what makes people do the right thing in public administration.

In the opening sentence of her seminal contribution “Corruption and Government” Susan Rose-Ackerman confidently proclaims that “economics is a powerful tool for the analysis of corruption” (Rose-Ackerman 1999). In order to sort out distinctions between gifts and bribes in relation to the concept of corruption, she makes use of PA theory. There is no doubt that Rose-Ackerman’s analysis is an important contribution to corruption studies focusing on the former Eastern bloc. It would be easy to assume that it was the empirical knowledge which she provided, rather than the application of PA theory, which made her contribution a success. Nevertheless it seems that Rose-Ackerman’s position on PA theory must have struck a chord for some.

PA perspectives became more common as NPM models gained ground. They evolved simultaneously, since NPM and the terminology dates back at least to the mid-1970s. However, in corruption studies we can see that it has been emphasized since the late 1980s (Jensen and Meckling 1976; Klitgaard 1988). The general idea comes from economists who regard actors as either customers or clients. In PA-theory today we see that the principal is an actor that may represent a certain interest – for example the public interest. The agent is another actor that is supposed to carry out some action or actions for the principal – for example provide some public services. However, sometimes the agent resorts to pursuit of his or her self-interest instead of the interest that the principal had in mind. This is also known as the “agency” problem. According to PA theory, the agency problem arises when there is some sort of “information asymmetry” between the principal and the actor. In other words, the principal does not know what the agent is doing. The solution to overcome this asymmetry is obviously monitoring. However, principals cannot always monitor agents. The

commonest way of presenting this dilemma is represented by Grossman and Hart:

Consider two individuals who operate in an uncertain environment and for whom risk sharing is desirable. Suppose that one of the individuals (known as the agent) is to take an action which the other individual (known as the principal) cannot observe. Assume that this action affects the total amount of consumption or money which is available to be divided between the two individuals. In general, the action which is optimal for the agent will depend on the extent of risk sharing between the principal and the agent. The question is: What is the optimal degree of risk sharing, given this dependence? (Grossman and Hart 1983: 7)

The analysis of risk-sharing is one approach in this debate. It has produced impressive models which focus on how to calculate costs and benefits – however at a quite abstract level. And of course it has produced a strong emphasis on how to handle the agency problem via contracts of various kinds (Holmström, 1979, Grossman and Hart 1983). Contracts and their design are a central feature of this discourse promoted to solve dilemmas of moral hazard, self-interest, and simply poor understanding of common objectives.²

There is certainly a claim here that PA theory offers important solutions by presenting a challenge to, for example, a public administration like this. It puts an emphasis on negotiations for contracts which will then steer processes forward with costs reduced as a consequence. Central problems associated with information asymmetries are tackled by setting up arrangements which may provide “credible commitments.” (Groenendijk 1997; Geralsi 2007; Teorell 2007; Rothstein 2011b). Today PA theory holds a central position in administrative studies. It is generally portrayed as one of the pillars of what has commonly been known for a while as New Institutional Economics and it is regarded as one of the dominant theories in helping us explain why certain governments perform poorly and why they may be plagued by corruption (Rothstein 2011a; Persson et al., 2013).

Objections to the Principal-Agent theory

PA theory is however by no means universally accepted or hailed. For example Persson, Rothstein and Teorell show a healthy scepticism towards PA theory and claim that in reality there are some places where corruption is so widespread that it may be hard to find the “principled principal”, and then Collective Action perspectives on corruption are more useful (Rothstein 2011a; Persson et

2 For a comprehensive overview, see Laffont and Martimort 2002.

al., 2013). Nonetheless, PA theory is still a perspective which researchers tend to want to improve upon when deficiencies are brought up (Lane 2005; Persson and Sjöstedt 2012; Dehousse 2008). It is even the case that some public administration researchers regard PA theory as a substitute for NPM (Boston and Halligan 2012). Therefore, although a complete case will not be made here, let us at least take the critical analysis a few steps further by trying to formulate the main reasons why, to begin with, PA theory is not a substitute for NPM, and why it may be seen as overhyped theory in general.

The main objections raised here are that:

- PA theory has a reductionist perspective on incentives.
- The concepts of principal and agent are too abstract.
- PA theory works better as a metaphor than as a theory.

PA theory, assumptions, incentives, and consequences

A substantial portion of the criticism made of PA theory is the same as the most common critical comments generally raised against Rational Choice theory. This is not a surprise since PA theories have roots in PC and RC theories. Consequently several objections that have been raised against RC theories apply to PA theory as well:

The rational-choice model that has been subjected to the most criticism is one that presumes (1) extreme selfishness, (2) complete information, (3) an unambiguous capacity to attach utility to all outcome and actions and to rank all alternatives in a consistent manner, and (4) maximization of expected utility. (Rabin et al., 2007: 1102)

Here we recognize many core features of the criticism directed at the NPM model. The NPM model assumed that public servants were mainly motivated by selfishness, that they therefore needed to be monitored, and that evaluations could give complete pictures of activities and goal attainment which would therefore be the main instrument for steering organizations and individuals in the direction which would provide the maximum level of efficiency. All these assumptions have been important in the NPM models that have been applied since the late 1980s which gave rise to the evaluation explosion seen in the 1990s and which still lay a heavy burden on the public sector today (Power 1997; Brante et al., 2015).

It is also responsible for strategies based on monitoring which most employees regard as intrusive and having a de-professionalizing effect. What is puzzling here is that PA theory is based on many of the same ideas, but has man-

aged to survive far better in the academic literature than the widely criticized New Public Management models.

The point is not simply that PA theory is bad just because it builds on assumptions from Rational Choice theory. Selfishness can certainly be a strong motivating force. The perverse effects appear when RC postulates are applied in a one-sided manner. PA theory may appear to be a more sophisticated attempt as it points towards “information asymmetries” which can be more inclusive than just incorporation of “self-interest”, but it still assumes that selfishness is the primary force, sometimes even the only force, which moves individuals. And then the main policy remedy which follows is monitoring and contracts. The way it does so is often quite deceptive, and it finally affects policy makers on the ground.

Based on what I have seen in this field of research and policy development, it happens like this: first, economists create elaborate models based on assumptions – in this case, for example, models that try to handle selfishness, information asymmetries, moral hazard, insurances etc. Models are then constructed that may provide illustrations that tell us for example that certain types of contracts may be needed after risk or asymmetry has reached a certain level. The level in question may not be possible to translate into something concrete in reality. However, an argument can still be provided about something we need to be aware of. Despite this, it should be remembered that the model which was the point of departure to illustrate interaction or interdependencies at a more abstract level was built on assumptions. Even if the economist making the model has a fair understanding of the fact that reality may be more complicated than the model assumes, the conclusions from the model can “catch on” and be elevated to a higher status in terms of claims on reality by those who want to present an appealing theory or policy. In this case it is PA theorists or NPM policy proponents. The theorists take the assumption made by the economists, and then regard it as a reality. By making this leap, PA theorists will then proceed to deny the importance of, for example, institutionalism as well as studies on mores and values such as those provided in the genre that Kaufman belongs to (Kaufman 2006). In the case of NPM policy makers, they project a view of employees as driven solely by self-interest, to a point where professionalism, honour, expertise, ethics, and other values are denied any space. Hence the emphasis put on monitoring, contracts and constant evaluations by defenders of both NPM and PA theory.

Even if this is a valid account of how assumptions travel to become facts and even policy proposals, it still happens even when the economists themselves warn against taking such leaps. Grossman and Hart, for example, clearly state that their models take into account only a situation where the principal cannot monitor the agent, and that that situation is far more complicated when “the agent possesses information about his environment /.../ which the principal

does not.” (Grossman and Hart 1983). However, when a simplified theoretical concept captures the imagination of political scientists, economists, politicians, policy makers and public administrators then it is hard to make them let go.

The point here is not to claim that the whole field of public administration studies has become hypnotized by reductionist ideas provided by economists, or that all economists produce reductionist studies. Economists today wrestle more than ever with complex realities in, for example, the field of development economics. Economists like Sen, de Soto, Chattopadhyay and Duflo are studying the basic realities of poverty and corruption in a more detailed way than many anthropologists (Sen 1999; de Soto 2000; Banerjee and Duflo 2011). A substantial part of the field of administration studies is not only freeing itself from the NPM paradigm but also doing more than resorting to elaborating on categories and concepts. For example, research in the field of crisis management studies shows the need for including perspectives provided by studies of social capital and political culture in order to understand what makes a public administration in particular, and crisis management institutions more generally, “do the right thing” (Benedict Dyson and ’t Hart 2013; Persson et al., 2015; Boin et al., 2006). More thought is given to the fact that individuals are not only structural dopes who conform to the various institutional contexts they are exposed to. Causing change in the other direction, individuals can impose new norms and change organizational culture relatively quickly in a segment of the public administration.³ Most important, in this genre of studies research now departs from the realization that administrative culture or shared norms can guide individual behaviour more than any set of formal rules, protocols, and white papers. This is a stark contrast to what the research field has looked like, and to what is the main guiding perspective of strategists in crisis management organizations in some countries today.

The claim here is that the problems of theorists and policy makers moving from assumptions to policy recommendations seem to be most pressing when we consider areas where political stakes are high – for example corruption studies, welfare politics, labour politics, and of course public administration policies. These areas provide impressive gravitational fields where once an issue is captured, fact, assumptions, normative claims and explanations can become quite difficult to disentangle.⁴

In sum, the general verdict in this section is that PA theory starts out from over-simplified ideas about what motivates behaviour, ideas which when applied in practice have already proved to generate perverse results (Hood and Peters, 2004). However, the simplistic rational choice assumptions that became

3 These considerations are the guiding ideas of the Persona project which focuses on crisis management in the EU. (URL: <http://persona.statsvet.uu.se>)

4 The inspiration for this description obviously comes from descriptions of *gravitational singularity*. So, we could call the situation described here *perceptual singularity*.

the pillar for NPM, and which are reproduced in PA theory, have pervaded the minds of a substantial number of policy makers, so it seems to have taken the role of a supra-ideology today. That is very hard to change.

The two remaining objections will be dealt with rather more briefly and to a large extent they follow from the criticism set out above.

Abstractions and reality

As mentioned earlier, Persson, Rothstein and Teorell argue that in some contexts it can be hard to find anyone who actually fulfils the role of the “principled principal” that can be seen to represent “the public interest”. It is mainly, we get from the description of Uganda and Kenya, a situation with a plethora of agents pursuing their own interests. Consequently, the authors argue, it is more useful to apply a collective action perspective to the corruption problems these two countries are facing. The position taken by Persson, Rothstein and Teorell is compelling, but the objections to PA theory raised are not necessarily detrimental to PA theory – unless spelled out more clearly.

PA theory simply states that “public interest” may be one interest that the principal can be said to represent. If we go to a country like Uganda we see that perspectives on interest vary. There are always situations where agency is a problem – no matter what interests are represented. It may be the military or the dominant party there: the National Resistance Movement. Its leaders all need to rely on someone else to do something for them. This is a part of the dilemma of delegating power which has been around as long as humans have interacted in more complex societies. So, to say that there are no principals championing “public interests” is not to say that Uganda’s society is not full of agency problems – or principals. This is recognized by Persson, Rothstein and Teorell, but then the criticism is restricted to saying that PA theory may not be useful when studying “principled principals” in Uganda, while collective action theory may be so. Further problematization of the origins of PA theory is important here. Why did PA theory turn out to be a cul-de-sac when they took it to Uganda?

The more specific conclusion that there are few or no principals that represent a “public interest” is complicated. What does this conclusion tell us? Certainly Uganda’s President Museveni would disagree with Persson, Teorell, and Rothstein. He sees himself as the father of the nation who saved it from the terror of Obote and Amin. That is the primary public interest that Museveni represents – at least officially. Also, consider General Katumba Wamala who always needs more funds to protect public interest by fighting “terrorists”. And then we have Stanley Ntagali who is the Archbishop of the Anglican Church of in Uganda, who is advocating strict laws against homosexuals – in the name of the public interest. The important point here is that the concept of agency is blind to what the principal may represent – no matter which context we discuss. Uganda is just an exam-

ple. Naturally there are principals in Uganda. However, when we assume that a corruption-free administration is the main public interest then of course it may be hard to find leaders who champion this cause wholeheartedly in a country like Uganda – at least in the public administration, which to a large extent equals the main ruling party in the country: the National Resistance Movement – which is controlled by Museveni. However, the same leaders certainly see themselves as representing *other* public interests. Many of them would certainly appreciate it if politics and public services did not depend on bribes: but when weighing some public interests against others, corruption may be seen as a secondary problem. So, Persson, Teorell, and Rothstein may be right when they say that there may be a lack of principals defending the public interest of keeping a clean government and it may also be fruitful therefore to see corruption as a collective action problem there – which is a widely discussed point today in relation to the corruption debate in more general terms (Pippidi et al., 2011; Persson et al., 2013; Stephenson 2015; Marquette and Peiffer 2015). But what does the position taken by Persson, Teorell, and Rothstein really tell us about PA theory – other than that it does not seem to help when analysing Uganda? It seems that as soon as we move from the abstract models, provided mainly by the economists, and really apply the concept on the ground, close to empirical studies based on, for example, in-depth interviews, the complex realities make the assumptions brought in with the concept more of a burden than an asset. Dividing people into principals and agents is metaphorically compelling but, as Burden (Burden, 2007, 45) suggests, on closer scrutiny the dichotomy appears false.

Surely we can talk of agency in abstract terms, but if we then expect from it that one-dimensional characters will suddenly appear on the empirical map, allowing us to categorize actors as “principled principals” who always fight corruption, or selfish agents who always promote it, then it may be time for induction to replace deduction. What can we really expect to find if we imagine that the principal with only one true public interest objective in mind really exists? Or, as stated above, a world of agents driven mainly by self-interest? The problem here is that the concepts of principal and agent can be taken too far. Lane, and even Rose-Ackerman, point out that in reality it is challenging actually to decide or delimit who is the principal and who is the agent (Lane 2005). The corruption literature often emphasizes the fact that it is not only a matter of formally deciding where the boundaries go. In reality the roles of the principal and agent simply shift too rapidly. People are also connected to each other in so many ways that we cannot even expect to disentangle such relationships in a meaningful manner – at least not if we assume the role labels reflect reality. So, while the dichotomy between principal and agent is convenient from a modelling perspective – as we discussed earlier – it may actually make far too many simplifications about what actors represent and how isolated they are in relation to other interests. Whether this really is a problem for PA theory is

most importantly connected to whether we should call PA theory a theory or not. This takes us to the third and final point made here.

The theoretical value of PA theory

It is certainly accepted here that using the term “agency” or “Principal-Actor problem” is sometimes quite appropriate in order to simplify analytical discussions so they can more quickly cut to the chase. The objection which is raised here in this final section on criticism is that it may be inappropriate to speak of a PA *theory* unless the proponents of PA theory manage to come up with something more tangible than pointing towards “selfishness” and “information asymmetry” in rather broad terms.

As stated above, it is important to weigh in self-interest when discussing what makes people do the right thing, but it is a narrow starting point which is sometimes taken so far that it provides only circular evidence. Public administration researchers, especially those with a comparative perspective, try hard to understand motivation. Motivation may come from a spectrum of sources and rewards. The factors range from those at the personal level to others at the contextual level. They also range from those that emphasize pure self-interest to altruistic motives relating to the will to serve the public interest, professional pride or even nationalistic goals. The public choice advocates however tend to interject here that the goals that we are apt to describe as the most altruistic are actually driven solely by self-interest and self-satisfaction (Perry and Recascino Wise 1990; Chowdhury 2011). However, a theory which claims to explain everything violates the basic condition of a theory – that it must be falsifiable. A theory which explains everything in a world of variation explains nothing.⁵

Of course many PA theorists may not be so one-sided that they do not realise this. But if we then lean more on the other PA leg – the claim about information asymmetry – hoping to find something more valuable here, we may once again end up disappointed. The discussion about information asymmetry is mainly descriptive. It essentially points out that the principal does not know what the agent does all the time and it discusses some forces relating to self-interest that may pull the agent away from the one of the principals. The asymmetry issue is the closest that PA theory comes to pointing to a mechanism at work which allows for corruption, and the solution is most often framed in terms of contracts of various designs. However, the emphasis on information asymmetry is quite general and has been pointed out as far back as we have written records. Most explicitly it was analysed by Kautiliya, the master bureaucrat working for the Gupta Empire, in his writings in the Arthaśāstra around 300 BCE:

5 Some such basic criteria for a theory are well explained for example in Popper 1963.

Just as fish moving inside water cannot be known when drinking water, even so officers appointed for carrying out works cannot be known when appropriating money.

Kautiliya also stated that:

It is possible to know even the path of a bird flying in the sky, but not the ways of officers moving with their intentions concealed.

So it is hard to make the case that the component regarding “information asymmetry” is one of the great discoveries of PA theorists. However what is more troubling is the lack of theoretical clarity from PA theorists who so strongly emphasize principals, agents, information asymmetry and contracts.⁶ If this description is not too ungenerous, it is not clear what the PA literature actually provides which warrants calling it a theory.

Epilogue

There seems to be some sort of consensus among researchers in administration studies that New Public Management models and theories have not only seen their best days, but they have also caused much damage in public administration and continue to do so. We are now at a stage where expectations arise that public administration researchers should fill the vacuum after NPM has lost its popularity even among political actors. However, it is important to be very careful before we accept new “new” theories in this area such as “value based” models or proponents of “New Political Governance” (Bakvis and Jarvis 2012). We need to remember that one of the most important lessons from the failures of NPM stemmed from the expectation that it could fit any problem encountered by the whole range of different organisations that a modern system of public administration consists of today. We have also seen that in spite of all this harsh criticism of NPM, even some of its own critics seem to be prone to gravitate towards the same old solutions in different clothing – namely the Principal Agent perspective. PA theory encourages what NPM did to create dysfunctions: it promotes the idea that most problems can be solved by regarding humans as mainly motivated by self-interest, by generating more information (to counteract the asymmetries) and detailed contracts, and it supports top-down control instead of promoting trust, personal capabilities, and professionalism. Nonetheless, the basic principles that shaped NPM still exert such power over the mind that it is hard for many to think outside its limited universe. Even historians are so captivated by some of the related ideas that this is the only lens

6 See for example Sjöstedt (2009) who provides a very interesting explanation regarding “credible commitments” relating to this discussion and which does so well without PA theory.

which is applied not only when we look ahead towards what needs to be done, but also when looking backwards trying to understand what happened.⁷

So it has been advocated here that if we now also take PA theory out of the back-pack, moving forward will be easier. Policy makers will find it easier to adapt to the different terrains of the increasingly complex landscapes they encounter, researchers can broaden the empirical analysis, and, hopefully, fewer employees in the public sectors will get hurt. It is important to realize that the public sector cannot be managed by reference to the economist perspective alone. In saying so, the point is not to drop RC theory. RC theory can be successfully applied the way it is done by, for example, Collective Action theorists – in combination with other theories – especially those which emphasize social capital and political and administrative culture studies (without of course being overtaken by another reductionist idea saying that “everything is culture”).

The main point which is made here is that public administration studies in some forms, public administration policy makers and political actors, have allowed themselves to accept perspectives on complicated problems and challenges in public administration which may appear to be qualified, sophisticated and technically advanced, whereas upon closer acquaintance they prove to be quite reductionist and to build on over-simplifications that are highly misleading. It is a systematic interpretation of complex problems as reducible to fairly simple incentives. This is not only sad. It implies a dangerous submission to powers which invert the role of science and theory. The ideal of the social *scientific* enterprise is to reveal the true nature of a phenomenon; first to understand its causes, before we even begin to speak in terms of policies, remedies and recommendations. However the reductionism we have witnessed in New Public Management, Public Choice, and ultimately in the Principal Agent perspectives discussed here, and how these perspectives have been applied, do the opposite. Most likely the greatest charge against these perspectives and movements is that they have made far-reaching and simplistic assumptions about human behaviour, and then not only sold it as theory. They have gone as far as actually imposing their views on human behaviour so strongly that human behaviour has been forced to conform to the stipulated parameters. This is what happened when NPM-based theories advocated constant and simplistic evaluations. The theoretical assumptions which steered the evaluations made humans behave accordingly. For example, if the evaluations decided to measure quality in the care of the elderly solely by setting twelve or fourteen minutes for a shower every second or third day as a “norm” for each “customer” – then this would establish a practice where no elderly person would ever get more than that in terms of support for personal hygiene. Having a cup of coffee and a sim-

7 This is a common criticism of, for example, Francis Fukuyama and the perspectives projected in “The end of history and the last man” (1992). See for example Glaser (2014) and Stanley and Lee (2014).

ple chat about the weather would certainly fall outside the scope of efficiency and measurable qualities (Zaremba, 2013). When the only incentive offered as a reward for public servants was expressed in terms of salary, everything but salary would be pushed out – including professionalism. To put it bluntly, economic theories, and their adherents, are far too little concerned with taking broad perspectives on how humans think, feel and react. They are far too much concerned with re-modelling human behaviour, in order to bring it into line with their own theoretical image of it. This is the paradigm that needs to be broken in order to move forward in a post-NPM world.

References

- Ahlbäck Öberg, S., 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället", in Rothstein, Bo (ed.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (pp. 168–196). Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, S. & Bringselius, L., 2015. "Professionalism and organizational performance in the wake of new managerialism", *European Political Science Review*, 7(4), 499–523.
- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S., 2012. "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten", *Dagens Nyheter*, 2012-10-26.
- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S., 2013. "NPM på svenska", in Zaremba, M. (ed.), *Patientens pris*. Stockholm: Weyler förlag.
- Bakvis, H. & Jarvis, M. D. (eds), 2012. *From New Public Management to New Political Governance*. McGill-Queen's University Press.
- Banerjee, A. V. & Duflo, E., 2011. *Poor Economics – A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Benedict Dyson, S. & 'T Hart, P., 2013. "Crisis Management", in Huddy, L. S., David O., Levy, Jack S. (ed.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford University Press.
- Boin, A., 'T Hart, P. & Sundelius, B., 2006. *The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, J. & Halligan, J., 2012. "Political Management and New Political Governance: Reconciling Political Responsiveness and Neutral Competence", in Bakvis, H. & Jarvis, M. D. (eds.), *From New Public Management to New Political Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Brante, T., Johansson, E., Olofsson, G. & Svensson, L. G., 2015. *Professionerna i kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G., 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Minneapolis: Liberty Fund.
- Burden, B., 2007. *Personal Roots of Representation*. Princeton: Princeton University Press.
- Chowdhury, N., 2011. "Principal- Agent Theory Is an effective Tool or only a good Hypothesis?", *Development Management*, University of Birmingham.
- De Soto, H., 2000. *The Mystery of Capital*. London: Black Swan.
- Dehousse, R., 2008. "Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model", *West European Politics*, 31, 789–805.

