

till kriterier för kvalitet, blir samstämmigare, än bedömningar som utgår från moral och etik i svarens intrig och sensmoral.” (Alvén 2017:354 & 402)

Problemet börjar också här när Alvén tolkar dessa resultat och drar sina slutsatser. Återigen behandlar han sitt experiment som sinnebilden för historieundervisningen och essentialiserar ämnet på detta sätt. Alvén utgår från att det av honom initierade bedömningsförfarandet ställer syftet med hela historieämnet på sin spets (Alvén 2017:319). Han förutsätter med andra ord att försöksdelarna betraktade hans inspel som en del av den ordinarie historieundervisningen, snarare än som ett experiment som handlade om vad som händer när man kombinerar historieundervisning med etikövningar. Återigen vill jag påpeka att den dualism Alvén skriver in i historieämnet genom sin analysmodell, inte kan förutsättas att känneteckna undervisningen i detta ämne.

I slutet av sin avhandling konstaterar också Alvén själv att styrdokumentet inte ger tillräckligt stöd för historieämnets värdegrundsundervisning. Beträffande lärarnas svårigheter att bedöma Uppgift 7 undrar han där: ”Hur kan eleverna garanteras likvärdig bedömning om deras historiska berättelser också bedöms utifrån kriterier som inte finns med i kunskapskraven?” (Alvén 2017:425) En uppenbar lösning på detta problem vore förstås att begränsa historieundervisningen till sådant som motsvarar de bestående kunskapskraven, dvs att undvika moralisk fostran. Alvén rekommenderar istället att problemet löses genom introduktionen av betygskriterier för elevers etiska förhållningssätt. Utifrån hans analysmodell kan avsaknaden av sådana riktlinjer i dagens styrdokument inte framstå som något annat än ett misstag.

SLUTSATS

Sammanfattningsvis är den största förtjäns- ten med denna avhandling enligt min tolkning att den så tydligt åskådliggör de problem lagstiftarna har skapat genom att skriva in en

värdegrund i skolans styrdokument. Utifrån en gängse tolkning av denna värdegrund som uttryck för skolans deliberativa uppdrag må den vara menad att uppmuntra eleverna till att tänka kritiskt och till att vidareutveckla sitt kulturarv. Men som denna avhandling visar kan såväl lärare, lärarutbildare som forskare (Alvén är även projektledare för det Nationella provet i historia) också uppleva värdegrunden som ”en ständig grindvakt vilken uppmanar henne att inte släppa igenom något, som inte kan uppfattas som en gängse förståelse av värdegrunden och dess uppmaningar.” (Alvén 2017:429) Alvén vill förstärka denna grindvaktsfunktion genom tydligare riktlinjer för etisk hållbarhet. För historieämnet men även för skolans undervisning i stort skulle detta innebära att utrymmet för det fria tänkandet minskar.

LITTERATUR

Englund, Tomas, 2000. *Deliberativa samtal som värdegrund*. Stockholm: Skolverket.

Susanne Dodillet är verksam vid Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet.

E-post: susanne.dodillet@gu.se

Hall, Patrik, 2015. *Makten över förvaltningen – förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Stockholm: Liber förlag.

Anmälan av Jakob Heidbrink

Redan för tre år sedan utkom Patrik Hall med sin bok *Makten över förvaltningen – förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Boken ansluter i många avseenden där Bengt Jacobssons klassiska studie *Hur styrs förvaltningen?* från 1984 slutade. Hall ställer frågan vilken makt regeringen har över myndigheterna, i vilken utsträckning denna makt yttrar sig i styrning (makt och styrning

är alltså två olika begrepp) och vilka strategier som myndigheterna använder eller kan använda för att bevara eller tillkämpa sig autonomi i förhållande till regeringen. I bakgrunden står frågan huruvida förhållandet mellan regeringen och dess myndigheter har ändrats sedan frågan studerades av Jacobsson, och vad dessa förändringar i förekommande fall beror på. Studien täcker tiden mellan 1980 och 2005.

Hall arbetar kvalitativt, då han anser att kvantitativa mått som skulle kunna ge tillförlitliga svar på hans frågor inte kan skapas. Istället använder han intervjuer med före detta chefer på myndigheter och internt myndighetsmaterial som personaltidskrifter och mötesprotokoll för att följa förändringarna i förhållandet mellan regering och myndigheter. Han undersöker fem myndigheter: Tullverket, NUTEK, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Lunds universitet. Dessa myndigheter och de politikområden inom vilka de verkar är mellan sig väldigt olika, och därmed varierar också myndigheternas organisationshistoria. Under studierna framkommer dock gemensamma teman, såsom att myndighetens struktur som expertmyndighet inom ett snävt definierat område eller som "diversehandel" med många olika uppgifter leder till olika sorters legitimitet för myndigheten i politikens och det omgivande samhällets ögon, betydelsen av generaldirektörens bakgrund för förhållandet mellan politik och myndighet och den drivkraft som budgethänsyn och ekonomistyrning utgör. Hall sammanfattar dessa teman i bokens näst-sista kapitel och diskuterar förhållandet mellan olika organisationsteoriernas grund (såsom egenintresset för *public choice*-teorin) och den förvaltning och förvaltningsstyrning som förekommer i bokens sista kapitel.