- Dunleavy, P. & Hood, C. 1994. "From Old Public-Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14, 9–16.
- Fukuyama, F., 1992. *The end of history and the last man*. London: Hamish Hamilton.
- Geraldi, J. G., 2007. "New Institutional Economics". *Fachbereich Maschinenbau – Management internationaler Projekte*. Universität Siegen.
- Glaser, E., 2014. "Bring back ideology: Fukuyama's 'end of history' 25 years on", *The Guardian*, 21 March.
- Groenendijk, N., 1997. "A principal-agent model of corruption", *Crime, Law & Social Change*, 27, 207–229.
- Grossman, S. J. & Hart, O. D., 1983. "An Analysis of the Principal-Agent Problem", *Econometrica* 51, 7–45.
- Holmström, B., 1979. "Moral Hazard and Observability", *The Bell Journal of Economics*, 10, 74–91.
- Hood, C., & Peters, G., 2004. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(3), 267–282
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H., 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, October, 1976, Vol. 3, No. 4, 3, 305–360.
- Kaufman, H., 2006. *The Forest Ranger – a study in administrative behavior*. New York: Resources for the Future.
- Klitgaard, R., 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kuhn, T. S., 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D., 2002. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Mode*. Princeton: Princeton University Press.
- Lane, J.-E., 2005. *Public Administration & Public Management: The Principal-Agent Perspective*. London: Routledge.
- Liedman, S.-E., 2012. *Hets! – En bok om skolan*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Lindgren, L., 2014. *Nya utvärderingsmonstret – Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Marquette, H. & Peiffer, C., 2015. "Corruption and Collective Action". *Development Leadership Programme, and Anti-Corruption Resource Centre*.
- Perry, J., L. & Recascino Wise, L., 1990. "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, 50, 367–373.
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J., 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26, 449–471.
- Persson, A. & Sjöstedt, M., 2012. "Responsive and Responsible Leaders: A Matter of Political Will?", *Perspectives on Politics*, 103, 617–632.
- Persson, T., Widmalm, S. & Parker, C., 2015. *Social trust, impartial administration and public confidence in EU crisis management institutions*.
- Pippidi, A. M., Loncaric, M., Mundo, B. V., Braga, A. C. S., Weinhardt, M., Solares, A. P., Skardziute, A., Martini, M., Agbele, F., Jensen, M. F., Soest, C. V. & Gbedava, M., 2011. "Contextual Choices in Fighting Corruption", in Pippidi, A. M. (ed.), Berlin: Norad, c/o ANKOR (the Anti-corruption Project), in cooperation with the Evaluation Department ("Contextual Choices for Results in Fighting Corruption").

- Pollitt, C., 2014. "Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh", 2014-08-24 [<https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>, åtkomst 2015-10-21].
- Popper, K. R., 1963. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge.
- Power, M., 1997. *The Audit Society – Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rabin, J., Hildreth, B. W. & Miller, G. J., 2007. *Handbook of Public Administration*. Boca Raton, CRC Press Taylor and Francis Group.
- Rose-Ackerman, S., 1999. *Corruption and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B., 2011a. "Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach", *Review of International Political Economy*, 18, 228–250.
- Rothstein, B., 2011b. *The Quality of Government*. Chicago: Chicago University Press.
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöstedt, M., 2009. *Thirsting for Credible Commitments How Secure Land Tenure Affects Access to Drinking Water in Sub-Saharan Africa*. PhD, Göteborg University.
- Stanley, T. & Lee, A., 2014. "It's Still Not the End of History", *The Atlantic*.
- Stephenson, M., 2015. "Corruption is BOTH a 'Principal-Agent Problem' AND a 'Collective Action Problem'". Available from: <http://globalanticorruptionblog.com/2015/04/09/corruption-is-both-a-principal-agent-problem-and-a-collective-action-problem/> [Accessed April 9 2015].
- Teorell, J., 2007. "Corruption as an Institution Rethinking the Nature and Origin of the Grabbing Hand", *QoG Working Paper Series*. Gothenburg Quality of Governance, Gothenburg University.
- Tingsten, H., (1945) 1960. *Demokratiens Problem*. Stockholm: Aldus, Bonniers.
- Widmalm, F., Öberg, S. A. & Widmalm, S., 2013. "Vårdens kontrollsystem bättre för andra områden", *Dagens Nyheter*, 2013-04-17.
- Widmalm, S., 2012. "Utvärdering blir ytvärdering", *Respon*s, 11–13.
- Widmalm, S. & Ahlbäck Öberg, S., 2013. "NPM på svenska", in Zarembo, M. (ed.), *Patientens pris – Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Svante Weyler Bokförlag AB.
- Widmalm, S., Widmalm, F. & Persson, T., 2014. "Välfärden undermineras av vårt fokus på utvärderingar", *Dagens Nyheter*, 2014-04-19.
- Zarembo, M., 2013. *Patientens pris – Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Svante Weyler Bokförlag AB.

Strategisk styrning bortom NPM

Göran Sundström

Abstract

In recent years, the governing model used in the Swedish public sector – Management by Results – has become a subject of debate. While the government has argued that it must be replaced with a new model that gives the professionals increased status and autonomy, others have argued that it must be maintained in order to put high demands on public employees and prevent them from getting too much power. The debate gives the impression that there are only two ways to govern a modern administration: either through output-oriented instrumental hierarchy, where superiors at various levels hold their subordinates in short leashes through detailed steering and control systems, or through professional norms, where the superiors leave the subordinates alone and put their trust in that they act professionally and in the interest of the government and the public, even “when no one is looking”. This article widens the perception of governing and argues that a dimming of Management by Results does not have to lead to a situation where the administration becomes disconnected from the outside world and is left to “run its own race”. Based on current research within the field of meta-governance, and by using empirical examples from the Swedish central government, this article shows that the government possesses – and often uses – various governing strategies and control instruments to ensure that the administration can retain a high degree of orientation and adaptability, even in situations where the government is unable or unwilling to express its wishes and preferences as precise and consistent as the established steering model requires of them.

Hur skall samhället organiseras så att inte experter på olika områden av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid sina etablerade metoder och verklighetsbilder? Daniel Tarschys 1978 s. 94.

Inför valet 2014 genomförde Socialdemokraterna en för svensk politik ovanlig manöver – de gjorde krav på förändringar inom förvaltningspolitiken till en framskjuten valfråga. Påhejad av såväl forskare (Ahlbäck Öberg och Widmalm 2012, Ahlbäck Öberg m.fl. 2013, Holgersson 2014, Sörensen 2015) och journalister (Zaremba 2013, Elvander 2013) som fackföreningar (Jansson m.fl. 2013) och statliga utredare (SOU 2007:75, SOU 2013:40) meddelade partiets ekonomiskpolitiska talesperson, Magdalena Andersson, redan våren 2013 i en

Göran Sundström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen och Score, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Stockholms universitet.

E-post: goran.sundstrom@score.su.se

debattartikel i Expressen, att Socialdemokraterna skulle inleda ett arbete med att se över den statliga förvaltningen och förvaltningspolitiken; ett politikområde som hon ansåg att Alliansregeringen hade prioriterat bort. Huvudbudskapet var att regeringen borde kunna styra myndigheterna mer effektivt för att på så sätt höja produktiviteten i offentlig sektor (Andersson 2013).

Ett halvår senare skrev partiledare Stefan Löfven en debattartikel i Dagens Nyheter under rubriken "Välfärdens yrken måste få sin status åter", där han pekade på att olika yrkesgrupper i välfärden hade slagit larm om att "deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering" och att marknadsexperiment har genomförts "inom verksamheter som inte har med marknader att göra". I stället för att effektivisera offentlig sektor har teorierna om New Public Management (NPM) byråkratiserat den. Därför, menade Löfven, är svensk välfärd nu i stort behov av nya styrmodeller där professionernas yrkesstatus och autonomi stärks. "Välfärdens proffs ska få vara proffs", avslutade Löfven (Löfven 2013).

Efter att Löfven därefter framträtt på ett av Socialdemokraterna anordnat seminarium på Kvalitetsmässan i Göteborg i november, under parollen "låt proffsen vara proffs", och sedan även lett ett par rundabordsamtal med forskare och praktiker under samma paroll halvåret senare, skrev Socialdemokraterna drygt en vecka innan valet ihop ett tiosidigt program med titeln "Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs" (Socialdemokraterna 2014). Här klargörs att partiet vill "införa en ny styrning i välfärden där professionernas kunnande och yrkesetik blir vägledande." Tillsammans med välfärdens professioner, forskare och brukare vill partiet utveckla styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor. Anledningen är att gällande styrsystem – som uppges ha införts "med stor trovissighet och minimal eftertanke" – leder till att ekonomiska hänsyn tillåts styra före yrkesetiken och till en byråkratisering som stjälar tid från medarbetarnas huvuduppdrag. De professionella har "nedvärderats till detaljstyrda utförare", som tvingas genomföra det enkla och mätbara till förfång för det komplexa och svåråttbara. En styrtredning utlovas om partiet övertar regeringsmakten – en utredning vars utgångspunkt ska vara att utveckla styrmodeller som gör att medarbetarna i offentlig sektor ges kontroll över det egna arbetet, att de kan utvecklas i yrkesrollen och att deras kunnande och erfarenheter används för lärande, innovationer och kvalitet. Relationen mellan styrande och styrda måste präglas av större tilltro.

Dessa förvaltningspolitiska utfästelser sätter spår i regeringsförklaringen som presenteras den 3 oktober 2014: "Förvaltningspolitiken och myndighetsstyrningen prioriteras upp. Professionerna i den offentliga sektorn behöver stärkas. Nya styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor ska utvecklas." Och i regeringens budgetproposition för 2015 utvecklas resonemanget: "Regeringen avser att undersöka förutsättningarna för att

utveckla styrningen av offentliga verksamheter. Utgångspunkter för en ny inriktning av styrningen bör tas fram i samverkan med den vetenskapliga forskningen” (Regeringen 2014 s. 66). Men när budgetpropositionen sedan faller i riksdagen i december saknas pengar för den utlovade styrtredningen. För att arbetet inte ska stagnera arrangerar civilminister Ardalan Shekarabi – som tilldelats ansvar för förvaltningspolitiken i den nya regeringen – ett tiotal seminarier på olika universitet och högskolor under våren 2015, där han diskuterar frågan med främst forskare och företrädare för fackförbund och arbetsgivare inom offentlig sektor (se Johansson 2015).

Detta är läget i skrivande stund, hösten 2015. Regeringen har alltså aviserat att den vill införa nya styrmodeller i offentlig sektor som ger de offentliganställda större autonomi, och för detta ändamål har en styrtredning aviserats. Men mer precist hur en ny styrmodell skulle kunna se ut har regeringen inte sagt så mycket om. En tolkning är att regeringen inte riktigt vet hur en alternativ styrmodell skulle kunna se ut och att civilministern har arrangerat ovan nämnda seminarier just för att ta reda på detta. I debatten har det också framförts kritik mot regeringens planer på att montera ner den sedan länge så omhuldade mål- och resultatstyrningen. Dessa kritiker menar inte bara att det allmänt är höljt i dunkel vad som ska ersätta mål- och resultatstyrningen, utan de varnar också för att släppa på kontrollen av de offentliganställda, eftersom det, enligt dem, inte går att ställa höga krav på myndigheterna om det saknas granskningsystem med fullödiga och heltäckande resultat- och kvalitetsmått. Dessa kritiker hyser en betydande misstänksamhet mot de offentliganställda och fasar för att en minskad granskning kommer att lämna alltför mycket makt åt dem, med följden att de kommer att driva verksamheten åt ett håll som enbart gynnar dem själva. Tilltro blir här till naivitet (se t.ex. Eklund och Kellman 2013, Molander m.fl. 2002, Bringselius 2015).

Debatten ger en bild av att det bara finns två sätt att styra en modern förvaltning på: *antingen* via output-orienterad instrumentell hierarki, där överordnade på olika nivåer håller sina underordnade i korta ledband genom detaljerade styr- och granskningsystem, *eller* via yrkesnormer och ämbetsmannaetos, där överordnade lämnar sina underordnade i fred och litar till att de agerar professionellt och med allmänintresset för ögonen, även ”när ingen ser på”.

I den här artikeln vill jag bredda synen på styrning i den moderna staten och argumentera för att en nedtoning av nuvarande styr- och granskningsystem inte alls behöver betyda att myndigheterna frikopplas från omvärlden och lämnas fria att ”köra sina egna race”. Med utgångspunkt i aktuell forskning inom det fält som kommit att benämnas *metagovernance*, och med empiriska exempel hämtade från svensk förvaltning, vill jag visa att regeringen förfogar över – och ofta använder sig av – olika styrstrategier och styrinstrument som ser till att myndigheterna kan behålla en hög grad av orienterings- och

anpassningsförmåga även i situationer där regeringen inte kan eller vill uttrycka viljor och önskemål så precist och konsekvent som etablerade styrmodeller kräver av dem.

Artikeln består av sex avsnitt. Efter denna inledning redogörs för de teoretiska utgångspunkterna. I det tredje avsnittet förs en diskussion kring varför regeringen inrättar förvaltningar. Detta följs av två avsnitt som diskuterar hur regeringen genom så kallad positionering (vertikal och horisontell) kan se till att förvaltningar blir förändringsbenägna och ges förutsättningar att agera i linje med regeringens (ofta vaga och skiftande) viljor och önskemål. Artikeln avslutas med några sammanfattande slutsatser.

Teoretiska utgångspunkter

Frågan om hur politikerna kan och bör styra förvaltningen har varit, och är, en av de mest centrala inom statsvetenskapen. Förvaltningen utgör det sista ledet i den så kallade demokratiska styr- och ansvarskedjan, där folket röstar fram en riksdag, som röstar fram en statsminister, som utser en regering, som under sig har en förvaltning som ska bistå regeringen i dess ansträngningar att realisera sin politik. Omvänt är förvaltningen ansvarig inför regeringen, regeringen inför riksdagen och riksdagen inför folket. Förvaltningens lydndsplikt gentemot regeringen slås bland annat fast i regeringsformens formuleringar om att regeringen styr riket (RF 1:6) och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (RF 12:1). Motsvarande regler för relationen mellan politiker och förvaltning på kommunal nivå finns i kommunallagen (KL 3:9, 6:1, 6:7).

För att demokratin ska upprätthållas måste denna demokratiska styr- och ansvarskedja vara obruten. Förvaltningen ska inte driva egen politik, utan omsätta de folkvalda politikernas beslut i praktisk handling – om än med hänsyn till andra processvärden som rättssäkerhet, professionalism, brukarinflytande och kostnadseffektivitet (Lundquist 1998, Rothstein 2014). Ett huvudproblem som förvaltningsforskare har sysselsatt sig med alltsedan Woodrow Wilsons (1887) och Max Webers (1970) dagar är hur de folkvalda politikerna (som är fåtaliga och vanligen lekmän) ska kunna styra över tjänstemännen (som är otaliga och oftast experter). Är förvaltningen verkligen politikernas neutrala och lojala redskap, eller tjänar det demokratiska systemet snarare som ett kamouflag för ett tjänstemannavälde?

Denna frågas aktualitet har knappast minskat under de senaste decennierna, med en växande och alltmer specialiserad och vittförgrenad förvaltning, som dessutom har vävts samman allt mer med kringliggande organisationer, både inom och utanför landets gränser. Forskare pekar på att såväl politikens utformning som dess genomförande i dag mer bör ses som resultat av handlingar och utbyten inom decentraliserade offentlig-privata

nätverkskonstellationer snarare än som utfall av auktoritativa, hierarkiska inomstatliga processer (Pierre och Sundström 2009, Hedlund och Montin 2009, Torfing och Triantafillou 2009). I detta komplexa och ständigt föränderliga "governancelandskap" förändras villkoren för regeringens styrning. Regeringens roll blir inte i första hand att i "command-and-control"-anda löpande utforma precisa direktiv, regler, mål och resultatkrav. Styrningen kommer i stället mer att handla om att styra på distans och indirekt, genom att slå fast övergripande problemformuleringar, mobilisera aktörer och sätta ramar för aktörernas handlande. Denna styrstrategi har fångats i begreppet "metagovernance" (Jessop 2002, Sørensen 2006, Peters 2010, Capano m.fl. 2015, jfr även Garsten m.fl. 2015).

Mer precist vad metagovernance kan tänkas innebära är dock inte särskilt utvecklat. I boken *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance* (Jacobsson, Pierre och Sundström, 2015) görs dock ett försök att precisera och utveckla begreppet utifrån empiriska exempel hämtade från den svenska förvaltningen. Den här artikeln utgår från den boken och presenterar en modell för styrning som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för den som vill utforma en ny, mer strategiskt orienterad, styrmodell i staten.

OM STYRNINGSBEGREPPET

Med *styrning* brukar avses någons (styrsubjektets) medvetna försök att få någon annan (styrobjektet) att agera på ett visst sätt (Jacobsson 1984 s.11, Lundquist 1992 s. 76ff.). Det är således ett relationellt begrepp, och den här artikeln handlar om relationen mellan regeringen och den offentliga förvaltningen. Regeringen är således styrsubjekt, förvaltningen styrobjekt. Lennart Lundquist kallar denna styrrelation för *förvaltningsstyrning*, som han skiljer från *samhällsstyrning* (som är statens försök att styra samhället utanför staten) och *organisationsstyrning* (som är överordnade tjänstemäns försök att styra underordnade tjänstemän inom en förvaltningsorganisation) (ibid. s. 69 ff.). Detta är analytiska distinktioner. I praktiken är de olika styrrelationerna tätt sammanvävda. Exempelvis sker ofta regeringens försök till samhällsstyrning via förvaltningsstyrning, och förvaltningsstyrningen kanaliseras ofta via organisationsstyrning.

Det är heller inte givet vad som avses med begreppen "regering" och "förvaltning". I den här artikeln omfattar "regeringen" även dess kansli (departementen). Hur styrningen går till inom Regeringskansliet kommer bara att beröras kort (jfr Jacobsson 1984 s. 12). "Förvaltningen" avser främst de centrala förvaltningsmyndigheterna, även om kommunal verksamhet kommer att beröras. Det ska dock sägas att de resonemang som förs nedan i långa stycken även tycks gälla för relationen mellan politiker och tjänstemän på kommunal nivå (se t.ex. Bengtsson 2012).

Det ska understrykas, att även om artikeln fokuserar en specifik styrrelation (den mellan regering och förvaltning) innebär inte detta att andra styrrelationer ses som ointressanta. Tvärtom. Den förvaltnings- och organisationsforskning som denna artikel utgår från pekar just på betydelsen av att uppmärksamma statens ökade invävdhet i det omgivande samhället, och att regeringens styrning av förvaltningen endast kan begripas i ljuset av att både regering och förvaltning är inordnade i andra styrrelationer (Jacobsson m.fl. 2015, Hall 2015).

OM RESULTATSTYRNINGENS TEORI OCH PRAKTIK

Den mål- och resultatstyrningsmodell som praktiseras inom offentlig sektor i dag – och som regeringen nu således har för avsikt att ersätta med en ny modell – har vuxit fram gradvis (se Sundström 2003). Rötterna går tillbaka till försöken med programbudgetering i slutet av 1960-talet. I sin nuvarande tappning brukar sjösättandet av styrmodellen förläggas till kompletteringspropositionen 1988. Man kan dock ifrågasätta om det som tecknades där verkligen har blivit realiserat. Texten var kort och mycket principiellt hållen, och den lämnade stort utrymme för dåvarande Riksrevisionsverket och Statskontoret att utveckla konkreta styrmetoder och instrument. I genomförandedet byttes grundidéer om mer övergripande treårsbudgetering och delegering snabbt ut mot ettårsbudgetering och omfattande återrapporteringssystem. Att mål- och resultatstyrningen på detta sätt vuxit fram gradvis, och att ursprungskällan är både knapp och vag, försvårar arbetet för den som vill fastställa vilka grundläggande teoretiska antaganden modellen bygger på. Men det går att peka ut vissa.

Modellen kan sägas bygga på två grundidéer. Den första handlar om att det går, och att man bör, skilja på politik och förvaltning. Politikerna ska ägna sig mer åt politik, vilket ses som liktydigt med målformuleringar, medan medlen att nå målen – beslut om myndighetens arbetsmetoder, organisation, resurshandtering, personal osv. – ses som administration, som någonting icke-politiskt, och därför ämnat för myndigheterna att bestämma. Delegeringstanken är således stark. Politikerna ska i denna mening styra mindre.

Men samtidigt ska politikerna styra mer, genom att formulera klara och tydliga mål och resultatkrav. Kraven på precision är här mycket höga. Man har talat om att målen ska vara SMART:a, dvs. Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Och detta ska följas av utförliga uppföljningar och resultatanalyser av myndigheterna, där deras verksamheter ska identifieras i termer av prestationer som ska kopplas samman med effekter och kostnader och sedan skickas tillbaka till politikerna som ska omsätta resultatinformationen i nya SMART:a mål.

Dessa idéer vittnar om en tydlig rationalistisk grundsyn, där *visshet* är ett slags utgångspunkt. Denna visshet avser ontologi: att det går att skilja på politiska och administrativa frågor samt att politiker vet vad de vill – att de har

intressen och preferenser, och både förmåga och vilja att på förhand, innan processer inleds, uttrycka dessa intressen i detaljerade och stabila mål och resultatkrav. Men vissheten avser även epistemologi, dvs. vad vi kan få kunskap om – att enskilda myndigheter på ett meningsfullt sätt kan uttrycka all sin verksamhet i termer av prestationer och sedan klarlägga orsakssamband mellan dessa prestationer och de effekter de får, och även kostnadsberäkna dessa.

Genom åren har det visat sig vara svårt att tillämpa resultatstyrningen (Sundström 2003, SOU 2007:75, Mundebo 2008). Stabsmyndigheternas egna utvärderingar har återkommande visat på problem för myndigheterna att uttrycka alla sina verksamheter i prestationer och att koppla samman prestationer med effekter. Samtidigt har myndigheternas resultatanalyser ofta inte kommit till användning när nya mål formulerats. Regeringen har också haft svårt att formulera intressen och preferenser så detaljerat och konsekvent som resultatstyrningen kräver av dem – formulerandet av SMART:a mål har mest blivit ett slags förhandlingsaktivitet för tjänstemän på departement och myndigheter.

Förespråkarna för resultatstyrningen har genom åren menat att ovan nämnda svårigheter kan avhjälpas genom olika administrativa åtgärder. Fyra förslag till lösningar har varit särskilt populära (Sundström 2006). Den första har handlat om att förfina metoder och tekniker, där grundproblemet kan uttryckas i termer av att *styrmodellen är ofärdig*. Den andra har handlat om att utbilda och informera de aktörer som ska använda modellen, där grundproblemet kan uttryckas i termer av *bristande förståelse* hos användarna, särskilt politikerna. Den tredje handlar om att öka engagemanget hos användarna, där grundproblemet kan uttryckas i termer av *bristande intresse* hos användarna, särskilt politikerna. Och den fjärde har handlat om att visa tålamod, där grundproblemet kan uttryckas i termer av att styrmodellen är ny och att det *tar tid* innan den har satt sig ordentligt.

Sammantaget kan man säga att iakttagna svårigheter med att tillämpa resultatstyrningen konsekvent har tagits till intäkt för att ansträngningarna behöver öka ytterligare. Men denna hållning har alltså blivit allt mer kritiserad under senare år. Styretredningen framhöll redan 2007 att det inte längre är försvarbart att driva linjen att resultatstyrningens olika metoder och tekniker kommer att bli framgångsrika genom ytterligare finjusteringar och utbildningsinsatser. Det finns alltför många empiriska belägg inhämtade under lång tid som pekar på motsatsen, menade utredningen. Svårigheterna att använda olika styrtekniker bör därmed inte längre betraktas som ett *genomförandeproblem* utan det bör i stället ses som ett *modellproblem* (jfr Jacobsson och Sundström 2006 s. 168). Utredningen menade att andra ontologiska och epistemologiska antaganden än de som ligger till grund för resultatstyrningen bör bilda utgångspunkt för den som vill utforma styrmodeller för offentlig sektor. Inte minst diskuterade utredningen svårigheterna att uttrycka all offentlig verksamhet i mätbara

prestationer och att få säker kunskap om olika prestationers effekter. Utgångspunkten bör snarare vara att det många gånger är notoriskt svårt att identifiera heltäckande prestationer och att spåra kausalitet mellan en myndighets insatser och uppnådda effekter. En annan utgångspunkt bör vara att politiker många gånger varken kan eller vill formulera sina preferenser och intressen så precist och konsekvent som resultatstyrningen kräver.

Styrtredningens problembeskrivningar och slutsatser delades i långa stycken av såväl Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) som Innovationsrådet (SOU 2013:40). Noterbart är att regeringen i 2009 års budgetproposition, i enlighet med Styrtredningen, beslutade att tona ner resultatstyrningen och i stället satsa på att styra mer strategiskt. Arbetsgrupper tillsattes 2009 i Regeringskansliet för att utveckla program för förbättrad myndighetsstyrning, det så kallade RK-styr (se Statskontoret 2013 s. 29–45).

FÖRVALTNINGEN SOM KOMPLEX ORGANISATION

De problem med resultatstyrningen som utredare och politiker har börjat diskutera under senare år har länge varit föremål för diskussion bland förvaltningsforskare och organisationsforskare. De har förklarat svårigheterna med att styra förvaltningen med NPM-orienterade styrmodeller med det faktum att moderna stater har en komplexitet som saknar motstycke i någon annan organisation (Premfors 1998, Matthews 2013). Många samhällsproblem som stater har att hantera är speciella till sin karaktär – de har kallats "wicked", vilket betyder att de är vagt definierade, instabila och i grunden omstridda (Rittel och Webber 1973, Head 2008). Forskning visar också att det är svårt uttrycka all offentlig verksamhet i termer av prestationer. Fokus tenderar i stället att riktas mot det mätbara, som långt ifrån alltid är det väsentliga(ste) (Bevan och Hood 2006, Svärdesten 2012). Och att spåra och isolera specifika aktiviteter effekter på otydliga och rörliga mål som fattigdom, kriminalitet och arbetslöshet, är ännu svårare, inte minst eftersom sådana problem ofta påverkas av en mängd faktorer i händerna på ett stort antal aktörer – de tenderar att vara "many hands-problems" (Thompson 1980).

Men grundproblemet stannar inte vid att enskilda samhällsproblem, eller mål, är mångtydiga och instabila i sig själva. Dessutom är de olika målen många och ofta motstridiga (Pfeffer och Salancik 1978, March och Olsen 1976, 1989). Stater består i själva verket av många separata organisationer, ofta med mycket olika ambitioner, strategier och mål. Och politik handlar till stor del om att finna kompromisser mellan alla dessa ambitioner och mål, och kompromisser är nästan per definition vaga; de formuleras för att passa många så att majoriteter kan skapas. Även av andra skäl vill politiker ofta inte formulera sig särskilt precist. Exempelvis kan precisa mål lätt kritiseras av politiska motståndare eller användas som tillhyggen av myndigheterna i deras budgetdialoger

med regeringen. Hellre då nollvisioner. Generellt vill politiker ofta behålla ett handlingsutrymme och anpassa sin politik allteftersom processer utvecklas. Som Daniel Tarschys har uttryckt saken:

Att de politiska målen tenderar att bli mångtydiga eller otydliga beror knappast på några förbiseenden eller olycksfall i arbetet, utan har djupare liggande orsaker. I den parlamentariska miljön ska många olika viljor jämkas samman, vilket ofta driver fram en viss vaghet eller mångtydighet. Mål som ska täcka vida insatsområden kan också behöva vara så rymliga att olika intressen kan tillgodoses. På vissa områden sätter man gärna upp eggande siffermål, men på de allra flesta vill makthavarna av självbevarelse-drift snarast undvika att binda sig vid alltför exakta åtaganden (Tarschys 2002, s. 63 f.).

Till detta ska läggas att stater hanterar en enorm mängd frågor. Man kan allmänt uttrycka det som att efterfrågan på detaljerad politik från regeringen – i form av t.ex. mål och resultatkrav i myndigheters regleringsbrev, svenska ståndpunkter i EU, svar på frågor från riksdagen och krav på uttalanden från media – med råge överstiger tillgången. Regeringen riskerar ständigt att bli överbelastad, och det är därför den generellt försöker hålla beslut och aktiviteter – även beslutsfattandet – ifrån sig genom att trycka frågor nedåt till tjänstemän på lägre nivåer i förvaltningen (Page 2008, 2012, Niemann 2013, Premfors och Sundström 2007). De nuvarande styr- och granskningssystemen, som kräver rapportering om snart sagt varje handling, dess konsekvenser och kostnader, riskerar således inte bara att leda till att förvaltningens tjänstemän spenderar orimligt mycket tid åt att på skakiga grunder analysera händelsekedjor och fylla i formulär om resultat – och detta på bekostnad av sina egentliga uppdrag (Ivarsson Westerberg 2004, Ivarsson Westerberg och Forssell 2015, Hall 2012) – utan systemen riskerar också att överlasta regeringen.

Samtidigt visar studier att politiker ofta mer ad hoc-mässigt vill blanda sig i frågor och beslut som tidigare har delegerats till förvaltningen och som enligt rådande styrmodeller bör ses som administration och såldes hanteras av förvaltningen (Tarschys 2002 s. 67, SOU 2007:75 s. 46, 186). Irritationen hos de stabsmyndigheter som har ansvarat för resultatstyrningens uppbyggnad och genomförande har här stundtals varit betydande, som när Statskontoret i en rapport från 1990 framhöll att politikerna har ”en olycklig benägenhet att vara intresserade av att kunna ingripa och åstadkomma ’resultat’ i enskilda, politiskt uppmärksammade frågor” (Statskontoret 1990 s. 46). Men det är nog inte riktigt så som politikerna ser på det hela. Verkligheten för dem tycks snarare vara att vad-som-helst, när-som-helst kan bli politik var-som-helst på grund av ageranden av i princip vem-som-helst.

Att inrätta myndigheter

Tvetydighet, motstridiga intressen, kompromisser, risken för överbelastning och frågors politiska dynamik tvingar regeringen att agera på andra sätt än den rationalistiska, samordnade och precist styrande aktör som den vanemässigt framställs som. Det är inte så att mål inte används av politikerna när den styr sin förvaltning, men målen är ofta inte av den karaktären som resultatstyrningen föreskriver. För den som vill förstå styrningen tycks det vara ett mindre fruktbart antagande att regeringen inrättar myndigheter för att uppnå detaljerade och mätbara mål formulerade vid specifika tidpunkter under året. *Snarare inrättar den myndigheter för att markera och hantera viktiga samhällsproblem över tid.*

Regeringen har ju att hantera ett mycket stort antal värden i vårt samhälle – i princip alla värden vi kan tänka oss: hög tillväxt, god miljö, låg arbetslöshet, hög utbildningsnivå, god hälsa osv. Och för de värden som regeringen vill värna mest inrättar den myndigheter och andra typer av förvaltningsorganisationer. Att inrätta sådana organisationer är ett grundläggande och mycket betydelsefullt sätt att prioritera mellan olika värden och problemområden. Genom att inrätta myndigheter och andra organisationer allokeras en ansevärd mängd resurser till ett visst område. I propositioner och skrivelser, men även i samband med presskonferenser, i pressmedelande, i tidningsartiklar och tal, kan politikerna också genom ”reformberättelser” (Boal and Schultz 2007, Elgie 2003, Morrell 2006) lägga ut texten om varför de inrättar en viss myndighet och vad reformen i grunden handlar om: problemens beskaffenhet, möjliga lösningar, vad som har prövats tidigare, vilka de relevanta aktörerna är, osv. (Sørensen 2006 s. 101, Erlandsson 2008, Eriksson m.fl. 2013, Strömbeck 2012). Sådana reformberättelser anger inte bara vad myndigheten ska syssla med, utan de tydliggör också för olika organisationer i myndighetens omvärld, som också arbetar med problemet i fråga, var de kan vända sig med information och erfarenheter. Reformberättelserna kan också hjälpa arbetsökande med intresse för, och kunskap kring, en viss fråga att söka sig till rätt myndighet (jfr Miles 1978).

Inrättandet av myndigheter är således ett sätt för regeringen att förbättra förutsättningarna för olika samhällsproblem att bli uppmärksammade och mer utförligt diskuterade och utredda. Och det är därför många intresseorganisationer i samhället ser det som en stor seger när de får ”sin” myndighet, eller ännu hellre ”sitt” departement, inrättat – myndigheten eller departementet blir ett slags allierad och megafon in i den statliga beslutsprocessen där många värden och viljor ska jämkas samman. Det omvända gäller förstås också – när regeringen lägger ner en myndighet eller ett departement uppfattas det ofta som en stor förlust för intressenterna på området. Därför blev det exempelvis ett ramaskri när Alliansen bara några veckor efter maktövertagandet 2006 lade ner Djurskyddsmyndigheten. För djurskyddsvänner runt om i landet var

nedläggningen ett tydligt tecken på att den nya regeringen inte prioriterade deras frågor (Carlbom 2007).

Att inrätta myndigheter, med en uppsättning regler, resurser och personal som bäddas in i en reformberättelse, är således regeringens kanske mest grundläggande styrform, och den gör det för att markera och hantera samhällsproblem som regeringen själv tycker är viktiga. Och det är viktigt att se att dessa problem inte bara är viktiga utan också eviga. Vi kan ta brottslighet som exempel. Det är en komplicerad fråga. Inte bara för att det finns många faktorer som påverkar brottsligheten – och för att det är oerhört svårt att få grepp om olika faktorerers effekter – utan för att det just är ett evigt problem. Det går ju knappast att slutgiltigt ”lösa” brottsligheten. Brottslighet kommer sannolikt alltid att finnas, oavsett vad staten gör. Staten kan mota vissa former av den, men samtidigt kommer den ständigt att ta sig nya uttryck, beroende på att samhället hela tiden förändras politiskt, ekonomiskt, socialt och teknologiskt. På motsvarande sätt kommer tillgängliga lösningar på brottsligheten att förändras. Och man kan knappast förvänta sig att politikerna – som ju vanligen är lekmän – ska vara de som har bäst kunskaper om hur problemen utvecklar sig och hur de nya lösningarna ser ut. Det är väl snarare myndigheten som har bäst kunskaper om detta – politiker kan till och med sägas inrätta myndigheter *just för* att de själva saknar den här sortens ingående kunskaper.

Denna utgångspunkt har stor betydelse för hur vi bör se på styrrelationen mellan regering och myndigheter. Den viktiga styrfrågan för regeringen verkar i praktiken inte vara vilka detaljerade mål och resultatkrav en myndighet ska uppnå under året, *utan vilka egenskaper som behöver byggas in i myndigheten för att garantera dess orienterings- och anpassningsförmåga över tid*. Vad regeringen vill undvika är att myndigheter fastnar i gamla hjulspår och att de blir kära i gamla lösningar. Det gäller i stället att få myndigheterna att hänga med i utvecklingen; att förbättra deras förmågor att se hur de problem de har att hantera förändras över tid och tar sig nya uttryck, liksom att förbättra deras förmågor att se nya sätt att hantera problemen på. Myndigheterna kan inte annat än i undantagsfall förvänta sig precisa signaler uppifrån som talar om hur det förhåller sig i dessa frågor. Samtidigt får myndigheterna inte förlora kopplingen till politiken, utan de måste – även i föränderliga och turbulenta tider – agera i linje med regeringens ofta vagt uttryckta viljor och önskemål. Hur kan regeringen åstadkomma en sådan förändringsbenägen och receptiv förvaltning?

Att positionera myndigheter

I praktiken försöker regeringen hantera problemet med myndigheters förändringsbenägenhet och receptivitet genom *positionering*. Positionering handlar om hur regeringen organiserar förvaltningsorganisationer i relation till

varandra och till andra organisationer och individer inom ett verksamhetsområde. Regeringen positionerar förvaltningar dels i relation till sig själv (vertikal positionering), dels i relation till andra organisationer och individer i dess omgivning (horisontell positionering).

VERTIKAL POSITIONERING

Vertikal positionering handlar om avståndet mellan regeringen och förvaltningen – eller annorlunda uttryckt, om myndigheternas autonomi i relation till regeringen. När regeringen funderar över denna fråga försöker den hitta en balans mellan kraven på å ena sidan effektivitet (dvs. att delegera frågor så att den undviker överbelastning) och å andra sidan demokratisk legitimitet (dvs. att se till så att den faktiskt får inflytande i de frågor som den hålls ansvarig för). Här kan man skilja på två huvudstrategier: ”hands on” och ”hands off” (Sørensen 2006 s. 101f., Sørensen och Torfing 2009 s. 247).

Hands off-strategin innebär, som begreppet antyder, att regeringen organiserar myndigheter på långt avstånd från sig själv. Den ger alltså myndigheten i fråga en betydande autonomi, och försöker på så sätt att styra ansvarsutkrävandet neråt i förvaltningen. Idén är här att ju mer autonomi en myndighet ges, desto mindre risk att regeringen får ta ansvar för myndighetens agerande. Ett exempel på en hands off-strategi är förändringen av Riksbankens ställning, där riksdag och regering i slutet av 1990-talet beslutade att ge banken en väldigt hög grad av autonomi genom att frånta regeringen rätten att besluta om räntan. Regeringen minskade alltså drastiskt sina möjligheter att påverka penningpolitiken. Den blev av med makten. Å andra sidan hålls regeringen inte längre ansvarig för räntebesluten. Om det innan reformen var finansministern som stod i Aktuellt och försvarade räntebesluten så är det efter reformen riksbankschefen som står där. På så vis hänger makt och ansvar fortfarande ihop, och i den bemärkelsen har det varit en lyckad ”hands off”-reform.

Kommunaliseringen av skolan i slutet av 1980-talet kan också sägas ha varit ett uttryck för en hands off-strategi. Motiven för denna reform var knappast entydiga, men delvis handlade den om att försöka skjuta ansvarsfrågan från regeringen ner till kommunerna. Här får man dock säga att hands off-strategin inte har fungerat särskilt väl, för om utbildningsministern innan reformen stod i Aktuellt och svarade på frågor om olika problem i skolan så gör utbildningsministern så även efter reformen. Regeringen har alltså givit makt ifrån sig, men ansvarsutkrävandet har inte följt med. Utifrån det perspektivet är det fullt förståeligt att utbildningsministrar under senare år har tillämpat en hands on-strategi och successivt tagit tillbaka makten över skolan. Andra exempel på där regeringen under senare år använt sig av en hands on-strategi är Naturvårdsverket och Socialstyrelsen (se Hall 2015).

Vid en närmare anblick visar det sig att autonomifrågan innehåller flera dimensioner (Verhoest m.fl. 2004, se även Christensen, 2001, Læg Reid och

Verhoest 2010 s. 4f.). Svenska myndigheter har redan i grundlagen tilldelats en tämligen hög grad av *legal autonomi*, genom förbuden mot såväl ministerstyre (Regeringsformen 1:6, 7:3, 12:1) som regeringsstyre (Regeringsformen 12:2). Detta kan regeringen inte påverka direkt. Men regeringen kan däremot variera myndigheternas autonomi avseende deras *interna organisation*. Enligt myndighetsförordningen (SFS 2007:515) är visserligen huvudregeln numera att myndigheterna bestämmer över sin egen organisation, sin lokalisering och sin personal (rekryteringar, löner och utbildning). Men regeringen kan frångå dessa bestämmelser och i stället ange i en myndighets instruktion till exempel var myndigheten ska vara lokaliserad eller hur den ska organiseras internt i form av enheter och avdelningar. I Polismyndighetens instruktion (SFS 2014:1102) stadgas exempelvis att myndigheten ”ska ha sitt säte i Stockholm” och att det bland annat ”ska finnas en avdelning som på nationell nivå leder och samordnar viss polisverksamhet (Nationella operativa avdelningen)”, en ”finansunderrättelseenhet” och en ”nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.” Regeringen kan också mer ad hoc-mässigt fatta enskilda beslut om exempelvis rekryteringar långt ner i en myndighets organisation, vilket den exempelvis gjorde 2010 när den i ett formellt regeringsbeslut bestämde att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan (Regeringen 2010).

En närliggande autonomiaspekt rör *myndigheternas ledningsform*, där myndighetens autonomi anses vara mindre om den leds av en enrådlig verksamhet (som exempelvis är fallet för Migrationsverket, Socialstyrelsen och Polisen) än om den leds av en styrelse (som exempelvis är fallet för Trafikverket, Post- och telestyrelsen och Sida). Ytterligare en autonomidimension avser den *sakpolitiska regleringen*. Generellt har de sakpolitiska författningarna över tid fått mer av ramkaraktär (Esping 1994). Men detaljeringsgraden varierar stort mellan olika politikområden. Medan exempelvis skogsvårdslagen endast omfattar en handfull utskrivna sidor fördelade på 41 paragrafer omfattar skollagen 137 utskrivna sidor fördelade på 29 kapitel, där enbart kapitel 2 innehåller 36 paragrafer. Till detta kommer också en 15 kapitel lång skolförordning samt läroplaner på nära 100 sidor.

Slutligen kan regeringen påverka en myndighets autonomi genom olika typer av *intervention*. Detta kan ses som ett slags restpost i relation till övriga autonomidimensioner, och den omfattar bland annat sådana aktiviteter som ofta associeras till mål- och resultatstyrningsmodellen, dvs. mål, resultatkrav, återrapporteringskrav, uppdrag etc. Och även om mängden av denna typ av krav har minskat generellt i staten sedan 2009 – i vaket av Styretredningen (SOU 2007:75) – så varierar den stort mellan olika myndigheter (Ekonomistyrningsverket 2009). En studie av tio myndigheters regleringsbrev för åren 2003 och 2012 visar exempelvis att brevens längd år 2012 varierade mellan 15 och 50 sidor. I Arbetsförmedlingens brev för 2012 förekom formuleringen

”Arbetsförmedlingen ska” inte mindre än 50 gånger, medan målen helt hade försvunnit för Socialstyrelsen. Även för Skolverket hade antalet mål minskat kraftigt över tid, men här hade å andra sidan antalet uppdrag ökat påtagligt, från 22 till 95 (Erlandsson 2014). Patrik Hall drar i sin bok *Makten över förvaltningen* slutsatsen att uppdragen var ”den främsta metoden för att knyta myndigheterna närmare regeringen” när regeringen utövade en hands on-strategi (eller ”stabsstrategi” som Hall benämner den) gentemot myndigheterna (Hall 2015 s. 197, 200).

Till autonomidimensionen intervention räknas också (mer eller mindre formaliserad) utbyten mellan den politiska nivån och myndigheterna. Och sådana utbyten är synnerligen viktiga för den som vill förstå hur styrning mellan dessa båda nivåer fungerar. Studier visar att det förekommer rikligt med utbyten mellan departement och myndigheter (Niemann 2013, Jacobsson 1984, Jacobsson and Sundström 2006, Premfors and Sundström 2007, Hall 2015). Svensk statsförvaltning är jämförelsevis liten, och de politiker och tjänstemän inom departement och myndigheter som arbetar inom ett visst politikområde har relativt lätt att kontakta varandra. Det myckna informella utbytet i den svenska staten har av utländska betraktare pekats ut som ett särdrag (Page 2012, 93, 97–98, Petersson 1989 s. 16).

Detta täta utbyte mellan politik och förvaltning gör att beslut kan fattas i linje med vad regeringen vill, även i situationer när besluten måste fattas skyndsamt och den politiska viljan inte är särskilt tydligt uttryckt. I första hand försöker myndigheterna lösa sådana situationer utan att blanda in den politiska nivån. Sådant *anteciperande* agerande möjliggörs för att myndigheterna, just genom de många utbytena med den politiska nivån, över tid lär sig hur politikerna mer allmänt ser på problem och lösningar och hur de i övrigt resonerar mer allmänt kring frågor inom det politikområde som myndigheten i fråga verkar (jfr Page and Jenkins 2005 s. 128, Bengtsson 2012). Tjänstemännen kan därför tämligen väl förutse hur politikerna skulle ha agerat om de hade befunnit sig i samma situation som de själva, och de kan sedan agera i linje med dessa förutsägelser (Page 2012, jfr t’Hart och Willie 2006 s. 131f.).

Studier visar också att myndigheterna är benägna, och mycket skickliga på, att i politiska texter och tal leta efter vägledning för hur de ska agera (jfr Page och Jenkins 2005 s. 131–134) – de letar efter ”vinkar” (eng. ”cues”), som gör att de kan sätta ihop det som de sysslar med för tillfället med det som politikerna har sagt och beslutat om tidigare (se t.ex. Jacobsson 1984 s. 168–171, Vifell 2001 s. 21, Riksrevisionsverket 1996 kap. 9). Regeringen har också goda möjligheter att leverera vinkar till myndigheterna, framförallt i de propositioner och skrivelser som bygger upp reformberättelserna inom olika områden. Men dessa grunddokument kan också efterhand kompletteras med tal, artiklar och utspel i media.