Boken är synnerligen komplex och kan inte lätt sammanfattas ens för recenserade syften. Hall visar på ett mycket mångfacetterat samspel mellan idéer, personer och strukturer som givit utfall som endast delvis kan sägas ha varit avsedda. Han visar att

politikens makt över förvaltningen paradoxalt nog ökat genom decentralisering: politiken har lärt sig att genom ekonomistyrning, uppdragsstyrning, personalpolitik och decentralisering förvandla de flesta av de studerade myndigheterna från operativa enheter med starka inslag av myndighetsutövning till enheter för kontroll och övervakning samt policyberedning (undantaget är främst NUTEK, som trots ihärdiga försök från politikens sida lyckats bevara sin "amöbaliknande" karaktär och därmed sin långtgående autonomi). Myndigheterna har alltså visat sig vara underlägsna regeringen i makthänseende: politiken lyckades bryta myndighetsinterna föreställningar om oberoende och expertstatus och omvandla myndigheterna till stödorganisationer till det i internationell jämförelse lilla svenska regeringskansliet. Man åstadkommer detta i huvudsak genom att förmå myndigheterna att decentralisera den utförande delen av verksamheten (emellanåt till avknoppade eller på annat sätt i förhållande till myndighetscentrum relativt självständiga enheter) och genom att från departementen till myndigheterna själva decentralisera ekonomiskt ansvar med åtföljande krav på ekonomisk redovisning. I bakgrunden finns här föreställningen om en politikens renodling till sin idédiskuterande och ramsättande roll och en myndigheternas renodling till myndighetsutövning, övervakning och beredande till regeringens policybeslut.

Makt är dock inte detsamma som styrning. Att regeringen har makt över förvaltningen är inte detsamma som att den styr förvaltningen. I styrningshänseende är såväl politiken som myndigheterna beroende av omvärlden och således av intressenters föreställning om vad myndigheten bör göra och hur. Politiken kan inte peka med hela handen. Detta förstärks enligt Hall av den ideologiska föreställningen att politiken och i synnerhet förvaltningen har en tjänande roll i förhållande till medborgaren och näringslivet: politiken förväntas serva, inte peka med hela handen. Idén om förvaltningen spelar alltså roll för vad förvaltningen

de facto gör, och det i större utsträckning än av politiken definierade mål för hur samhället ska fungera.

Detta har implikationer för myndigheternas strategi att skydda sin verksamhet och autonomi. Hall pekar på olika strategier som nämnts i litteraturen, främst strategin att bygga unik expertis inom verksamhetsområdet och strategin att ha ett brett kontaktnät. Ingen av strategierna är ensam avgörande, visar han: smal och unik expertis måste erkännas som relevant och viktig av omvärlden för att kunna isolera myndigheten från alltför hårda politiska påtryckningar, och ett alltför brett och politiserat kontaktnät kan leda till att själva myndigheten som sådan uppfattas som politiserad och därigenom mister i legitimitet. Olika strategier förefaller vara i varierande mån framgångsrika vid olika tillfällen och på olika politikområden. Idéer om vad myndigheter ska och inte ska göra verkar spela större roll än medvetet eller implicit utförda strategier av det ena eller det andra slaget för att säkra en myndighets överlevnad.

Boken är i sin helhet grundligt genomarbetad (om än med vissa språkliga brister som jag önskade att någon redaktör hade rensat bort, som till exempel när "Sverige" i något sammanhang sägs vara "missnöjda") och utgör spännande, om än i viss mån ledsam, läsning. Det sägs att gemene man gör bra i att inte fråga för noga hur korv och lagar görs, och min slutsats efter läsningen är att det samma i viss mån gäller förvaltningen och förvaltningspolitiken. Den politiska realiteten att statsmakterna är intresserade av att kunna bestämma över myndigheterna och att ekonomiska begränsningar påverkar förhållandet mellan politik och myndigheter ligger rätt långt ifrån de förvaltningsetiska högtidstalen. Hall visar också hur i och för sig enligt min mening sympatiska ställningstaganden (som att myndigheterna sist och slutligen är till för att tjäna medborgaren och näringslivet, inte tvärtom) kan leda till resultat som inte helt kan betecknas som lämpliga (som när nyfikenhetsdriven forskning på Lunds universitet

allt eftersom ersätts med beställd och nytto-driven forskning).

Hall beklagar i boken politikens ointresse för förvaltningsteori och anför att en möjlig grund till detta ointresse är att man inte vinner val genom att tala om förvaltningspolitik. Detta må vara riktigt. Efter läsningen tänker jag dock i mitt stilla sinne att man kanske åtminstone skulle kunna komma dithän att man kan förlora val genom att inte tala om förvaltningspolitik. I ljuset av alla förvaltningsskandaler som vi den senaste tiden fått uppleva – från Transportstyrelsen via Polisen till Göteborgs stad och Göteborgs universitet – bör man i vart fall hoppas att politiken får något litet mera intresse av hur den statliga (och för all del den kommunala) förvaltningen fungerar.

Jakob Heidbrink är verksam vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.
E-post: jakob.heidbrink@law.gu.se

Fred, Mats, 2018. *Projectification. The Trojan horse of local government*. Lund: Lund University, Department of Political Science & Malmö: Malmö University, Department of Global Political Studies.

Anmälan av Stig Montin

Vi kanske tänker oss att "projekt" är en neutral organisations- och styrningsform som skapas i syfte att uppnå vissa substantiella mål eller resultat (jämförelse eller ökad sysselsättning för de som står långt från arbetsmarknaden). Det är projektets manifesta funktion. I Mats Freds avhandling *Projectification. The Trojan Horse of Local Government* är intresset huvudsakligen orienterat mot projektens latent funktion, det vi säga hur projektlogiken breder ut sig och påverkar den offentliga (kommunala) förvaltningen. Projektet gör något med den "ordinarie" organisationen