Om myndigheterna inte klarar av att antecipera regeringens viljor och önskemål via tidigare utbyten eller vinkar kan de "bjuda in" politikerna till samtal om den beslutssituation de står inför (Page och Jenkins 2005 s. 140–143). Den vägledning som myndigheterna får av politikerna i sådana samtal behöver dock inte ta, och tar ofta inte, formen av detaljerade direktiv, utan mötena har ofta en icke-hierarkisk karaktär och handlar mer om att på tämligen lika villkor resonera kring frågan. Det myndigheterna söker är en tillräcklig vägledning – en "steer" (ibid. s. 136, Niemann 2013 s. 121f.) – som gör att de kan ta ärendena vidare.

Ibland räcker varken anteciperings eller inbjudningar för att lösa frågor på myndighetsnivå utan de förs då upp till den politiska nivån för beslut – de återpolitiserar. Ibland sker detta genom "hissning", vilket innebär att myndigheterna trycker upp frågor till politikerna för beslut (Jacobsson och Sundström 2006 s. 176f., Page 2012 s. 12, Premfors och Sundström 2007 s. 135). Detta görs antingen för att en myndighet uppfattar en viss fråga som alltför "politisk" för att avgöra själv – som när Inspektionen för strategiska produkter ibland till regeringen överlämnar beslut om tillstånd att exportera vapen (Andersson 2009) – eller på grund av att två eller fler myndigheter med överlappande ansvarsområden misslyckas med att komma överens i en fråga – som när Boverket och Naturvårdsverket 2013 inte kunde enas om ett gemensamt beslut om riktvärden för flygbuller (Boverket och Naturvårdsverket 2013).

Politisering kan också ske via "lyftning", vilket innebär att den politiska nivån på eget initiativ tar tillbaka frågor från myndigheterna. Den politiska nivån kan hålla sig informerad om pågående aktiviteter i förvaltningen genom att till exempel läsa myndighetsdokument eller genom externa offentliga och privata granskningsorgan, inte minst media. Ibland placerar politikerna också ut departementstjänstemän i förvaltningen som ett slags spejare som kan rapportera om vad som pågår ute i verksamheterna. De täta informella utbyten mellan politiker och tjänstemän skapar också möjligheter för politikerna att "lyssna på" vad som händer i myndigheterna (Jacobsson 1984, Page 2012 s. 12). Exemplet ovan, där regeringen 2010 fattade ett formellt regeringsbeslut om att myndigheten Sida skulle ha ett visst minimiantal medarbetare stationerade i Irak och Afghanistan, är ett exempel på lyftning.

Sammantaget har regeringen en stor klaviatur att spela på när det gäller myndigheternas autonomi i relation till regeringen själv. Även om regeringen skulle bestämma sig för att exempelvis minska antalet mål, resultatkrav och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev (dvs. öka graden av autonomi i dimensionen "intervention") så betyder alltså inte det med automatik att förvaltningen blir mer autonom i relation till regeringen. Den ökade graden av autonomi i interventionsdimensionen kan balanseras med en minskad autonomi genom förändringar i någon eller några av de andra autonomidimensionerna.

HORISONTELL POSITIONERING

Den horisontella positioneringen handlar om att regeringen, när den inrättar offentliga organisationer, ser till att de utsätts för påverkan från andra organisationer i deras omgivning. Denna typ av positionering finns i två huvudvarianter: en som utgår från "voice" och en som utgår från "exit" (Hirschman 1970). Den som utgår från voice kan kallas för *interagerande positionering*. Sådan positionering handlar om att regeringen på olika sätt inordnar andra kringliggande organisationer – offentliga och privata – i den offentliga organisation (ofta en myndighet) som den vill styra, och att myndigheten åläggs att lyssna på och låta sig påverkas av idéer och förslag från dessa organisationer (Hood 1998 s. 60–64, Hood 2004 s. 6f.). Interagerande positionering innebär alltså att den myndighet som regeringen vill styra utsätts mer löpande för alternativa sätt att se på problem och lösningar och att den tvingas ompröva etablerade sätt att tänka och agera. Expertis hanteras med motexpertis. De inordnade organisationerna blir ett slags policyövervakare som kan föreslå nya idéer, men också slå larm om myndigheten föreslår åtgärder eller agerar på ett sätt som de uppfattar strider mot politikerna viljor och önskemål eller om de utifrån andra utgångspunkter kan anses olämpliga (McCubbins and Schwartz 1984, Page 2012 s. 5).

Interagerande positionering används ofta av regeringen. Det är exempelvis vanligt att regeringen positionerar olika offentliga organisationer gentemot varandra genom att göra deras verksamhetsområden delvis överlappande, vad som kan kallas *intern positionering* (Landau 1969, 1991, Miranda and Lerner 1995). Det tydligaste och mest institutionaliserade exemplet på intern positionering i staten är bestämmelsen om gemensam beredning inom Regeringskansliet (Premfors och Sundström 2007). Denna bestämmelse innebär att den enhet som ansvarar för en fråga måste bereda frågan tillsammans med alla andra enheter som berörs av frågan och att de måste komma överens innan frågan avgörs. Blir de inte överens hissas frågan uppåt i förvaltningshierarkin, ibland ända upp till regeringen. Intern positionering kan även användas mellan myndigheter, vilket var fallet i exemplet ovan där Boverket och Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen att gemensamt ta fram riktvärden för flygbuller.

Interagerande positionering handlar dock inte enbart om hur regeringen relaterar olika förvaltningsenheter gentemot varandra utan också om hur dessa enheter relateras till olika icke-offentliga organisationer – *extern positionering*. Detta är också vanligt förekommande i staten. När regeringen exempelvis reformerade arbetarskyddet i mitten av 1970-talet gav den Arbetarskyddsstyrelsen en mycket självständig ställning i förhållande till regeringen. Området reglerades genom en ramlag, men i den utsträckning som Arbetarskyddsstyrelsen ansåg att lagen behövde fyllas ut med mer specifika regler skulle den göra det i samarbete med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna. Myndigheten skapades således i praktiken som ett slags arena där olika intressen

kunde träffas regelbundet och diskutera hur de såg på olika problem och finna gemensamma lösningar på dessa problem (Jacobsson 1984).

Detsamma kan sägas om svensk skogspolitik (Sundström 2009). Regeringen har givit Skogsstyrelsen i uppdrag att balansera de två övergripande målen i skogsvårdslagen – produktion- respektive miljömålet – och att konkretisera lagen i den utsträckning som behövs. Skogsstyrelsen har också utarbetat ett femtontal så kallade skogliga sektorsmål som är väldigt detaljerade och som rymmer ett antal högst politiska avvägningar. Man kan därmed säga att regeringen har delegerat mycket makt till myndigheten. Men samtidigt har regeringen sagt att de skogliga sektormålen ska tas fram tillsammans med alla berörda intressenter. Och det innebar att Skogsstyrelsen, när den tog fram de skogliga sektorsmålen 2004, kom att göra det tillsammans med inte mindre än 17 organisationer. Det fanns därmed inga möjligheter för Skogsstyrelsen att köra sitt eget race.

Exemplen ovan visar att positionering kan appliceras längs flera dimensioner (se t.ex. Heritiér och Lehmkühl 2008, Feldman och Khademan 2000). Således kan den användas på olika *nivåer*. Regeringen kan exempelvis besluta att myndigheter ska ha styrelser och råd kopplade till myndighetsledningen och fylla dem med olika intressenter (arbetarskydd). Men den kan också besluta att myndigheter ska ta in externa intressenter i specifika projekt som hanteras av tjänstemän längre ner i organisationen (skogspolitik). Även på gatubyråkratsnivå kan positionering förekomma, till exempel när två poliser sätts samman för att patrullera gator och torg eller när två eller flera lärare i skolor/högskolor sätter betyg på en elev/student tillsammans.

Positionering kan också kopplas till olika *beslutsfaser* (Hood 1998 s. 63). Ibland involveras intressenterna tidigt i beslutsprocessen för att medverka i diskussioner om förslag till nya politiska program och lagförslag som myndigheten sedan presenterar för regeringen (arbetarskydd). I andra fall involveras de i stället i ett senare skede i den politiska processen, när myndigheterna är i färd med att genomföra politiska direktiv och program (skogspolitik). Regeringen kan också besluta om *arbetsmetoder* eller ”spelregler” för utbytet mellan myndigheten och de intressenter som myndigheten positioneras mot (jfr Torfing och Triantafillou 2009 s. 10). Ibland beslutar regeringen i detalj om formen för utbytet – till exempel hur besluten ska fatta, när och hur resultat från samarbetet ska rapporteras, hur man ska skapa incitament för externa aktörer att delta i myndighetens arbete etc. (arbetarskydd). I andra fall delegerar regeringen dessa frågor helt till myndigheten och intressenterna (skogspolitik). Detsamma gäller frågan om *vilka intressenter* som ska positioneras. Ibland pekar regeringen ut intressenterna (arbetarskydd), medan den i andra fall endast instruerar myndigheten att inkludera alla berörda parter (skogspolitik).

Den andra formen av horisontell positionering kan kallas *rivaliserande positionering* och handlar om det alltmer populära sättet att skapa

förändringstryck på offentliga organisationer genom att utsätta dem för konkurrens (Hood 1998 s. 55). Precis som interagerande positionering syftar rivaliserande positionering till att stärka förvaltningsorganisationernas förmåga att upprätthålla en hög effektivitet, kreativitet och kvalitet. Men till skillnad från interagerande positionering, där samtal, diskussion och argument är centrala mekanismer för att skapa orienterings- och anpassningsförmåga, är den primära mekanismen i fallet med rivaliserande positionering ”exit” – risken att bli övergiven av sina ”kunder”, som kan välja andra producenter, ska sporra de offentliga organisationerna att vidta nödvändiga åtgärder.

Den vanligast, och mest uppenbara, metoden för att åstadkomma konkurrens är *duplicering*, dvs. att skapa flera organisationer som bedriver samma typ av verksamhet som medborgarna kan välja mellan, vad som har kallats kundvalsmodellen. Detta är en gammal beprövad modell. Universiteten i Sverige har under lång tid konkurrerat med varandra om studenter. Under senare år har modellen dock fått ett kraftigt uppsving, särskilt inom vård, skola och omsorg, där de offentliga organisationerna även har fått konkurrens av privata utförare.

Rivaliserande positionering används oftast i de senare faserna av de politiska processerna, i genomförandedet när tjänster levereras. Den kan dock även användas i andra faser. Förändringen av regionalpolitiken i slutet av 1990-talet – där regeringen beslutade att prioritera tillväxt och utveckling framför de traditionella regionalpolitiska målen som tog sikte på omfördelning och utjämning – är ett exempel på där konkurrensen skulle stimuleras mellan regioner för att öka ”innovations- och anpassningsförmågan i alla regioner” (SOU 1997:13 s. 10). Under senare år har regeringen också inrättat en rad mindre och specialiserade utvärderingsmyndigheter, som konkurrerar inte bara med utvärderingsenheter inom traditionella multifunktionella myndigheter, utan också med den snabbt växande marknaden för privata utvärderingsföretag (Johansson och Lindgren 2013 s. 14).

Under senare år har regeringen även kompletterat dupliceringen med andra metoder som syftar till att stärka konkurrenstrycket mot olika förvaltningar. Det har exempelvis blivit vanligare med *jämförelser* och *rankningar* (Lindgren 2013). Äldreomsorgen är ett tydligt exempel (Odén 2013). Här har regeringen beslutat att använda ”öppna jämförelser”, vilket är ett övervakningssystem med nationellt fastställda indikatorer som beskriver olika aspekter av olika välfärdstjänster på lokal och regional nivå. Syftet är att öka effektiviteten och kvaliteten genom att stimulera lärande och samarbete mellan kommuner och regioner. Men syftet är också att stödja valfrihet för ”kunderna” genom att ge dem tillgänglig, snabb, relevant, användarvänlig och tillförlitlig information.

Sammantaget har regeringen tillgång till en rad styrmetoder som handlar om att myndigheterna på olika sätt relateras till andra organisationer, i och utanför staten, och som gör att myndigheternas orienterings- och anpassningsförmåga förbättras.

Slutdiskussion

I den förvaltningspolitiska debatten har frågan om myndigheternas styrning varit framträdande under senare år. Vissa har menat att styrningen måste avregleras. De offentliganställda sägs ha svårt att hinna med sina egentliga uppgifter då de dignar under en börda av administrativa krav kopplade till de omfattande och rigorösa mål- och resultatstyrningssystem som byggts upp på både statlig och kommunal nivå. Kraven anses också skapa incitamentsstrukturer som genererar ineffektiva, och ibland närmast bisarra, ageranden. Dessa kritiker menar att politikerna i större utsträckning måste våga lämna de offentliganställda i fred och lita till att de, utifrån institutionaliserade krav i form av yrkesnormer och ämbetsmannas etik, agerar professionellt och med allmänintresset för ögonen, även "när ingen ser på".

Andra har försvarat rådande ordning och hävdar att det inte går att ställa höga krav på myndigheterna om det saknas detaljerade mål och fullödiga granskningssystem med heltäckande resultat- och kvalitetsmått. Dessa kritiker menar att de överordnade (principalerna) måste ha tummen i ögat på de underordnade (agenterna) så att de underordnade gör som de överordnade vill (se Widmalms artikel i detta temanummer för en diskussion om principal/agent-teorin). Som en inflytelserik resultatstyrningsutredning uttryckte det i mitten av 1990-talet: "Utän åiterrapportering, information, dialog, revision, andra externa granskningar och sanktioner riskerar styrningen att urholkas. *Förvaltningen blir då ostyrd*" (Finansdepartementet 1995 s. 14, min kurs.).

I denna artikel har jag visat att en avreglering av mål- och resultatstyrningen inte behöver leda till att "ingen ser på" när myndigheterna bedriver sitt arbete, och än mindre att förvaltningen blir "ostyrd". Ett grundargument i artikeln är att regeringen varken kan eller vill styra och kontrollera alla aspekter av förvaltningens göranden och låtanden. Förvaltningsverksamheternas höga grad av komplexitet (att de är differentierade, tekniska och omfattande) i kombination med olika grundläggande egenskaper hos politikerna (att de ofta är lekmän, söker kompromisser och vill undvika att binda sig) gör att regeringen föredrar att delegera verksamhet till förvaltningen i mycket större utsträckning än vad vi vanligtvis föreställer oss – och det gäller även politikutformning.

Denna delegeringsstrategi betyder dock inte att regeringen avstår från att styra myndigheterna och att de lämnas som isolerade öar ute i samhället. Regeringen förfogar över, och använder sig ofta av, en rad styrformer som kan se till att myndigheterna förses med orienterings- och anpassningsförmåga och minska risken för att de "av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid sina etablerade metoder och verklighetsbilder", som Tarschys uttryckte det i det inledande citatet till denna artikel.

Regeringens styrning handlar i hög grad om att inrätta offentliga organisationer (ofta myndigheter) och att på ett medvetet sätt positionera dessa myndigheter vertikalt (gentemot regeringen själv) och horisontellt (gentemot andra

myndigheter och privata organisationer i dess omgivning) samt att bädda in denna organisering i reformberättelser där regeringen talar om varför den inrättar myndigheter och inordnar dem i samhället på ett visst bestämt sätt. Den horisontella positioneringen handlar om att skapa förändringstryck, dels genom att myndigheterna utsätts för återkommande kritiska frågor och nya idéer, dels genom konkurrens. Den vertikala positioneringen handlar om myndigheternas förmåga att behålla regeringens (ofta vaga och diffusa) viljeinriktningar i sikte. De olika mekanismerna anteciperar, inbjudningar och återpolitiserar ser till att politikerna faktiskt kan påverka beslut som de hålls ansvariga för (och på så sätt möts kraven på demokrati) samtidigt som de undviker att överlastas (och på så sätt möts kraven på effektivitet). Det är styrning på "arm-längds avstånd", vilket betyder att frågorna är delegerade, men nåbara.

Det finns en central och mycket grundläggande ingrediens närvarande i det svenska politiska systemet som gör att de styrmekanismer som diskuterats ovan fungerar, och det är *förtroende*. Svenska politiker kan delegera mycket beslutsfattande till sina myndigheter eftersom de vet att dessa tjänstemän, för det mesta, förstår och accepterar att frågor som vid en tidpunkt kan uppfattas som små, tekniskt och "administrativa", vid andra tillfällen kan uppfattas som mycket politiska. I sådana situationer kan politikerna lita på att tjänstemännen antingen gör sitt bästa för att agera i enlighet med vad de uppfattar är politikernas vilja eller överlämnar frågorna till politikerna för beslut. Politikerna litar också på att tjänstemännen i sådana situationer gör sitt yttersta för att bistå dem med expertis och rådgivning.

Denna bild av tillitsfulla relationer mellan politiker och tjänstemän står i bjärt kontrast till de idéer som rådande styrmodeller bygger på. Dessa utgår från att politiker och tjänstemän är motspelare, och att tjänstemännen tar varje chans att springa i en riktning som gynnar dem själva om de ges minsta handlingsutrymme. Det är därför de hela tiden måste styras och kontrolleras i detalj. Det har varit som om den enda viktiga styrrelationen, som är värd att fundera mer systematiskt kring, är den mellan politiker och tjänstemän; som om de stora konflikterna i samhället finns just i den gränssytan (jfr Ehn 2014, Montin 2015). Men empiriskt ser vi ganska få konflikter i denna relation. I praktiken agerar inte politiker och tjänstemän som motspelare, utan mer som medspelare. Däremot riskerar rådande styrmodeller att undergräva den tillit som finns i relationen mellan politiker och tjänstemän och skapa konflikter och förvandla de båda parterna till motspelare (Gregory 2006, Lindgren 2014). Enligt modellen får ju tjänstemännen snart sagt inte göra någonting utan att först ha klartecknat uppifrån i form av detaljerade direktiv, ståndpunkter och mål, och utan att återrapportera i detalj vad de gjort och hur deras insatser lett mot formulerade målsättningar. I en sådan miljö frodas knappast tillit, och inte heller andra viktiga värden som initiativförmåga, nytänkande, flexibilitet och integritet. Snarare skapar det passiva och ängsliga tjänstemän (de Bruijn 2002 kap. 2,

Tarschys 2002). Det finns anledning att citera den australiensiske statsvetaren Robert Gregorys slutsatser avseende senare års NPM-reformer:

The original reformers believed that public choice and agency theories were tools that enabled them to solve perceived problems such as 'provider capture' of the political executive by egoistically self-interested bureaucrats who were unresponsive to the will of the elected government of the day. Yet 15 years on an assiduous researcher could find as much, if not more, evidence to support the view that these theoretical dimensions of the reforms addressed a 'problem' that was a negative caricature rather than an accurate description. Any such researcher could also garner more than enough empirical evidence to support an argument that the theoretical nostrums drawn from the reformers' tool-bag became instrumental in actually shaping rather than countering the sort of behaviour by government officials that they aimed to prevent. Arguable, the first generation reforms produced a type of officials that they were intended to get rid of, but who did not really exist in the first place (Gregory 2006 p. 155).

Till sist

Organisering är regeringens viktigaste styrform för att åstadkomma en orienterad, lyhörd och innovativ förvaltning. Med den utgångspunkten kan det här, avslutningsvis, finnas anledning att kort reflektera kring det politikområde som hanterar frågor om just styrning i staten mer generellt, dvs. det förvaltningspolitiska området.

Inledningsvis redogjorde jag för hur den minister som ansvarar för förvaltningspolitiken under 2015 åkte land och rike runt för att under olika seminarier samla in idéer om hur en förändrad styrning "bortom NPM" skulle kunna se ut. Ur ett styrningsperspektiv är det ingen tillfällighet att ministern valde att arbeta på det sättet. De så kallade stabsmyndigheterna – främst Statskontoret, det tidigare Riksrevisionsverket och från 1998 Ekonomistyrningsverket – som har till uppgift att fundera kring styrmodeller i staten har under åren ägnat oerhört mycket kraft åt att fundera kring, utveckla, utvärdera och förfina resultatstyrningen. Men hur regeringen kan styra förvaltningen med andra styrformer, och hur resultatstyrningen bör balanseras mot och anpassas till andra styrformer, har de ägnat mindre uppmärksamhet – åtminstone under de senaste 35 åren (Sundström 2003, Lindström 1997, SOU 2007:75). Deras tänkande kring styrning har varit ensidigt och smalt. Ministern kan därför knappast vänta sig att stabsmyndigheterna ska leverera några nydanande idéer som går "bortom NPM". Stabsmyndigheterna har heller inte varit närvarande

under de seminarier som ministern och hans departement anordnat (Johansson 2015).

Att tänkandet kring styrning har varit så ensidigt och smalt inom stabsmyndigheterna kan delvis förklaras av hur det förvaltningspolitiska området har varit organiserat. Studier visar att det har varit en liten grupp av enheter – och stundtals till och med personer – som stått för idéskapandet på det förvaltningspolitiska området; det gäller inte minst styrfrågor (Sundström 2003). Dessa enheter och personer har också arbetat relativt avskärmat från omvärlden, samtidigt som de i begränsad utsträckning intresserat sig för erfarenheter om hur den resultatstyrningsmodell som de under så lång tid snickrat på fungerar i praktiken. Den horisontella positioneringen av stabsmyndigheterna har varit svag. Externa organisationer med kunskap om förvaltningsstyrning har inte organiserats in i myndigheterna, vilket gynnat grupptänkande och förhindrat nytänkande och innovation.

Att mycket av stabsmyndigheternas tänkande kring styrning har varit smalt och enkelspårigt kan också förklaras av att vi har ett Ekonomistyrningsverk och inte ett Styrningsverk. Att fokus då hamnar på just ekonomistyrningen, och att andra styrformer som rör organisation, reglering, personal etc. inte ägnas uppmärksamhet, är ju knappast förvånande. Till det kan också läggas att de särskilda myndigheter som har haft att fundera över kompetensförsörjningen i staten (Statens kvalitet- och kompetensråd, Verva, Krus) alla har blivit kortlivade (Svenberg 2015). Tilläggas kan även att regeringen, efter riksrevisionsreformen 2003, har pekat ut Statskontoret som statens centrala utvärderingsorgan, med innebörden att dess utvecklingsuppdrag tonats ner kraftigt (Sundström 2014). Och man kan också undra om regeringens ambition att föra upp förvaltningspolitiken på den politiska dagordningen verkligen gynnas av att det inte finns något förvaltningspolitiskt departement eller att den minister som ansvarar för förvaltningspolitiken inte ens kallar sig för förvaltningsminister. Kort sagt, i dag finns det ingen organisering på det förvaltningspolitiska området som förmår att svara upp mot de långtgående politiska reformambitionerna.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S., 2012. "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 26 oktober.
- Ahlbäck Öberg, S, Widmalm, F & Widmalm S., 2013. "Världens kontrollsystem bättre för andra områden", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 17 april.
- Andersson, C., 2009. "Avslutat ansvar? Delegering, organisering och ansvarsutkrävande inom krigsmaterialexporten 1990–2003", i Pierre, J. & Sundström, G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber, s. 50–71.
- Andersson, M., 2013. "Maximera nyttan av skattepengarna", debattartikel i *Expressen*, 29 maj.

- Bengtsson, M., 2012. *Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, akademisk avhandling.
- Bevan, G. & Hood, C., 2006. "What's measured is what matters: Targets and gambling in the English public health care", *Public Administration*, 84(3):517-538.
- Boal, K. B. & Schultz, P. L., 2007. "Storytelling, time, and evolution: The role of strategic leadership in complex adaptive systems", *The Leadership Quarterly*, 18(4): 411-428.
- Boverket och Naturvårdsverket, 2013. "Redovisning av regeringsuppdrag. Riktvärden för flygbuller". Diarienummer: Boverket 20121-936/2012, Naturvårdsverket-00321-13. PM 2013-04-26.
- de Bruijn, H., 2002. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Bringselius, L., 2015. "Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 21 juni.
- Capano, G., Howlett, M & Ramesh, M., 2015. "Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(4): 311-321.
- Carlbom, M., 2007. "Kort liv för utskälld myndighet", artikel i *Dagens Nyheter*.
- Christensen, J. G., 2001. "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset", i Peters, B. G. & Pierre, P. (red.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, s. 119-131.
- Ehn, P., 2014. "Den misstrodda förvaltningen", i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.), *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*. Stockholm School of Economics Institute for Research, s. 105-120.
- Eklund, K. & Kelman, S., 2013. "Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad", debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november.
- Elgie, R., 2003. "Governance Traditions and Narratives of Public Sector Reform in France", *Public Administration*, 81(1): 141-62.
- Elvander, J., 2013. "Så styr vinsttänkandet också inom högskolan", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 juni.
- Eriksson, G., Larson, L. & Moberg, U., 2013. *Politikernas arena. En studie om presskonferenser på regeringsnivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlandsson, M., 2008. "Regeringskansliet och medierna. Den politiska exekutivens resurser och strategier för att hantera och styra massmedier", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 110: 335-49.
- Erlandsson, M., 2014. "Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid", Rapport till Förvaltningsakademin.
- Ekonomistyrningsverket, 2009. *Kartläggning av regleringsbrev. Förändringar av regleringsbrev åren 2008 och 2009*. ESV 2009:16.
- Esping, H., 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SPS Förlag.
- Feldman, M. S. & Khademian, A. M., 2000. "Managing for inclusion: balancing control and participation", *International Public Management Journal*, 3:149-167.
- Finansdepartementet, 1995. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Rapport till Finansdepartementet från ELMA-utredningen, Ds 1995:6.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S., 2015. *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos förlag.

- Gregory, R., 2006. "Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector", i Christensen, T. och Læg Reid, P. (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar.
- Hall, P., 2012. *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, P., 2015. *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Malmö: Liber.
- 't Hart, P. & Wille, A., 2006. "Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?", *Public Administration*, 84:121–46.
- Head, B. W., 2008. "Wicked Problems in Public Policy", *Public Policy*, 3(2):101–118.
- Hedlund, G. & Montin, S., 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.
- Héritier, A. & Lehmkuhl, D., 2008. "Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance", *Journal of Public Policy*, 28(1):1–17.
- Hirschman, A. O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard College.
- Holgersson, S., 2014. *Polisen bakom kulisserna. Åby PC system*.
- Hood, C., 1998. *The art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., 2004. "Controlling public services and government: toward a cross-national perspective", i Hood, C., James, O., Peters B. G. & Scott, C., (red.), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ivarsson Westerberg, A., 2004. *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Handelshögskolan i Stockholm, akademisk avhandling.
- Ivarsson, Westerberg, A. & Forssell, A., 2014. *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1984. *Hur styrs förvaltningen?* Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. & Sundström, G., 2006. *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G., 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, B., Nitz, L & Wedin, M., 2013. "Våra yrken har kidnappats av ekonomers modeller", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 24 juni.
- Jessop, B., 2002. "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", On-Line Paper: <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>.
- Johansson, A., 2015. *Ny styrning bortom New Public Management. En fallstudie om regeringens process med att ta fram nya styrmodeller för offentlig sektor*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (red.), 2013. *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Læg Reid, P. & Verhoest, K., 2010. "Introduction: Reforming Public Sector Organizations", i Læg Reid, P. & Verhoest, K. (red.), *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*. Basingstoke: Palgrave.
- Landau, M., 1969. "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29(4): 346–358.

- Landau, M., 1991. "On Multiorganizational Systems in Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1): 5–18.
- Lindgren, L., 2013. "Kvalitets- och rankingssystem", i Johansson, V. & Lindgren, L. (red.), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur, s. 127–142.
- Lindström, S., 1997. "Att kunna hålla de andra krafterna stången", i *Det svåra samspelet: Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15.
- Lundquist, L., 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L., 1998. *Demokratis väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfven, S., 2013. "Välfärdens yrken måste få sin status åter", debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 15 november.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsförlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York/London: The Free Press.
- Matthews, F., 2013. *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, M. D. & Schwartz, T., 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28: 167–79.
- Miles, Jr., R. E., 1978. "The Origin and Meaning of Miles' Law", *Public Administration Review*, 38: 399–403.
- Miranda, R. & Lerner, A., 1995. "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services", *Public Administration Review*, 55(2): 193–200.
- Molander, P., Nilson, J-E. & Schick, A., 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS.
- Montin, S., 2015. "Från tilltro baserad till misstro baserad styrning", *Nordisk administrativ tidskrift*, nr 1/2015, s. 58–75.
- Morrell, K., 2006. "Policy as Narrative: New Labour's Reform of the National Health Service", *Public Administration*, 84(2): 367–385.
- Mundebo, I., 2008. *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niemann, C., 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Odén, E., 2013. *Öppna jämförelser inom äldreomsorgen: Praktiken i Eskilstuna och Nyköping*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Page, E. C., 2008. "Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies", i Sverdrup, U. och Trondal, J. (red.), *The Organizational Dimension of Politics*. Fagbokförlaget.
- Page, E. C., 2012. *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. C. & Jenkins, B., 2005. *Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G., 2010. "Meta-Governance and Public Management", i Osborne S. P. (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

- Pierre, J. & Sundström, G., 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Liber.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R., 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. New York: Harper and Row.
- Premfors, R. 1998. "Den komplexa staten", i Ahrne, G. (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, s. 17–60.
- Premfors, R. & Sundström, G., 2007. *Regeringskansliet*. Liber.
- Regeringen, 2010. "Uppdrag att stationera personal för utvecklingssamarbete i Afghanistan och Irak". Regeringsbeslut, UF2010/7373/USTYR.
- Regeringen, 2014. *Budgetproposition för 2015*. Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 2.
- Riksrevisionsverket, 1996. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Rapport 1996:50.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M., 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Science*, 4(2): 155–169.
- Rothstein, B., 2010. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, B. (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Seidman, H., 1998. *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Socialdemokraterna, 2014. "Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs", PM 2014-09-05.
- SOU 1997:13. *Regionpolitik för hela Sverige*. Slutbetänkande från REKO-STAT-utredningen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande från Styrtredningen.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från Förvaltningskommittén.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.
- Statskontoret, 1990. *När riksdag och regering skall styra med resultat*. Statskontoret rapport 1990:21.
- Statskontoret, 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.
- Strömbäck, J., 2012. "Journalistiken och politiken", i Nord, L. & Strömbäck, J. (red.), *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundström, G., 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt ur ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Sundström, G., 2006. "Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish state", *International Public Management Journal*, 9: 399–427.
- Sundström, G., 2009. "Fångade i nätet? Om de skogliga sektorsmålen framväxt", i Pierre, J. & Sundström, G. (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Sundström, G., 2014. "Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken", i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.), *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*. Stockholm School of Economics Institute för Research, s. 83–94.
- Svenberg, S., 2015. *Reformentusiasm i den statliga personalpolitiken. En förvaltningspolitisk fallstudie*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.

- Svärdsten, F., 2012. *Constituting performance. Case studies of performance auditing and performance reporting*. Stockholms universitet: Företagsekonomiska institutonen, akademisk avhandling.
- Sorensen, E., 2006. "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance", *American Review of Public Administration*, 36(1): 98–114.
- Sorensen, E. & Torfing, J., 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance", *Public Administration* 87: 234–58.
- Sörensen, J. S., 2015. "Mer ekonomisk rationalitet – men mindre vett och sans", debattartikel i *Dagens Nyheter*, 22 juni.
- Tarschys, D., 1978. *Den offentliga revolutionen*. Rapport i Mepos-projektet. Andra upplagen (tryckt 1983). Malmö: Liber.
- Tarschys, D., 2002. "Huru skall statsvercket granskas?" – om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Rapport till ESO, Ds 2002:58.
- Thompson, D. F., 1980. "Moral responsibility of public officials: The problem of many hands", *American Political Science Review*, 74(4): 905–915.
- Torfing, J. & Triantafyllou, P., (red.), 2009. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert G. & Verschuere, B., 2004. "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Frame", *Public Administration and Development*, 24: 101–18.
- Vifell, Å., 2001. *Naturvårdsverkets regleringsbeslut – ett SMART styrbeslut?* Stockholm: Score Working Papers, 2001:9, s. 4–32.
- Weber, M., 1970, i Gerth, H. H. & Mills, C. Wright (red.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wilson, W., 1887. "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 2: 197–222.
- Zaremba, M., 2013. *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler.

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

Linje eller kollegialitet – eller både ock?¹

av Magnus Erlandsson

Undertecknades avhandling handlade om trettio års (misslyckade) försök att internt reformera det svenska regeringskansliet.² Regeringskansliet är, lite förenklat, en organisation med en blandning av kollegialt styre och linjestyrning, vilket inte underlättade interna reformer – men som nog passade väldigt bra för det som regeringen faktiskt skulle göra: styra riket. Det är möjligt att en blandning av dessa styrmodeller passar bra också för en högskola eller ett universitet, inte för att underlätta interna reformer – men för det en högskola eller ett universitet faktiskt ska göra: forska och utbilda (och samverka).

Att resonera lite kring kollegial styrning och linjestyrning kan nog vem som helst av oss i akademien göra – utmaningen ligger i att prata om det och samtidigt behålla sina vänner, i både linjen och kollegiet. Här ett försök.

LINJE OCH KOLLEGIALITET

Det är egentligen missvisande att beskriva Högskolesveriges utveckling som om det handlade om ett skifte från kollegialt styre till linjestyrning. Bägge modeller har levt sida vid sida på våra lärosäten, och det råder så gott som överallt fortfarande en blandning av

dessa styrformer, även om linjen på många högskolor och universitet nu blivit mer accentuerad.

Idén bakom kollegialt styre är enkel: beslut som rör kvalitet i utbildning och forskning bör fattas på vetenskapliga grunder, och därför tas gemensamt av dem som besitter (eller åtminstone förväntas) besitta den vetenskapliga kompetensen: lärare och forskare.³ Det är alltså lärare och forskare som traditionellt utgjort "kollegiet". Och det är representanter för detta kollegium, utsedda genom val, som i institutions- och fakultetsstyrelser eller motsvarande fattat beslut om utbildning, forskning och vissa personalärenden.

Det har också typiskt sett varit kollegiet som nominerat den bland kollegorna som varit ordföranden i dessa organ: dekaner och prefekter – även om det oftast ändå varit rektor som formellt utsett dekaner som i sin tur utsett prefekter; så här har alltså linjen redan tidigare varit tydlig, ett sätt att markera att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter med myndighetsutövande uppgifter och sådana uppgifter kan man inte rösta om i ett kollegium.

FÖRSVARET FÖR DET KOLLEGIALA

Det är förstås lätt att tilltalas av den kollegiala idén, särskilt om man tillhör kollegiet och har en känsla av att det man säger spelar roll.

1 Under delar av förra året var författaren sekreterare i ett av Malmö högskolas styrelse initierat projekt, lett av Patrik Hall, med syfte att utveckla ledningen av utbildning, forskning och samverkan vid Malmö högskola. Delar av denna text är inspirerad av projektets slutrapport, kallad "Stärkt kollegialitet – för en bättre balans mellan linje och kollegium vid Malmö högskola" (<https://goo.gl/VZSRZn>).

2 Erlandsson, Magnus, 2007. *Striderna i Rosenbad. Om 30 års försök att förändra Regeringskansliet*. Stockholm: Stockholm Studies in Political Science 118.

3 Björck, Henrik, 2013. *Om kollegialitet, SULF:s skriftserie XLI*. Utgiven av Sveriges universitetslärarförbund.

Det kollegiala styret har uppfattats som ett värn för den akademiska friheten i forskning och utbildning – ett värn mot de krafter som annars kanske gärna sett att politik, näringsliv eller samhällsnytta ensamt ska avgöra vad forskning och utbildning ska handla om.⁴

Att institutions- och fakultetsstyrelserna är valda direkt av lärare och forskare gör att de har en oberoende ställning i förhållande till universitetens och högskolornas ledning, och därmed indirekt en oberoende ställning också i förhållande till statsmakterna. Lärosäten lyder ju annars under regeringen, vilket vi ofta påminns om. Forskningens frihet är visserligen grundlagsskyddad, men undervisningen är ganska strikt reglerad i högskoleförordningen.

Och när regeringen vill utvärdera våra utbildningar och hotar med indragen examensrätt känner vi oss inte heller så fria. Vi är nästan helt i regeringens våld när det gäller de ekonomiska förutsättningarna för vår verksamhet. Så det kollegiala styret och kollegiets inflytande över forskning, utbildning, anställningsärenden och delar av den interna ekonomin, har alltså utgjort ett slags motvikt till rektorns och ytterst regeringens makt.

KRITIKEN MOT DET KOLLEGIALA

Kollegialt styre framställs ofta som demokratiskt, men annan personal vid lärosätena: administrativ och teknisk, har vanligtvis inte varit en del av de högre kollegiala beslutsorganen. Adjunkter har i vissa fall haft rösträtt, och i vissa enstaka fall också röststats in i fakultetsstyrelser eller motsvarande, men det hör till undantagen. Och beslutsformer som utestänger vissa kategorier ska kanske inte kallas demokratiska.

Det finns också ganska många beskrivningar av hur kollegialt styre försvårat kvalitetsarbete och hindrat utveckling, genom kollegieformens bekymmer med att lösa mer besvärliga frågor. Eller genom att några

få tongivande personer skapat ganska snäva ramar kring vad som är rätt teori, god forskning och utbildning. Kollegialt styre har alltså inte alltid varit en garant för mångfald och akademisk frihet. Och det har funnits ett visst utrymme för toppstyrning också i denna modell.

LINJESTYRE ENLIGT IDEALTYPEN

På ett lärosäte helt präglad av linjestyrning, om vi kan tänka oss ett sådant, där fattas alla beslut av en överordnad chef eller instans, av rektor eller högskolestyrelse, och så verkställs dessa beslut sedan i "linjen" av underordnade chefer, av dekan eller prefekt, och de anställda under dessa. Och cheferna i linjen är inte bara formellt utsedda av den överordnade chefen utan också rekryterade och valda av denne – rektorn handplockar sina män och kvinnor till uppdragen som dekaner, som i sin tur handplockar sina prefekter.

Det här kräver ett annat slags lojalitet, något mer enkel- och uppåtriktad. Som dekan eller prefekt förväntas du i första hand vara lojal mot din högre chef, inte mot det kollegium som nominerat dig – för du är alltså inte nominerad av något kollegium. Och som personal förväntas du vara lojal mot en chef som du inte kunnat påverka valet av.

Men just så här ser det förstås oftast ut utanför akademien. Det finns inte så många organisationer i världen, vid sidan om politiska, där medlemmarna väljer sina chefer.

LINJESTYRNING I PRAKTIKEN

I vardagen kan det ändå det bli svårt att fungera som chef, särskilt på ett lärosäte, om du av din närmaste personal inte ses som en representant för den enhet eller institution du är chef över. En chef i linjen kan i sitt ledarskap även förmedla en känsla av kollegialitet, kanske till och med strida för sin enhets intressen, även om linjen styr. Linjen gäller ju i båda riktningar – missnöje, förslag, idéer kan ju

4 Berggren, Henrik, 2013. *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2012:3.

föras uppåt i systemet och i bästa fall få betydelse för beslut eller omprövningar.

Utseendet på linjen är alltså inte given.

Det har, särskilt sedan autonomireformen, stor betydelse vad en rektor vill med sin organisation, och hur denne rektor vill att besluten ska beredas och processas. Rektorn kan värna de kollegiala inslagen i ett linjestyrt lärosäte, om han eller hon vill. Men rektorn kan förstås också avveckla dem, om han eller hon vill. Man behöver kanske också påminnas om att det pågår en hel del verksamheter på universitet och högskolor – även i strikt linjestyrda sådana – ”på tvären”. Processer för att hantera utvärderingar och granskningar av våra utbildningar är ju inte linjestyrda. Och när vi utvecklar gamla och nya utbildningar, undervisar, söker forskningsmedel och forskar, så är också det verksamheter mer på tvären än delar av linjen.

EFTER AUTONOMIREFORMEN

Så i praktiken, det är min poäng, kan det finnas kollegiala inslag även i linjestyrning, även om dessa inte längre är påbjudna i lag – som de alltså var tidigare, före autonomireformen 2011. Autonomipropositionen från 2010⁵ talar positivt om kollegialt styre, och regeringen spekulerade i den att relativt få lärosäten verkligen skulle komma att avskaffa kollegiala beslutsformer. Som läsare av dessa rader nog känner till fick Kåre Bremer, tidigare rektor vid Stockholms universitet, uppdraget att utreda konsekvenserna av denna autonomireform. Också de mycket välskrivna direktiven till Bremerska utredningen talar uppskattande om kollegialitet⁶, något som dock inte färgade Bremers utredning i någon större utsträckning, det är nog

de flesta kollegialitetsförespråkare överens om, även om några kommentatorer gick till överdrifter.⁷

KOLLEGIALA FORMER UTMANADE

Helt avskaffade är de kollegiala beslutsformerna inte på så många håll, men klart är att det kollegiala styret har utmanats, förändrats, och i vissa fall nedmonterats. Det ser förstås olika ut på olika lärosäten, eftersom våra lärosäten och rektorer är olika. Därtill har motståndet mot linjestyrning sett olika ut.

Kritiken på åtminstone några håll är nog oftare en konsekvens av att man är besviken på de beslut som fattats under denna nya ordning, än besviken på den nya ordningen i sig. Det finns fler kritiker mot avlövd kollegialitet och stärkt linjestyrning bland dem som fått se beslut gå emot dem, än tvärtom, alltså.

GENERELLA FÖRÄNDRINGAR

De viktigaste generella förändringarna efter autonomireformen, och följer som många alltså beklagar, är att linjechefer, rektorer, dekaner och prefekter åtminstone på pappret fått ökad makt – vid val av kollegiala ledare, i frågor som rör kvalitet i utbildning, i beslut som rör anställningsärenden och i beslut som rör ekonomi. Samtidigt har det kollegiala beslutsfattandet på många lärosäten centraliserats genom att man skapat fakultetsövergripande organ till vilka man flyttat upp beslutsmyndighet, eller genom att andra kollegiala organ bara blivit rådgivande eller avskaffats. Allt detta finns väl beskrivet i ett par uppmärksammade studier av Elin Sundberg vid Uppsala universitet.⁸

Men det ser olika ut. De större universitetet – som i Lund, Uppsala och Stockholm

5 Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*.

6 Dir. 2014:70, *Ledningsfunktioner i högskolan*.

7 Academic Rights Watch, 2015. *Botten nådd? Regeringens utredare vill införa Tredje rikets styrmodell inom högskolan*, publicerad 4 november 2015 (<http://academicrightswatch.se/?p=1836>).

8 Sundberg, Elin. 2014. *Autonomireformen. En kompletterande studie av förändringar i beslutsmyndighet vid fem lärosäten*, Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen; samt Sundberg, Elin, 2013. *Autonomireformen – vad hände med det kollegiala styret?* C-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

– har till stora delar bevarat ett starkt kollegialt styre på fakultets- och institutionsnivå. Vid Luleå tekniska universitet har kollegial beslutsmakt helt avskaffats. I Malmö finns kollegiala organ kvar, fakultetsstyrelserna, och alla anställda på respektive fakultet får rösta i val till dessa. Men linjestyrningen är betonad, mildt sagt, genom att fakultetsstyrelserna nu i de allra flesta fall inte är beslutande utan rådgivande till dekanen och genom att dekanen (som tidigare) rekryteras av rektor. Av åtminstone Malmö högskolas arbetsordning att döma är beslut om utbildning, forskning, ekonomi och anställningar tydligt linjestyrd – vilket i och för sig inte hindrar rektor och dekan att initiera kollegiala processer inför sina beslut om utbildning, forskning, ekonomi och anställningar.

ÖNSKADE OCH OVÄNTADE EFFEKTER

Autonomireformen har precis som regeringen önskade medfört större svängrum för lärosätenas högsta ledning, som nu mer fritt kan organisera sig utifrån de behov och möjligheter de ser. Reformen har på flera håll skapat kortare beslutsvägar och snabbare beslutsprocesser. Och ökad autonomi för rektorer och dekaner – på kollegiets bekostnad – var kanske också vad regering och åtminstone lite mer än halva riksdagen ville se (S, MP och V röstade nej).

Åtminstone var det förmodligen vad Peter Honeth, statssekreterare under Jan Björklund, och en av arkitekterna bakom autonomireformen, ville se. Honeth lär vid något tillfälle som statssekreterare ha sagt ungefär att ”min position gör det möjligt att genomföra sådant som jag tror på” (en utsaga vi kanske hellre hör från politiker än icke valda tjänstemän, i och för sig).

BETYDELSEN PÅ SIKT

Det finns förstås inget som säger att rektorer och linjechefer per automatik skulle fatta mindre kloka eller färre ”nödvändiga” beslut än vad kollegiet tidigare gjorde, eller att rektorer och linjechefer alltid skulle fatta dem i

konflikt med kollegiet. Man ska kanske inte överdramatisera. Men för en förvaltningsforskare, om jag nu får ta på mig den hatten, blir det ännu en gång tydligt hur idéer om hur företag organiseras och styrs flyttar in i offentlig verksamhet, såsom akademien. Vi säger ibland att den här rörelsen är en del av New Public Management, men har förstås varit en del av förändringen av svensk offentlig organisering i flera decennier: ett sätt att stärka styrningen av våra professioner i myndigheter, landsting och kommuner, i vård, skola, omsorg, nu till sist också i akademien – och få dem att jobba lite mer, opponera sig lite mindre, sträva mot mål, visa resultat, och låta sig mätas, utvärderas och bedömas.

HÖGSKOLAN EN BLAND ANDRA

Som säkert framgått av andra bidrag i detta temanummer påminner därför diskussionen i högskolan med den som länge förts kring tilltagande centralisering och chefsstyre inom andra offentliga verksamheter i stat, kommun och landsting, bland annat när det gäller organisering och styrning i statliga myndigheter, av hälso- och sjukvård och av skola. Det finns en tilltagande spänning mellan offentliga verksamheters professionella grupper (som läkare och lärare) och den så kallade ”managementsidan” i dessa verksamheter (dvs. chefer och administration); en spänning som bland annat beror på ett ökat självbestämmande för offentliga organisationer såsom statliga myndigheter, landsting och högskolor; på en professionalisering av chefs- och administratörsroller; samt på en tilltagande organisatorisk komplexitet. Det finns en spridd uppfattning om att det professionella inflytandet har minskat i verksamheter som högskolor, sjukvård och skola. I takt med att det organisatoriska självbestämmandet har stärkts, har mer konflikter uppstått kring just detta självbestämmande, ett självbestämmande som i Högskolesverige alltså går under namnet autonomi. Den successiva men tydliga nationella decentraliseringen (som hör till NPM) har lett till lokal centralisering, genom

att chefsnivån och chefers makt och inflytande har stärkts på bekostnad av professioners, eller om man så vill, kollegiets.

IBLAND UTAN STRID

Många på nu mer linjestyrda universitet och högskolor undrar säkert varför inte den egna högskolan också valde den mellanväg som bland annat Lund, Stockholm och Uppsala, där kollegialiteten behållits som viktig princip. Där försvarade man den. Men det sägs lite elakt ibland att kollegial styrning bara fungerar i vackert väder och illa eller inte alls när det krävs smärtsamma beslut om prioriteringar och avveckling. Kanske har valet av linjestyrning på många lärosäten med just detta att göra. Solen kanske förväntas skina lite mer över Lund, Stockholm och Uppsala och några till ännu en tid. (Om

man ska tolka det som om solen skiner på de platser pengarna hamnar när de stora forskningsfinansiärernas fattar sina bidragsbeslut, så ja, då skiner solen där.)

Men ett mer ädelt motiv än att bevara det vackra vädret skulle kanske ha kunnat ha låtit så här, om vi talar med Lennart Lundquist: Lojaliteten gentemot överordnad äventyrar lojaliteten mot uppdraget och den egna professionens värden. Som offentlig ämbetsman ska man inte i första hand vara lojal mot chefen – utan mot sitt ämbete, sitt uppdrag, sitt kall.⁹ Kanske får denna lite högtidliga värdegrund sig en törn när en starkare linje blivit en del av akademien.

Magnus Erlandsson är lektor i statsvetenskap och ledarskap vid Institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola.
E-post: magnus.erlandsson@mah.se

9 Lundquist, Lennart, 2006. "Läraren som demokratins väktare", *Ord & Bild*, nr 3-4, 2006.

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

Birgersson, Susanna, 2015. *Det som förloras utåt ska vinnas inåt – Danmark från Kierkegaard till Kjærsgaard. Liberal Idédebatt 2, 2015. Stockholm: Liberal Debatt.*

Anmälan av Daniel Braw

I samband med 2015 års flyktingkris har de politiska skillnaderna mellan Danmark och Sverige framträtt tydligt, rentav till den grad att olikheterna kan sägas ha försvårat ansträngningarna att finna gemensamma lösningar. Motsättningar som har odlats under ett decennium (Dahlerup 2013) får nu politiska konsekvenser, och behovet av en fördjupad förståelse av vad som egentligen pågår i grannlandet torde åtminstone för svensk del vara uppenbar. Genom boken *Det som förloras utåt ska vinnas inåt: Danmark från Kierkegaard till Kjærsgaard* ger Susanna Birgersson, ledarskribent på Göteborgs-Posten, ett värdefullt bidrag till denna förståelse i form av en historiecentrerad introduktion till dansk politisk kultur.

Dagens Danmark, skriver Birgersson, är grundlagt på 400 år av militära nederlag. "Den danska historien handlar om en mellanstor stat som blev mindre och mindre vad tiden led, för att till sist bestå av en liten, etniskt homogen kärna" (Birgersson 2015: 17). Av detta har följt, lyder bokens tes, ett intresse för gränser, befolkningens sammansättning och nationens överlevnad som i djup och intensitet med marginal överträffar motsvarande intresse i den mindre utsatta nationalstaten Sverige. Över Danmark vilar "ständig" ett allvar; i botten av det offentliga samtalet "finns alltid en vetskap om att friheten inte är självklar, inte gratis, att någon

alltid har betalat priset. Och lärdomen från historien är att ett lands främsta ansvar är att försvara sina gränser och medborgare" (Birgersson 2015: 28-29).

Detta innebär att Dansk Folkeparti, som ur svenskt perspektiv kan tyckas vara blott en äldre variant av Sverigedemokraterna, har en mycket djupare förankring i dansk historia och kultur än vad som allmänt antas i Sverige. Det innebär också att den förskjutning som trots allt har skett i dansk politik under 2000-talet, när Danmark har "krupit ihop och vänt sig inåt" (Birgersson 2015: 12), inte i första hand är att betrakta som en anpassning till Dansk Folkeparti från de etablerade partiernas sida utan samtliga partiers historiskt och kulturellt präglade svar på globaliseringens utmaningar. "Politiker från höger till vänster har tagit på sig uppgiften att definiera och skydda dansk kultur och buketten av så kallade 'danske værdier'" (Birgersson 2015: 12).

Framför allt fanns det redan från början en grundläggande gemenskap mellan det liberala bondepartiet Venstre och Dansk Folkeparti (Birgersson 2015: 68). "Den liberala Fogh Rasmussen och den nationalistiska Kjærsgaard möttes i konservatismen, i kulturkampen och i önskan om själslig och moralisk upprustning av folket" (Birgersson 2015: 70).

Det nya är därför egentligen inte skillnaderna mellan svensk och dansk offentlighet, utan att de latent skillnaderna har pressats fram av de senaste årtiondenas digitalisering, globalisering och flyktingströmmar (Birgersson 2015: 36).

En sådan skillnad är att det i Danmark, trots en sekulariseringsgrad liknande Sveriges, finns ett betydande inslag av kristen nationalkonservatism utvecklad av den så kallade Tidehverv-rörelsen. Hur Tidehvervs

och dess förgrundsfigur prästen Søren Krarups betydelse ska bedömas råder det delade meningar om. I en essä beskriver Per Wirtén Krarup som en "intellektuell vägröjare" för Dansk Folkeparti, en ledande ideolog i en konservativ väg som sveper fram över hela Europa (Wirtén 2015: 7). Birgersson tonar ner Tidehvervs betydelse men framställningen är ändå ambivalent. Å ena sidan beskrivs den som "inflytelserik", å andra sidan har Tidehverv inget större genomslag på egen hand utan dess idéer når "ofta i en något urvattnad form" den politiska debatten via medier och Dansk Folkeparti (Birgersson 2015: 41). "Även om de flesta företrädarna sällan använder sig av Søren Krarups kristet formulerade argument, kan man höra ekot av dem i den politiska debatten" (Birgersson 2015: 48).

Och samtidigt är Tidehvervrörelsen, som ursprungligen hämtade inspiration från den Kierkegaardinfluerade teologen Karl Barth, en rätt odansk företeelse (jfr Iversen 2012: 45-47). Åtminstone ter det sig så om man med danskt i religiöst avseende menar en sval och behaglig religion utan skarp gräns mot agnostisk humanism (Birgersson 2015: 96) och att tillhöra Folkekirken samt vara "ljumt religiös utan någon egentlig gudstro att tala om" (Birgersson 2015: 58). Detta är ganska långt från Kierkegaards kamp mot statskyrkan och Barths uppgörelse med den liberala teologin. "Det er givetvis kun et lille mindretal, der tror på Gud i fuld metafysisk, teistisk udgave", som kyrkohistorikern Hans Raun Iversen har skrivit (Iversen 2012: 47).

Krarup själv intar dessutom en tämligen ovanlig position som statspatriot i 1700-talsmening, högst engagerad för försvaret av landets gränser men helt ointresserad av nationalkänsla, nationalkultur och nationalism (Hauge 2003: 188). Krarup har således kritiserat slogan "det som förlorats utåt ska vinnas inåt" (Birgersson 2015: 46-47). (Parentetiskt kan noteras att Krarups kritik gör bokelns titel lite gåtfull, eftersom Krarup är den enda tänkbara länken mellan Kierkegaard och Kjærsgaard.)

En annan skillnad är att Danmark har ett slags nationaltänkare i form av N F S Grundtvig, som rörelser från höger till vänster gärna knyter an till. Under begreppet "grundtvigianism" samsas vitt skilda rörelser (Birgersson 2015: 59, 66). Grundtvigs rika produktion rymmer en mångfald av sinsemellan svårför-enliga åsikter och Grundtvig själv är en sådan som kan "användas till lite vad man vill" (Birgersson 2015: 59). Som särskilt viktigt i arvet efter Grundtvig lyfter Birgersson dock fram tre saker: strävan efter andlig och själslig utveckling bland folket, jämlikhetstänkandet och nationalismen.

Idag är det kanske den sistnämnda som tilldrar sig störst intresse – Grundtvig har "blivit lite av Dansk Folkepartis favoritdansk" (Birgersson 2015: 56). Den förstnämnda, som tog sig konkret uttryck i framväxten av folkhögskolor, är dock väl så intressant. Idén att utbilda bönder till medborgare och fria tänkare, som "kunde låta anden flyga fritt" (Birgersson 2015: 55), har dessutom utövat stort inflytande i Sverige och är således en påminnelse om att länderna faktiskt har en gemensam historia.

Samtidigt har Grundtvigs betoning av det antiauktoritära bidragit till att ge dansk liberalism dess särprägel. Birgersson lyfter i detta sammanhang även fram den kooperativa rörelsens betydelse: "Det var folkligt, det var enkelt, och framför allt, det var utan vare sig storkapitalets eller statens inblandning. Och ur denna självtillräckliga, småskaliga, hurtfriska, statsskeptiska, grundtvigianskt livsglada mylla spirade den danska liberalismen" (Birgersson 2015: 60). Denna bakgrund till det liberala Venstrepartiet bidrar också till att nyansera det senaste årtiondets utveckling som en ensidig anpassning till Dansk Folkeparti. Utöver att vara liberalt i ekonomisk mening har Venstre kanaliserat "landsbygdsbefolkningens skepsis gentemot Köpenhamnarna, de bildade, de radikala, de riktigt rika, de högfärdiga, socialisterna, kommunisterna, konstnärerna, journalisterna, smakdomarna" (Birgersson 2015: 62).

I framställningen kommer också ett antal intressanta och sällan beaktade paradoxer fram. Det är enligt Birgersson i Danmark som välfärdsstaten har starkast ställning, så stark att inte ens dess uppenbara misstag och felgrepp kan erkännas (Birgersson 2015: 38-39). Den kompensation av vanvårdade barn som har ägt rum i Sverige har ingen motsvarighet i grannlandet.

Däremot har välfärdsstaten en framträdande kritiker i den ovan nämnde konservativa prästen Søren Krarup (Birgersson 2015: 43), företrädare för Dansk Folkeparti – ett parti som dock samtidigt återfinns bland välfärdsstatens ivrigaste tillskyndare (Birgersson 2015: 49). Läsaren må vara förlåten sina svårigheter att hänga med i dessa turer.

En annan paradox är att Danmark samtidigt som det har "vänt sig inåt" har genomfört en omorientering i utrikes- och säkerhetspolitiken, bort från 1990-talets fokus på fredsbevarande operationer. Det danska deltagandet i kriget mot Saddam Husseins regim 2003 motiverades dessutom så abstrakt som det går, som en fråga om demokrati mot diktatur (Dahl 2011: 130). Danmarks deltagande i de militära ansträngningarna att hejda Islamiska staten från utbredning och konsolidering framstår som ännu en aspekt av denna paradox (Birgersson 2015: 87).

För att vara en bok som syftar till att förklara den danska offentlighetens särart, är dock *Det som förloras utåt ska vinnas inåt* anmärkningsvärt onyanserad och klichéartad när det kommer till svensk politik. "Historien har vant oss vid att det inte finns något yttre hot, inte egentligen", skriver Birgersson till exempel (Birgersson 2015: 36). Det är onekligen en ny upplysning i ett land som fram till ganska nyligen hade allmän värnplikt och en stor del av den manliga befolkningen utbildades i försvar mot en yttre, mycket väl definerad, fiende. Och det är en ny upplysning i ett land som har haft en mycket långtgående planering för sitt agerande i händelse av krig, en planering som har varit milt uttryckt pragmatisk i förhållande till alliansfriheten.

Påståendet att vi i Sverige tycker "att krig är något så oerhört förskräckligt att vi för det mesta låter bli att delta" (Birgersson 2015: 87) kanske då är lättare att underbygga, men bidrar inte precis till att förklara varför Sverige under nästan hela 2000-talet har deltagit i en militär insats som har omfattat 9 000 personer och kostat landet omkring tio miljarder kronor.

Också beskrivningen av svensk politisk kultur, som kontrast till den mer folkligt orienterade danska, tycks förenklad på gränsen till missvisande. "Inte sällan läses och uttyds attitydundersökningar som ett mått på i vilken takt folket ansluter sig till politikernas åsikter, inte som en beskrivning över hur väl politikerna speglar väljarnas preferenser", heter det till exempel (Birgersson 2015: 94). Här kan man både undra över i vilka sammanhang dessa uttydningar förekommer och fråga sig huruvida det verkligen är ett ideal i en representativ demokrati att de folkvalda i alla stycken ska ha samma åsikter som väljarna. Att "principer är viktigare än flyktiga opinioner" (Birgersson 2015: 94) i svensk politik framstår även det som ett påstående i behov av precisering.

Samtidigt finns ett visst övermått av apologetik vad avser den danska offentligheten. Tvärt emot uppfattningen att dansk debatt präglas av chockerande utspel och medvetna provokationer, är Birgerssons bedömning att "de flesta vinnlägger sig om att uttrycka sig balanserat och nyanserat, att inte generalisera". De som yttrar sig fördomsfullt, svepande och nedsättande blir hårt kritiserade (Birgersson 2015: 76). Dansk journalistik och danskt offentligt samtal präglas därtill av "mer nyfikenhet, respekt, öppenhet, substans och nyanser" än man finner i Sverige (Birgersson 2015: 77). Urvalet av exempel förefaller dock väl begränsat och ojämnt viktat för att man ska kunna dra en så långtgående slutsats. Att dansk radio producerar program i utmärkt public service-anda också i ämnen som rör islam och arabvärlden (Birgersson 2015: 82-83) är inte riktigt ett övertygande

bevis för att det i offentligheten allmänt finns ett levande intresse för Mellanösterns historia, politik och kultur.

Så belysande som ”nationalpsykologiska” observationer kan vara, har de sina – ibland rätt uppenbara – begränsningar. Att ”landets historia är en av nycklarna till förståelsen av dagens politiska klimat i Danmark” (Birgersson 2015: 86) låter sig sägas, liksom att det ur Danmarks historiska arv spirar en nationalism som ända in i nutid har präglat landet (Birgersson 2015: 10). Men det innebär också att den kulturradikala strömningen framstår som en anomali – Georg Brandes nämns bara i förbigående. Och det i sin tur gör att läsaren undrar vad Krarup kan ha haft för skäl att skriva en bok med titeln *Systemskiftet: I kulturkampens tegn*, och Fogh Rasmussen att ta upp en kamp mot landets vänsterhegemoni (Dahl 2011: 135).

I vissa avseenden hade man också kunnat önska ett större mått av faktauppgifter i Birgerssons bok, vid sidan om skildringen av den danska debattens utveckling. Om det till exempel har funnits ett slags samförstånd om behovet av moralisk och själslig upprustning, ett samförstånd som har underlättat och tagit sig uttryck i samarbetet mellan Venstre och Dansk Folkeparti, hade det varit värdefullt med en indikation av vilka åtgärder som har vidtagits för att nå målet och vilka framgångar dessa åtgärder har rönt. Frågan blir dessutom extra intressant mot bakgrund av att Anders Fogh Rasmussen i ett tidigare skede gjorde bedömningen att den moraliska upprustningen måste ske genom att socialstaten omvandlades till minimalstat (Dahl 2011: 55).

Och om det verkligen är en allmänt omfattad slutsats av den historiska erfarenheten att Danmark måste kunna försvara sina gränser, är en uppenbar följdfråga i vilken utsträckning en sådan politik faktiskt har förts. Ändå berörs Danmarks säkerhetspolitiska vägval genom Natomedlemskapet endast som hastigast. Enligt svenska Totalförsvarets forskningsinstitut har dock Danmark på senare år reducerat sina försvarsutgifter; 2019 beräknas

försvarsbudgeten motsvara drygt en procent av bruttonationalprodukten. Danmark kommer då, det nationella allvaret till trots, att tillsammans med Sverige ha det minsta försvarsanslaget i förhållande till BNP av alla Östersjöländer (FOI 2015: 15-17).

Jämförelser som uteslutande utgår från länders respektive offentlighet, och därmed bortser från vad för slags politik som de facto förs, riskerar kort sagt att få skillnaderna länderna emellan att framstå som större än de egentligen är.

REFERENSER

- Dahl, Ann-Sofie, 2011. *Matadorlandet: Om det borgerliga Danmark*. Stockholm: Samhällsförlaget.
- Dahlerup, Drude, 2013. Otyglade grannar, *Dagens Nyheter* 16/10 2013, tillgänglig på <http://www.dn.se/kultur-noje/kulturbatt/otyglade-grannar/>, citerad 11/1 2016.
- FOI, 2015. *Military Expenditure Trends in the Baltic Sea States*, FOI Memo 5544, tillgänglig på <http://foi.se/sv/nyheter/Press-nyheter/Nyheter/2015/Ostersjolandernas-militarutgifter-/>, citerad 11/1 2016.
- Hauge, Hans, 2003. ”Nynationalismen og markedets metafysik: Søren Krarup og Ebbe Kløvedal Reich som moderne grundtvigianere”, s. 180-200 i Sanders, Hanne & Vind, Ole (red.), *Grundtvig – nyckeln till det danska?*. Göteborg och Stockholm: Makadam.
- Iversen, Hans Raun, 2012. ”Sekulariseringens betydning – og religionens beskaffenhed in Danmark i dag”, *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift* 58, s. 33-49.
- Wirtén, Per, 2015. *Søren Krarup: Konservatismens tredje väg*, Ny tid rapport 28. Stockholm: Arena Idé.
- Daniel Braw är ledarskribent på Barometern-OT.
E-post: daniel.braw@gmail.com

Brenner, Björn, 2015. *Islamist Governance Hamas Style: Readings from the Palestinian Experiment in Islamic Democracy*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Anmälan av Anders Malm

I de palestinska valen 2006 vann Hamas en jordskredsseger. Något nytt inträdde på den politiska scenen i och med detta, då det var första gången en uttalat islamistisk rörelse kom till makten i arabvärlden genom allmänna val. Händelsen öppnade en möjlighet för forskare att studera huruvida en islamistisk orienterad politisk organisation kan utöva ett demokratiskt styre. Björn Brenner tog den möjligheten genom att ifrågasätta om teoretiska analyser verkligen kan ge svar på den inom forskarvärlden relativt hett debatterade frågan: är islamistiska grundvärden överhuvudtaget förenliga med demokrati? Här förelåg, i Brennens ögon, en unik möjlighet att i praktiken studera hur Hamas utövar sin politiska makt. Författaren var särskilt intresserad av vilka former deras styrelseskick tog i lösandet av de stora utmaningar Hamas stod inför när de intog ledarpositionen i den palestinska staten. Därmed kunde frågan om kompatibiliteten mellan islamism och demokrati belysas genom en empirisk fallstudie.

Brenner ställer den övergripande frågan "Hur kan Hamas styrelseskick av Gazaremsan, under perioden 2006 till 2012, karakteriseras och förstås?" (Brenner, 2015, s. 3, min översättning). Författarens motivering av frågeställningen och studien väcker dock ett antal frågor, bland annat gällande vad som är att betrakta som demokratisk styrning, och då särskilt "god" demokratisk styrning. Även frågan om det finns något att lära från forskning om hur andra terroriststämplade organisationer (exempelvis IRA och ETA) har anpassat sig till en form av demokratisk process tycks vara relevant att ställa. När det gäller den första frågan så framgår det tidigt att Brenner avser undersöka förekomsten av,

eller potentialen till, *liberal* demokrati, alltså en typ av styrform som inkluderar individuella rättigheter och en frigörelse från statlig kontroll (Brenner, 2015, s. 7 f. samt s. 42). Den andra frågan berörs inte vilket lämnar ett visst tomrum i avhandlingen vad gäller möjligheter till generiskt intressanta slutsatser utifrån att processen liknar en avradikalisering av en organisation (Hamas, IRA etc.) och dess anpassning till ett legitimt politiskt liv.

Det teoretiska ramverk som författaren bygger upp utmålar fyra idealtyper av islamistisk styrning. Dessa hämtas från tidigare forskning om islamism där olika forskares argument om hur islamister styr, eller i teorin borde styra, sammanfogas till att utgöra de två separata positionerna "islamsk teologi" och "sekulär demokrati". Dessa två positioner indelas i en "fyrfältare" eftersom författaren anser att endast dessa två positioner skulle på förhand sammankoppla islamsk teologi med auktoritärt styre, och sekulariserat styre med liberal demokrati. Författaren sammanfattar detta genom denna figur (Brenner, 2015, s. 44, min adaption) som utvisar de fyra idealtyperna:

	Auktoritär	Demokratisk
Religiös	Islam-Teologisk	Demo-Islamistisk
Sekulär	Totalitär	Sekulär-Demokratisk

Här fastslås det att det är liberal demokrati som utgör grunden för de rättigheter som garanteras medborgaren i idealtyperna "sekulär-demokratisk" och "demo-islamistisk". Något som framstår som en osäkerhet i sammanhanget är huruvida liberala värderingar är ett stöd eller ett problem för den kommande analysen. Osäkerheten bygger på att författaren har skrivit fram föreningen mellan islamism och demokratiska processer som undersökningens centrala problem. Alltså borde det vara de demokratiska processerna som ska tydliggöras i idealtyperna där

demokrati förekommer, inte de värderingar en specifik typ av demokrati vilar på. Det vill säga, demokrati ska exempelvis mätas mot förekomsten av generiska element, såsom politisk opposition, tillgängliga och oberoende institutioner samt rättsäkerhet i samhället. Brenner gör i huvudsak detta i analysen, men den liberala värderingen av demokrati följer med och ”spökar” lite i avhandlingens analys och resultatdiskussion. Här hade det teoretiska ramverket kunnat ta inspiration från andra forskare som arbetat med liknande frågor i samma geografiska region. Bara som ett exempel kan Alan Dowty (1999) nämnas, där denne genomför en analys av huruvida Israel kan liknas vid en demokrati utifrån mer etablerade ramverk (Dahls kriterier för ”polyarchy”) (Dowty, 1999). Dahls kriterier hade kunnat motverka en normförskjutning i analysen till förmån för ett tydligare fokus på den demokratiska potentialen i Hamas sätt att styra. Dock tar författaren själv upp ’svagheten’ med att luta sig på just liberala värderingar när det kommer till analys av förekomst av, eller möjlighet till, demokrati. Tyvärr lyfts den här svagheten fram först i avhandlingens avslutande del och läsaren får leva med den liberala förskjutningen under de tre analyskapitlen.

Ytterligare en viktig komponent i teoridelen av avhandlingen är författarens diskussion kring vad Hamas centrala utmaningar består i, eftersom fallstudiens analys utgår från ett urval av tre sådana utmaningar. Den första av dessa utgångspunkter utgörs av Hamas relation till det politiska systemet och då särskilt hur det parlamentariska systemet och dess aktörer ska hanteras. Den andra utgångspunkten utgörs av Hamas utmaning att hantera uppkomsten av våldsamma radikaliserade grupper. Slutligen sammanfattas den tredje utmaningen för Hamas till att beröra hur lag och ordning ska återställas i det palestinska samhället.

I operationaliseringen väljer författaren att lägga in två begrepp som ska stödja det analytiska tillvägagångssättet. Begreppet

”perception” utgör det första av dessa två, och avser fånga upp hur aktören Hamas förstår den situation de står inför (inom någon av de tre utmaningarna nämnda ovan). Det andra begreppet är ”praktik” och avser logiskt nog fånga upp hur Hamas faktisk gör för att möta dessa tre utmaningar. Till detta hör att operationaliseringen inkluderar listor på islamistiska och demokratiska karaktäristiska drag inom varje sådant begrepp. Det vill säga att exempelvis en demokratisk praktik kan identifieras av att regeringsmakten uppvisar mottaglighet och respekt för folkvilja genom att helt enkelt låta sådana strömningar motivera tagna beslut och genomförda åtgärder. Vidare att en islamistisk motsvarande praktik istället låter religionen vara i centrum för hur styrning motiveras. Här framstår det som något diffust om analysen kommer att kunna hantera hur det blir om regeringsmakten använder bägge dessa motiv för ett specifikt agerande relaterat till någon av de tre utmaningarna. Till detta kommer att Brenner utvecklar operationaliseringen genom att tillföra en diskussion kring hur förekomsten av de fyra idealtyperna för styrning ska kunna identifieras i materialet. Troligen är det så att författaren vill att det som han benämner som sina två variabler (”religiöst vs. sekulärt” och ”auktoritärt vs. demokratiskt”) ska via dessa två olika operationaliseringar kunna tydliggöras i analysen. Det vill säga att angreppssättet med ”perception och praktik” ska/måste kompletteras med idealtypsanalysen för att variablerna ska få verka ut i största möjligaste mån. Här hade en sammanfattande diskussion där återkopplingen till de forskningsfrågor Brenner ställer i inledningen kunnat stödja detta analytiska grepp. En sådan diskussion hade kunna tydliggöra hur dessa två operationaliseringar samverkar för att bidra till att svara på avhandlingens centrala frågor. Vidare hade den kunnat fånga upp frågan om hur ett ”sammelsurium” av motiv och praktiska åtgärder ska hanteras i analysen. Den sistnämnda frågan utgör i någon mening en generisk fråga för de flesta statsvetare

eftersom det är sällan politik följer ett särskilt teoretiskt ideologiskt fastlagt mönster (jämför exempelvis med Alliansens övertagande av arbetarbegreppet från socialdemokratin).

Avhandlingen bygger på fältstudier genomförda i området kring Damaskus (8 månader), Västbanken (3 månader) och Gazaremsan (2+2 månader). Fältstudierna beskrivs likt en tre-stegraket där den initiala (längre) tiden syftade till att ge författaren vissa kunskaper i arabiska samt i kulturella seder och bruk. Författaren argumenterar en del för betydelsen av detta vilket upplevs relevant ur ett etnografiskt perspektiv. Författaren berör saker som vikten av seder, kulturell förståelse och att bli accepterad som en del av ett socialt sammanhang för genomförandet av djupgående fältstudier. Här hade avhandlingens metodavsnitt kunnat utveckla ett tydligare etnografiskt avtryck genom en mer omfattande diskussion kring vad detta betyder för möjligheten att observera och dokumentera ett styrelseskick. Själva poängen med ett sådant förfarande är att det grundlägger en förstärkning av *observation* som metod och underlag till data (se till exempel Dilley, 1999 gällande fältstudier och förhållandet till kontextbeskrivning; Emerson, Fretz, & Shaw, 2011 för ingående diskussion om fältanteckningar; Rubenstein, 2002 angående att identifiera vad som är kultur, identitet och politik i en främmande miljö).

Den efterföljande delen av fältstudierna genomförs på Västbanken just för att Brenner ska kunna bygga upp ett kontaktnät med företrädare för Hamas samt även få grepp om vilka andra organisationer och aktörer som kan vara av intresse kopplat till studiens intresseområde. Här sker även de första intervjuerna och datainsamlingen tar fart på allvar. När så tiden är mogen, författaren själv är förberedd och kontakter är knutna, förberedelser vidtagna och administrativa hinder är överkomna, genomförs själva studien av Hamas praktiska styre. Brenner befinner sig på plats i Gaza under totalt fyra månader med ett uppehåll

på tre månader i mitten av den perioden för återhämtning och analytisk distans.

Avhandlingens tre empiriska kapitel är indelade efter de utmaningar som kom fram i teorigenomgången. Respektive kapitel analyserar och diskuterar dessa utmaningar utifrån begreppen perception och praktik, dock inleds varje kapitel med ett slags övergripande kontextbeskrivning.

När det gäller Hamas förhållande till det palestinska politiska systemet låter författaren sökljuset vila på framförallt hur Hamas hanterar rivalen Fatah, men även i någon mån hur Hamas förhåller sig till den palestinska statsapparaten (Palestinian National Authority, PNA). Här framgår det att Hamas uppfattar (perception) dessa entiteter som hot mot den egna makten. Fatah utesluts med våld från Gaza och mycket av personalen inom PNA byts dessutom ut till "Hamastrogna". Dock är det så att detta beteende inte självklart kan stämpla Hamas som "odemokratisk" menar Brenner, eftersom Fatah inte visade vilja att följa några demokratiska spelregler i sin opposition mot Hamas. Författarens slutsats är att Hamas uppvisar både Demo-Islamiskt och Islam-Teologiskt beteende men med tonvikt åt den sistnämnda. Dessutom konstaterar Brenner att Hamas beteende i praktiken är auktoritärt, med lite eller ingen visad hänsyn till enskilda medborgares rätt. De demokratiska inslagen i "styrningsstilen" baserar Brenner på att Hamas visar vid ett flertal tillfällen vilja till att öppna förhandlingar med Fatah, och att Hamas drivs till att ta till våld på grund av Fatahs ovilja att acceptera en parlamentarisk oppositionsroll.

I kapitlet framkommer det inte med tydlighet vad det är som leder fram till att författaren drar ovanstående slutsatser. Troligen beror det på att kapitlets tonvikt ligger på att beskriva olika situationer (med hjälp av tidigare forskning och framförallt intervju-material). Frågan är hur de demokratiska inslagen Brenner hänvisar till ska kunna ge

någon signifikant viktning mot de demokratiska idealtyperna? Här ligger orsaken till att frågan uppkommer troligen i att författaren inte inkluderar data från sina observationer i det här kapitlet (det förekommer endast 3 referenser till observationer) vilket betyder att läsaren inte får veta något om vad Brenner ser gällande hur Hamas hanterar denna utmaning. Hur fungerar institutionerna? Hur har människors situation förändrats efter att Hamas intog ledarrollerna i PNA? Hur agerar människor på plats i relation till konflikten mellan Hamas och Fatah? Hur påverkar våldet vardagen och möjligheten för medborgarna att få några rättigheter tillgodosedda? Detta är några frågor som lämnas relativt obesvarade trots att de borde vara relevanta i sammanhanget. Först när Brenner avslutar kapitlet med den tidigare nämnda analysen av idealtypernas förekomst snuddar han vid motsvarande frågor. En omdisposition av mängden beskrivningar gällande relationer och händelser mellan aktörerna Hamas och Fatah hade varit till gagn för klarheten i dessa frågor.

I kapitel 5 får läsaren i mycket större omfattning ta del av Brenners observationer. Det gör att beskrivningarna av framväxten av våldsam radikalism i det palestinska samhället inte upplevs lång och omfattande, eftersom författaren tillför något eget till sammanhanget. Kapitlet innehåller ett särskilt intressant avsnitt vilket behandlar hur Hamas förändrar sin initialt våldsintegrerade förståelse och praktik för hur detta problem ska lösas. Förutom att Hamas initialt uppvisade en våldsriktad problemlösning för den gryende radikalismen så försökte man samtidigt att bejaka vissa av dessa gruppers krav på införandet av sharia. Här redogör Brenner för hur bägge dessa beteenden inte togs väl emot av det palestinska folket och hur Hamas då ändrade sin strategi för att hantera detta problem. På så sätt visas att den inom demokratin så viktiga lyhördheten för folkopinion faktiskt existerade och fungerade när regeringsmakten skulle utforma lösningar

för att möta radikalismen. Dock framgår det att författaren har uppfattat att Hamas beteende har mer med pragmatik än demokrati att göra. Det vill säga att partiet nyttjar det verktyg som bedöms vara mest effektivast för att motverka kritik mot den egna makten. Ibland blir då resultatet 'demokratiskt' och ibland 'auktoritärt' när agerandet prövas mot Brenners idealtyper. Slutsatsen från kapitlet är just att Hamas befinner sig mitt i mellan den Demo-Islamiska och Islam-Teologiska styrningsstilen. Dock med en viss tonvikt åt det Demo-Islamistiska hållet när det gäller hanteringen av den här utmaningen. Detta på grund av att författaren skriver fram Hamas pragmatism som ett beteende vilket pekar i en demokratisk riktning. Av de tre kapitlen innehåller detta den tydligaste skillnad mellan kontextbeskrivning och perceptionsanalys. Vidare bygger kapitlet i större omfattning än de andra två på det egna empiriska materialet.

I det avslutande empiriska kapitlet beskriver och diskuterar författaren hur gamla sedvänjor, moderna institutionella former och religiöst grundade synsätt kämpar om företrädesrätt för hur Hamas tolkar och praktiserar ordning i samhället. Här knakar det lite i fogarna när författaren ska gå från den allmänna kontextbeskrivningen (som varje kapitel inleds med) och vidareutveckla Hamas uppfattning om denna utmaning. Problemet tycks ligga i att texten inte uppvisar en konkret skillnad mellan den allmänna kontextbeskrivningen och det som är specifikt för Hamas. Brenner kan dock visa att Hamas har en fallenhet för att luta sig på islamistiskt färgade förståelser för ordning där "oordning" kan innebära omoraliskt beteende i förhållande till vad som föreskrivs i koranen. Förståelsen för ordning som ett 'socialt lugn' snarare än som 'rättvisa' framstår i författarens beskrivning som en skiljelinje mellan Hamas och det palestinska folket genom att det 'sociala lugnet' är artikulera utifrån sharia. Det här resonemanget är inte helt övertygande gällande hur denna uppfattning är

särskiljande för Hamas. Förmodligen beroende på att detta kapitel, likt det första empiriska kapitlet, 'osynliggör' i någon mån den breda palestinska rösten.

En utveckling av Hamas praktik och vad den betyder för den palestinska medborgaren tillsammans med en reducering av allmänna beskrivningar hade kunnat utvecklat kapitlet i en mer övertygande riktning. Det framkommer i kapitlets avslutande del att Brenner har observerat hur medborgaren upplever Hamas praktiserande av lag och ordning och det kittlar intresset för vad författaren själv har inhämtat om det samhälleliga perspektivet. En sådan omdisponering av analysen hade kunnat förstärka kapitlets avslutande diskussion där författaren återigen fastställer att styrningsstilen ligger mellan den Demo-Islamiska och Islam-Teologiska styrningsstilen. Här skriver Brenner fram den Islam-Teologiska stilen som mer dominerande av dessa två beroende på att Hamas har agerat auktoritärt och med religiös motivbildning.

Hamas expanderande eftergifter när det gäller användandet av sedvänjor (vilket enligt analysen inte faller inom ramen för varken det islamistiska eller det demokratiska ramverket) vid lösandet av brott utmålas av författaren likt ytterligare ett exempel på pragmatism. Dock kan givetvis själva analysverktyget ifrågasättas genom detta. Hur omhändertas just skillnaden mellan kulturellt och traditionellt grundade förståelser och praktiker från en rent islamistisk styrelseform? Och hur skiljs sådana fenomen från en demokratisk styrelseform? Visst är det väl så att styrelseskick skiljer sig mellan olika demokratier även i västvärlden? Det betyder att kultur och traditioner är en del av hur ett demokratiskt system utformas, och att det därmed borde vara värden som även påverkar hur ett islamistiskt styrelseskick fastläggs. Här är det för mig lite otydligt hur analysverktyget klarar att hantera vad som är tradition och vad som är religion, och hur skärningen däremellan påverkar vår kunskap om det är möjligt för en islamistisk organisation att vara demokratisk.

Brenners resultatdiskussion sammanfattar slutsatserna från analyskapiteln och utvecklar sedan ett svar på den övergripande frågan "Hur kan Hamas styrelseskick av Gazaremsan, under perioden 2006 till 2012, karaktäriseras och förstås?".

Den empiriska undersökning visar att Hamas 'stil' ligger mellan den Demo-Islamiska och Islam-Teologiska styrningsstilen. Brenner återkommer dock vid ett flertal tillfällen till att Hamas har litet, eller inget, intresse av enskilda individers samhälleliga rättigheter och att deras demokratiska inslag är av "kollektivistisk" typ (Brenner, 2015, s. 327). Särskilt när det kommer till juridiska rättigheter. Till detta kommer att författaren skriver fram Hamas som en auktoritär organisation och att deras rädsla att förlora makten intar en central plats som motor för både deras perception och praktik. Det är här som frågan om analysverktygets validitet ställs på sin spets då Brenner använder i huvudsak argument som vilar på förekomst av demokratiliknande processer för att påvisa Hamas demokratiska drag. Dessutom tenderar två av fälten i den "fyrfältare" analysverktyget består av förvinna i analyserna. Det får mig, vid första läsningen, att ifrågasätta författarens resultat. Självfallet är roten till detta ifrågasättande att analysverktyget (och analyskapiteln) hänvisar till liberalism åtskilliga gånger. Men liberalism går inte väl ihop med den kollektivism och auktoritet som Hamas uppvisar, och är dessutom inte självklart kopplad till förekomsten av demokratiska processer *per se*. Detta är alltså avhandlingens "spöke" i den mån man kan tala om ett sådant. Efter flera omläsningar av framförallt resultatdiskussion, teorigenomgång och slutsatser kopplat till respektive analyskapitel framgår det att Brenner menar just att demokratiska processer är fullt möjliga för en islamistisk politisk organisation, så länge dessa gynnar dess position. Förekomsten av liberala värden, däremot, är det ont om i de omfattande beskrivningarna av Hamas perception och praktik. Av detta

kommer den initiala uppfattningen att Brenners resultat borde visa på ett auktoritärt styrelseskick i stil med det som beskrivs inom forskningsfältet för hybridregimer. D.v.s. en regim där demokrati och institutioner förekommer på ytan, men där dominans säkerställs genom omfattande korruption inom både institutioner och i valsystemet.

Brenner tonar i avslutningen ned analysverktygets liberala "bias" genom att påvisa hur processer får företräde för hur resultatet redovisas. Dock kvarstår frågan om hybridregimer som central att diskutera. Vad i undersökningen utvisar *inte* ett empiriskt exempel på det forskningen inom hybridregimer kallar "competitive authoritarianism" (Levitsky & Way, 2010, p. 5)? Det vill säga: vad är det Brenner tillför som är unikt med Hamas styrelseskick? Frågans svar rör givetvis den islamistiska basen för Hamas och islams reella politiska funktion. Att Brenner visar att Hamas uppvisar pragmatism i frågan om tillämpning av islam, och att det inte fanns några tecken på införande av en genomgripande islamistisk statsbildning, skulle kunna utgöra ett bidrag inom forskning om hybridregimer. Här hade författaren kunnat ta ut svängarna i en annan riktning än vad det avslutande kapitlet gör, vilket är dedikerat till vidare implikationer av resultaten. Istället är det i det avslutande kapitlet som Brenner återknyter till den tematiska indelningen i teorikapitlet (de tidigare nämnda analytiska utgångspunkter forskningen om islamism uppvisar) och då genom att använda sina resultat för att diskutera vilken av dessa utgångspunkter inom forskningen som är mest fruktsam för studier av islamism/demokrati.

Trots dessa delvis kritiska anmärkningar är det centralt att här framföra att Brenners avhandling är synnerligen intressant och viktig, i synnerhet för vår kunskap om Hamas och hur islamistiska värden tar politiskt uttryck i praktiken. Sällan har vi inom

statsvetenskapen möjlighet att ta del av empirisk forskning utförd på ett så brännande aktuellt fall som Hamas officiella tillträde på den palestinska politiska scenen utgör. Vidare har forskarkollektivet här möjlighet att dra nytta av den utökade massa av erfarenheter från forskning i konfliktfyllda miljöer som Brenners avhandling utgör. Kritiken är således riktad mot något som redan håller hög kvalitet och därmed avsedd att fördjupa den möjliga kunskapsinhämtningen från den smått unika empiri som avhandlingen bygger på.

REFERENSER

- Brenner, B., 2015. *Islamist Governance Hamas Style: Readings from the Palestinian Experiment in Islamic Democracy*. Göteborg: University of Gothenburg.
- Dilley, R., 1999. *The Problem of Context*. Oxford, UK and New York: Berghahn Books.
- Dowty, A., 1999. "Is Israel Democratic? Substance and Semantics in the 'Ethnic Democracy' Debate", *Israel Studies*, 4(2), 1–15. doi:10.2979/ISR.1999.4.2.1.
- Emerson, R. M., Fretz, R. I., & Shaw, L. L., 2011. *Writing Ethnographic Fieldnotes, Second Edition* (2nd ed.). Chicago and London: University of Chicago Press.
- Levitsky, S., & Way, L. A., 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubenstein, S., 2002. *Alejandro Tsakimp: A Shuar Healer in the Margins of History*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Anders Malm är verksam vid Statvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet samt Militärvetenskapliga institutionen, Försvarshögskolan. E-post: anders.malm@gu.se

Garsten, Christina, Rothstein, Bo & Svallfors, Stefan, 2015. *Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.

Anmälan av Patrik Ribe

I fiktionens värld skildras politiska eliter vanligen på ett tämligen förutsägbart sätt. Dramaturgin kretsar kring ett antal arketyper som spelas ut mot varandra. Vi har den skrupelfria och maktlystna karaktären som ställs mot en idealist med ädla motiv och rent mjöl i påsen. Inte sällan är den senare karaktären dessutom naiv och godtrogen. Mellan dem finner vi en rollkaraktär som är balanserad, mer pragmatisk än idealisten men godhjärtad och smart; en karaktär som den genomsnittliga tittaren kan identifiera sig med får man förmoda. I regel är politikern i filmen, TV-serien etc. den huvudkaraktär som tycks ha läst sin Machiavelli eller Macbeth grundligt. Vid politikerns sida finns en obrottsligt lojal och jagsvag tjänsteman (*House of Cards*). I bland är rollerna omvända. Tjänstemannen styr bakom kulisserna. Politikern är svag. Kanske även obegåvad och förvirrad (*Yes minister*).

Olyckligtvis projiceras ofta fiktionens arketyper på verklighetens politiker och tjänstemän. En svag, men inte oväsentlig, sådan tendens återfinns tyvärr i den tvärvetenskapliga studien *Makt utan mandat - de policyprofessionella* (2015) av Bo Rothstein, Stefan Svallfors och Christina Garsten. Författarna väljer åtminstone att insinuera att politikern ofta är svag eller lättmanipulerad, medan den mer välutbildade politiska tjänstemannen drivs av "viljan till makt" och en egen agenda.

Undertecknad tillhör det växande skrå forskartrion undersöker. Jag har både arbetat som politisk sekreterare och politiskt sakkunnig inom riksdagskansliet, men är numera utredare vid ett fackförbund. Jag faller väl in under beskrivningen av genomsnittspersonen inom gruppen policyprofessionella, och min karriärbana framstår som måttligt originell efter att ha läst boken. I den snävt deskriptiva

kartläggningen är det lätt att känna igen sig, och som sådan utgör boken en värdefull studie. Men utifrån mina erfarenheter finns dock problem med bokens grundläggande teser och antaganden. Vi återkommer till det.

Studier av lobbyism finns det relativt gott om. Antalet vetenskapliga analyser av politiska tjänstemän som arbetar nära folkvalda är däremot få. Forskartrion bryter således ny mark. Ansatsen i studien är att samla båda ovan nämnda kategorierna under beteckningen "policyprofessionell". Policyprofessionell betecknar personer "som inte är folkvalda, utan istället *anställda* för att bedriva politik" (s. 7). Det handlar om personer som arbetar för tankesmedjor, konsultbyråer, intresseorganisationer samt politiska tjänstemän i regeringskansliet och riksdagen. Författarna har emellertid i praktiken valt att fokusera på den senare subkategorin, vilket gör att jag i första hand kommer att hålla mig till att kommentera analysen av dem.

Forskartrion har med flera olika metoder försökt att kartlägga och förstå de policyprofessionella. För det första har gruppen kartlagts med data på sådant som utbildningsbakgrund, kön, lön, ålder etc. För att förstå de policyprofessionella har ett sjuttio-tal djupintervjuer genomförts. Forskartrion har dessutom besökt Almedalen och gjort ett slags fältstudie för att observera de policyprofessionella "i aktion". Studien är ambitiös. Källmaterialet består av närmare 3500 sidor intervjumaterial som sedan kondenserats till en hanterlig mängd (s. 9ff).

Vi har att göra med en social kategori som bedöms omfatta 2000-2500 individer. Merparten av dem är koncentrerade till vår huvudstad. De flesta har studerat nationalekonomi eller statsvetenskap vid något av universiteten i Stockholm eller vid Uppsala universitet. Utbildningsnivån är högre än bland riksdagsledamöter. Lönerna är hyfsade, men ej märkvärdiga. Få av dem har varit förtroendevalda och avlönade som politiker (s. 44ff).

Vad gör en policyprofessionell? Trion fastslår att gruppen kan indelas i "klurare" och

"fixare", en distinktion hämtad från amerikansk journalistik ("Wonks" och "Hacks"). Klurare är utredartyper som intresserar sig för policyutveckling. De funderar över hur institutionella system ska förändras, hur skatter och socialförsäkringar bör vara utformade etc. Fixaren har i uppgift att fundera över hur all data, som filtrerats i förhållande till politiska intressen och värderingar, ska omvandlas till ett kort begripligt och slagkraftigt budskap (s. 142).

Erfarenheten säger mig att man inte bör överdriva utrymmet för kreativitet vid tolkning av rapporter och forskningsresultat. Som policyprofessionell är det avgörande att underlag, rapporter och annat innehåller helt korrekta siffror och citat. Policyprofessionella tenderar att utveckla ett närmast neurotiskt förhållningssätt till siffror. Politikern riskerar att "bli uppäten" av meningsmotståndare och journalister om verklighetsbeskrivningen inte är korrekt.

Vad motiverar en policyprofessionell? Trion konstaterar att det knappast kan handla om att tjäna pengar. Få policyprofessionella tjänar som sagt överdådigt, vilket är lätt att instämma i. Med intensitet beskrivs hur makten motiverar policyprofessionella. Man konkluderar raskt att makten är den primära drivkraften (s.103). Men kan det stämma eller är det fiktionens arketyper som Lady Macbeth m.fl. som spökar?

Politiska tjänstemän ger uttryck för att de får en "kick" av att höra sina egna formuleringar komma ur en politikers mun (s. 170f). En tydlig tendens som löper som en röd tråd genom intervjuerna är att man tycker att ett politiskt uppdrag verkar vara ett alltför krävande sätt att påverka makten (s. 103ff). Att bli expert inom ett specifikt område som engagerar den policyprofessionella är ett mer tilltalande sätt att vara med och forma politik.

Resultaten i studien ger inga skäl för slutsatsen att "makten-i-sig" är källan till motivation. Att makt ger "syre" åt politiska aktörer torde vara okontroversiellt. Makt är den valuta man handlar med. Men är det verkligen makt

per se som är drivkraften för den enskilde? Sannolikt inte.

På vilka sätt utgör policyprofessionella ett problem för demokratin? Bokens grundtes är att policyprofessionella utövar betydande makt och saknar mandat. Med hänvisning till Robert Dahls tes att politikens professionalisering riskerar att leda till pseudoförmynderi planterar man oro. Dahl skriver: "Världen över är de kända för den lätthet med vilken de gynnar den egna byråkratin eller organisationen i allmänintressets namn. Ju friare de går från offentlig kontroll ju troligare att de korrumpas av maktens välkända frestelser." (Dahl 2005, s. 218) Dahls dystopiska samhällsdiagnos omfattar även hela myndighetssfären; en sfär som inte ens finns med i studien, vilket är bekymmersamt.

Författarna ser mot den bakgrunden flera "problemytor" som inverkar "negativt på den offentliga politikens legitimitet" (s. 226). En sådan problemyta är att de policyprofessionella riskerar att dominera över partierna och medlemmarna på ett sätt som "utarmar partiernas vitalitet" (s. 227). Partiernas förmåga att bli en länk mellan väljare och den representativa demokratin riskerar att försämrans. Resonemanget verkar märkligt. Det är ytterst svårt att se vad som underbygger det. Varför skulle inte partier som saknar ett livligt medlemsengagemang kunna vara en utmärkt "länk" genom att istället vara exceptionellt lyhörda för väljarnas intressen och värderingar? På vilket sätt skulle de inte anses vara "vitala" i sådant fall?

Hypotetiskt kan tvärtom vissa partiers interna strukturer med olika lokala/regionala avdelningar, rivaliserande medlemsfraktioner, partiinterna föreningar (kvinnoförbund, ungdomsförbund...) etc. vara sådant som står i vägen för kontakten med väljarna. Partier med exemplarisk interndemokrati, medlemsengagemang och livlig ideologisk interndebatt kan tänkas utveckla sekteristiska tendenser, vilket gör att man ofrivilligt fjärrar sig från väljarna. Partier med nämnda problem är inte svåra att finna. Svensk statsvetenskap har av

hävd en fokus på korporatism och valdeltagande. En vurm för gräsrotspartier går också att urskilja. Intresset för pluralism, partikonkurrens och regeringsskiftet som ett demokratiskt hälsotecken har varit mer begränsat.

Man bör dock inte se någon given konflikt mellan partiernas professionalisering och medlemsengagemang. Många av de policyprofessionella har anställts *just för att skapa ett starkt medlemsengagemang*. Ofta kan det exempelvis handla om att väcka ett engagemang hos unga genom sociala aktiviteter och god närvaro i digitala kanaler. Det kan även handla om att förstärka kontaktytorna mellan regional och nationell nivå genom att kontinuerligt insamla medlemsförslag, skapa nya fora för dialog och vitalisera medlemsengagemanget kring partidagar. Denna poäng missar forskartrion, som aldrig lyckas ge en trovärdig bild av hur samverkan mellan folkvalda, medlemmar och policyprofessionella ser ut. Genomgående saknar boken insikter om vad arbete inom en partiorganisation innebär.

Man bör även inse att trots att många policyprofessionella är anställda av partiet, och inte direkt av de förtroendevalda, har de som regel en symbiotisk relation. Politiska sekreterare i riksdagen är starkt bundna till riksdagsledamöterna. Ledamöterna är närvarande i rekrytering av politiska sekreterare och avgör vilka de vill arbeta med. Sekreterare som inte lyckas möta riksdagsledamotens behov omplaceras eller entledigas. Policyprofessionella har alltså goda skäl vara mycket lyhörda för den folkvalda och värna deras mandat.

Bilden av att policyprofessionella styr "de styrande" är falsk. Politikutveckling sjösätts av partistyrrelser och förankras i partiet genom regelbundna partistämmor etc. Ett litet spelrum finns när det gäller kommentarer, positioneringar och mindre utspel som politiker gör kontinuerligt. Men även dessa måste självfallet ta sin utgångspunkt i partiets inriktning. Att vara policyprofessionell i riksdagen eller regeringskansliet är knappast ett "soloprojekt". Det är ett intrikat lagspel.

Lyhört försöker politikern tillsammans med politiska tjänstemän anpassa sig både till väljaropinionen och partiet i dess olika organisatoriska beståndsdelar och fraktioner.

En annan problemyta forskartrion skönjer är ansvarsutkrävandet (s. 227). Kan man hävda att ansvarsutkrävandet försämrars genom fler policyprofessionella? Boken ger i bästa fall grumliga svar på frågan. Analysen av policyprofessionella som krävs för att besvara den förutsätter nämligen att man håller isär olika subkategorier. Partier, PR-byråer, fackförbund etc. är sinsemellan väldigt olika, som bekant.

När det gäller makutövning och ansvarsutkrävande är det också högst väsentligt att göra en distinktion mellan makt i formell (eller konstitutionell) mening, som utövas via politiska beslut, och makten som lobbyisterna samt politiska och opolitiska tjänstemän utövar när de direkt eller indirekt påverkar en förtroendevald beslutsfattarens uppfattning. Ansvarsutkrävande är kopplat till formell maktutövning. Det är svårt att se hur detta sätts ur spel när antalet policyprofessionellas inflytande ökar. Forskartrion verkar dock inte göra nämnda distinktion, vilket förbryllar. Informellt inflytande och makt kan i sig vara intressant att studera, men bör som sagt skiljas från formell makt.

Boken igenom målas en demokratimodell med starka opolitiska tjänstemän upp som ett ideal. (s. 218ff) Det är lätt att instämma i att opolitiska tjänstemän är outhärliga i en välsmord statsapparat. De kan bidra med både långsiktiga och i viss mån opolitiska perspektiv. Men vilket mandat har de opolitiska tjänstemännen som de politiska tjänstemännen saknar? Varför skulle en modell likt den i Danmark – med många opolitiska tjänstemän i förhållande till antalet politiskt tillsatta – undgå Dahls kritik om potentiellt förmynderi?

Anställningsformen för de politiska tjänstemännen gör att de är bundna antingen till ett statsråd eller ett partikansli. Om ministern eller riskdagsledamoten gör bort sig kommer

den politiska tjänstemannen antingen entledigas eller omplaceras. De är alltså i hög grad bundna till det mandat den folkvalda erhållit. Folkets "input" via opinionsmätningar och val är ett kvitto på den samlade arbetsinsatsen. Politiska tjänstemän har således incitament att agera lojalt och främja politikern. Opolitiska tjänstemän har mycket svaga incitament att tillmötesgå väljarna, vilket är helt nödvändigt för att de ska vara effektiva opartiska sakområdesexperter. Men om man som författartrion oroar sig över att det utövas makt som saknar folkligt mandat, har man skäl att ställa sig kritisk även till den subkategorin policyprofessionella.

Trots dessa invändningar ska sägas att politikens professionalisering ingalunda är oproblematiserad. En fara jag ser är att medialiseringen i alltför hög grad driver professionaliseringen. Journalistikens ökade fokus på det politiska spelet – "varför lägger partiet X förslaget Y och varför just nu?" – gör att politiker och policyprofessionella riskerar att fokusera mer på konkurrenterna än väljarna. Partier blir förblindade av intrikata spelteoretiska analyser och positioneringar. Intensiv mediebevakning och Twitter-orkaner regisserade av och för konkurrerande politiska eliter sporrar professionaliseringens kapprustning och kan ofrivilligt leda till viss väljardistans. Medialt fokus på politiskt spel driver fram mer av det samma. Bisak blir huvudsak. Joseph Schumpeters något tillskrivade cyniska aforism fångar politikens natur: "In a sense politics is more serious than anything else. In another it is less serious than anything else". Utmaningen är att kunna särskilja nödvändigt spel från spel som självändamål – och hålla sig till det förstnämnda.

Sammanfattningsvis är *"Makt utan mandat..."* en rik och väldigt läsvärd bok, med en mycket gedigen kartläggning av en social kategori som behövde studeras närmare. Studien lägger på ett föredömligt sätt grunden för vidare forskning. En av höjdpunkterna i boken – bortsett från kartläggningen – är Rothsteins eminenta tillbakablick på

politikens professionalisering från Erlanders pojkar till Monas gäng.

Bokens stora bekymmer är att det begrepp man försöker etablera appliceras på en ytterst heterogen grupp innehållande en mängd distinkta subkategorier. Att säga något generellt om policyprofessionella är svårt. Boken hade tjänat på en tydligare kapitelindelning där de olika subkategorierna analyserades separat för att närmare belysa deras särart – i synnerhet om man vill diskutera makt, mandat och ansvarsutkrävande.

Man hade alternativt kunnat nöja sig med en studie av politiska tjänstemän. Mycket talar för att det är den boken man egentligen ville (och borde) ha skrivit, eftersom fokus indirekt ligger på nämnda subgrupp.

REFERENSER

Dahl, Robert A., 2005. *Demokratien och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag.

Swedberg, Richard, 2007. *Joseph Schumpeter - His Life and Work*. Cambridge: Polity Press.

Patrik Ribe är verksam som utredare hos Lärarförbundet
E-post: patrik.ribe@live.se

Scruton, Roger, 2015. *Fools, Frauds and Firebrands: Thinkers of the New Left*. London: Bloomsbury.

Anmälan av Johan Wennström

"Den konservatism som fanns på brittiska universitet bestod av mig själv – och damen som gjorde teet på vår avdelning på Birkbeck College. Hon höll med." Så beskrev filosofen Roger Scruton självironiskt sin ställning i akademien vid mitten av 1980-talet, i en debatt anordnad av *The Guardian* i november förra året. Stämningen på universitetet i Storbritannien vid denna tid har han fångat genom sina kollegors reaktion på Margaret Thatchers tillträde som premiärminister 1979 (Scruton 2013): "Äntligen fanns det någon att

hata!" I denna universitetsmiljö gjorde han sig knappast mer populär när han publicerade boken *Thinkers of the New Left* (Scruton 1985), som var en breddsida mot den "nya vänsterns" intellektuella som hade gjort sig stora inom högre utbildning sedan slutet av 1960-talet – bl a den marxistiske historikern Eric Hobsbawm, filosoferna Jean-Paul Sartre och Michel Foucault, och psykoanalytikern Jacques Lacan.

Eftersom det enligt rådande konsensus var en oförlätlig synd att ifrågasätta betydelsen av dessa vänstertänkare för humaniora och samhällsvetenskap, innebar boken början på slutet för Scrutons universitetskarriär. Efter högljudna protester och hotelser från vänsterakademiker med mer inflytande och större upplagor drogs den snart också in av förläggaren. *Thinkers of the New Left* fick dock en intresserad publik bland dissidenter i de ockuperade länderna i Östeuropa, vars kommunistiska samhällssystem länge hade ursäktats och legitimerats av flera av de tänkare som Scruton kritiserade. Men medan boken översattes till polska och tjeckiska, var den i Västvärlden lättast att hitta i Scrutons trädgårdsskjul.

Mer än 25 år efter Murens fall 1989 är Scrutons kritik av den "nya vänstern" fortfarande relevant. Tänkarna har behållit sin nimbus, trots att det inte längre borde gå att förneka att kommunism, och andra politiska utopier som riktar sin udd mot det borgerliga samhället, alltid leder till diktatur. På universiteten betraktas Foucault och Lacan fortfarande som tankeväckande och intressanta personer, även i Sverige och inom statsvetenskapen (t ex Hyrén 2015). Nya tänkare som verkar efter samma intellektuella linje, exempelvis filosofen Slavoj Žižek, har också dykt upp på senare år och fått en liknande upphöjelse. Scruton har därför givit ut sin bok i en uppdaterad nyutgåva med den mer provokativa titeln *Fools, Frauds and Firebrands*, där han valt bort några tänkare vars stjärnor har dalat sedan 1980-talet, såsom psykoterapeuten R. D. Laing, och i nyskrivna kapitel tagit

sig an moderna idoler som Žižek.

Scruton avklädning av vänsterns tänkare borde väcka frågor om deras höga status är befogad. Han visar att många av deras idéer inte bara är förvånansvärt ytliga när man granskar dem i sömmarna, utan att de också har starkt destruktiva drag. Det som förenar många av tänkarna är nämligen att de riktar hård kritik mot det demokratiska samhällets institutioner, utan att erbjuda något konkret alternativ. Deras huvudsakliga intresse tycks ligga i att underminera det verkliga samhällets stödjepunkter, i form av familjer, företag och andra sociala gemenskaper, liksom språket och den hävdvunna kulturen. Sådana plattformar för "bourgeoisens" utövande av makt och dominans bör avskaffas, hävdar de, men har bara en mycket löst tecknad utopi att föreslå i dess ställe. Att förstå och beskriva hur ett samhälle fungerar är ett mödosamt intellektuellt arbete, som har sysselsatt seriösa intellektuella, men vad den "nya vänstern" ägnar sig åt i Scrutons framställning är bara en lättvunnen nihilism.

I sin granskning av den "nya vänsterns" källskrifter bemödar sig Scruton verkligen att förstå författarna även när begreppsapparaten är svårgenomtränglig, och för att också hitta inslag som han kan sympatisera med. Han instämmer exempelvis i delar av Frankfurtskolans och Theodor Adornos kritik av materialismen, men anser att det inte kan vara en statlig uppgift att motverka en naturlig följd av den fria ekonomin utan att det är enskilda människors ansvar att hitta mer meningsfulla sätt att leva. Foucault får ett erkännande för den inkännande exposé över sexualitetens historia som han skrev mot livets slut, och Žižek beskrivs som en bildad och originell kritiker av film och litteratur. Men Scruton tvekar inte att belysa den nedbrytande ansats som också finns hos dessa tänkare, vars samhällsanalyser förvandlar allt som är gripbart, konkret och uppbyggligt till något korrumpat eller bedrägligt. Detta är kanske särskilt tydligt hos några av tänkarna som har blivit tongivande inom statsvetenskapen, inte minst

Foucault som verkar vara en outsinlig källa till artikelmanus och konferenspapper inom disciplinen i Sverige. Även Lacan, Žižek och sociologen Jürgen Habermas hör till dem som brukar förekomma i statsvetenskapliga sammanhang, och jag redovisar därför Scrutons kritik mot dessa här.

Kärnan i Foucaults filosofi är att samhällets institutioner styrs av maktdiskurser, vilka tjänar den borgerliga klassens intressen. De som inte inordnar sig under dessa diskurser måste av nödvändighet definieras som avvikare, som "de andra", och fysiskt låsas in, eftersom de genom sitt agerande avslöjar diskursernas begränsningar. Exempelvis, menar Foucault, spärras psykiskt sjuka in på mentalsjukhus, eftersom de utmanar det borgerliga familjelivets konventioner. Även somatiska sjukdomar och deras diagnoser betraktas ytterst som språkliga kategorier, vars funktion är att skilja ut socialt avvikande personer. I linje med detta betraktar Foucault vanliga sjukvårdsinrättningar som tukthus, där den diskursiva maktens blick (*le regard*) kontrollerar och dominerar människor. Bakom varje mänsklig institution och handling finns således en dold maktagenda, och det är först när vi täcker av denna agenda som vi kan se handlingars rätta motiv, hävdar Foucault.

Som Scruton påpekar, finns det klara drag av förföljelseidéer i detta synsätt, som omvandlar alla sociala relationer, legitima maktstrukturer, känslor och beteenden, såsom empati med sjuka, till försåtliga uttryck för dominans. Foucault hamnar riktigt på farlig mark när han tror att institutionernas upplösning via revolution och "proletär rättvisa" ska leda till befrielse från makt. Den historiska erfarenheten är tvärtom den, att avskaffandet av sådana institutioner, lagar och regler som Foucault misstror, banar vägen för ett verkligt förtryck av den totala omfattning som han varnar för. Trots dessa tillkortakommanden har Foucaults maktteori tagits för sann och tillämpas regelmässigt inom forskning på institutioner och beteenden.

Även Habermas menar att språket är ett redskap för förtryck. Han anser att det borgerliga samhällets diskurser uppmunttrar medborgarna till vinstbegär, alienation, ojämlikhet, och förtingligande av mänskliga relationer. För att befria oss från denna ordning måste vi finna en "ideal språksituation" och en *herrschaftsfreie Diskurs*, det vill säga ett sätt att kommunicera bättre och jämlikare. Men genom Scrutons framställning blir Habermas resonemang endast nebulösa abstraktioner, som genom sin osammanhängande stil misslyckas med att berätta vad en sådan ny diskurs konkret skulle kunna uppnå bortom sig själv, och hur ett försök att skapa ett *newspeak* skulle kunna väcka intresse utanför den akademiska värld som Habermas själv tillhör. I likhet med andra tänkare i den "nya vänstern", tycks det för Habermas vara viktigare att förstöra det gamla och välkända än att erbjuda ett verkligt alternativ. När det gäller Frankfurtskolan, ur vilken Habermas emanerar, menar Scruton att man föresatte sig att förstöra en högst levande tysk kultur av institutioner, familjer, mänskligt umgänge och samhörighet – skildrad i bildningsromanen och i Richard Wagners operor – och ersätta den med tomma begrepp som *herrschaftsfreie Diskurs*. Det återstår att se vad denna ansats kan bidra med till samhällsvetenskaplig forskning.

Vissa av vänsterns tänkare saknar helt en vilja att tillföra något, menar Scruton; för dem är poängen i själva verket att hävda det meningslösa. Hit hör Lacan och dennes efterföljare Žižek. Lacans psykoanalys undersöker det undermedvetna som ett språk. Detta språk ska tolkas genom bland annat godtyckligt valda matematiska begrepp (*mathème*) och Lacans idéer om "den store Andre" som tyglar självet. I centrum för analysen står det manliga könsorganet, vilket i det borgerliga samhället har blivit lika impotent som "kvadratrotten ur minus ett". Scruton hittar inte mycket påtagligt att gripa efter här, men Lacan ansåg inte heller att det är nödvändigt att framställa något av mening för att vara en

intellektuell. För honom och för andra franska vänstertänkare på 1960- och 70-talen kunde nonsens vara sanning, och detta var den verkliga revolution som de åstadkom på universitet och i skolor.

Žižeks berömmelse på senare år visar vilket genomslag detta synsätt har fått. Han är en av vår tids mest uppmärksammade filosofer, och det finns till och med en akademisk tidskrift tillägnad hans idéer. Men vad är det Žižek anser? Scruton ger flera exempel på citat där den slovenske filosofen tolkar Kinas kulturrevolution som en positiv händelse, beskriver Västvärldens upplysningsmoral som obscen, framhäver det "medmänskliga" i stalinismen, och förordar en "proletariatets diktatur". Det går aldrig att veta om Žižek är allvarlig, eftersom han ständigt retirerar bakom dunkla lacanska begrepp. Men om jag förstår Scrutons kritik tycks detta vara Žižeks syfte: för honom är filosofi en *happening*, där allt är möjligt att säga och ingenting är på allvar. Žižek lär oss att det inte finns en verklighet som vi behöver ta hänsyn till. Så kan man, som Žižek gör, bara tänka bort den franska

revolutionens och den stalinistiska terrorns dödsoffer, och med ett ironiskt leende hylla de bakomliggande tänkesätten.

Varför en sådan tänkare, ja, någon av de negativt orienterade tänkare som Scruton belyser, skulle inta en central plats inom samhällsvetenskap och humaniora är ett mysterium. Handlar inte dessa vetenskaper också om hur man bygger upp ett samhälle, och inte bara om hur man river ned det? Och är det inte viktigt att förhålla sig kritisk till akademins fixstjärnor, även om de råkar vara vänster?

Johan Wennström är verksam vid Statsvetenskapliga avdelningen, Linköpings universitet, och Institutet för Näringslivsforskning, IFN.
E-post: johan.wennstrom@ifn.se

REFERENSER

- Hyrén, Johan, 2015. "Lacan: subjektsteori & etik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117, s 53–86.
- Scruton, Roger, 2013. The Meaning of Margaret Thatcher, *The Times* 18/4.
- Scruton, Roger, 1985. *Thinkers of the New Left*. Harlow: Longman.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org