

# Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna?

– argument för en konsekvent medborgarrätt

Rolf Å Gustafsson

## Problemet

En stor del av arbetet med att uppfostra barn och ge sjuka och gamla omsorg har under efterkrigstiden ”flyttats in i” offentliga välfärdssystem. Under långa tider har detta arbete huvudsakligen utförts som oavlönat och osynligt ”kvin-nogöra”. I den här artikeln betecknas denna verksamhet välfärdstjänstearbete, som i väsentliga delar handlar om att bygga en nödvändig social infrastruktur.<sup>1</sup> Bortsett från om denna ”inflyttning” kan bedöms vara av godo eller ej – för hjälptagarna, de nya tjänstearbetarna och/eller för samhället i stort – måste vi konstatera att verksamheten blivit en del av det formella politiska systemet. Därmed är det också ”utsatt” för olika ideologiska strömningar på ett annat sätt än tidigare; frågeställningar som gäller välfärdstjänstearbetets finansiering, reglering och organisering är indragna i ett partipolitiskt spel.

Man kan idag dock läsa mängder av samhällsvetenskaplig litteratur och välfärdspolitiska rapporter och endast glimtvis framskyntar och kommenteras det grundläggande faktum att kommun- och landstingspolitiker är arbetsgivare för nästan en fjärdedel av de aktiva på den svenska arbetsmarknaden. Detta gäller även vid en fokuserad litteratursökning som riktas mot texter om det välfärdspolitiska systemskiftet, valfrihet och kommunal förvaltningspolitik. Inom den viktiga och livaktiga forskningen om den svenska modellens uppgång och fall – som är grundläggande för analysen av svensk samhällsutveckling under efterkrigstiden – nämns överhuvudtaget sällan det faktum att kommunernas och landstingens förtroendevalda blivit en av landets största arbetsgivare (Gustafsson 2000:120ff). Samma tendens finns i politisk teori. Många analyser genomförs *som om* den moderna demokratiska staten huvudsakligen ägnar sig åt lagstiftning, offentlig budget, åtgärder av betydelse för ekonomisk tillväxt, socialförsäkringar/försörjningsskydd (pensioner, arbetslöshetsförsäkring, barnbidrag, socialbidrag), internationella relationer och medborgerliga rättigheter. Den lokala statens ekonomi (kommuner och landsting) handlar dock väsentligen om lönekostnader för olika former av välfärdstjänstearbete. De förtroendevalda utövar därmed indirekt och direkt ett arbetsgivarskap.

Det offentliga arbetsgivarskapets institutionella historia och innehållsliga förändring över tid har hittills i mycket begränsad utsträckning varit föremål för samhällsvetenskaplig forskning. Den här artikeln är ett bidrag till analysen

av hur detta arbetsgivar­skap *konceptualiserats*. Den fråga som vägleder studien är frågan om, och i sådana fall på vilket sätt, institutionella relationer mellan arbetsgivare och anställda inom offentligt välfärdstjänstearbete är förenliga med den liberal-demokratiska huvudströmningen inom politisk teori. Temat kan sammanfattas som; hur kan begreppsapparaten hantera det faktum att *en stor del av välfärdsstatens medborgare samtidigt också är välfärdsstatens medarbetare*? Det empiriska fall som står i fokus är svensk välfärdspolitik, men eftersom den inhemska idéproduktionen både historiskt och i nutid väsentligen relaterar sig till en internationell debatt kommer denna också dras in i bilden.

### Arton engelska år

Jag hävdar att studier av offentlig arbetsgivar­politik är en nödvändig förutsättning för välfärdspolitisk analys. Detta kan illustreras genom en artikel av Chris Howell, som är professor i statsvetenskap vid Oberlin College. Hans gebit är "industrial relations", som i stort lyst med sin frånvaro i både den engelska och svenska samhällsvetenskapliga uppföljningen av den välfärdstatliga omdaning som nu pågått i två decennier (Elvander 2002, Gustafsson 1999, SOU 2001:79). Just denna utsiktspunkt – som ytligt sett inte handlar om välfärdspolitik – kastar dock ett nytt ljus över de välfärdsstatliga förändringar som fokuserat på valfrihet, effektivitet, kostnads- och kvalitetskontroll. I dessa sammanhang talas vanligen om *New Public Management* (Hood 1995, Hogget 1996). Idéerna har vanligen inte utvärderats empiriskt och har under senare år i stor utsträckning spridits genom ett OECD-organ (PUMA; Public Management Committé) (Sahlin-Andersson 1998). Helt kort innebär modellen en mer företagsliknande styrning av den offentliga sektorn och ett ökat bruk av privata producenter (entreprenader) som via upphandling och kontrakt genomför politiska beslut. Det bör också nämnas att i litteraturen om dessa förändringar betraktas nära nog samstämmigt England som den främsta inspirationskällan för de svenska experimenten (Glennester & Matsaganis 1994, Werkö 1989).

De arton år (1979-1997) av förändringar som genomfördes när Storbritannien leddes av konservativa regeringar analyserar Chris Howell utifrån det perspektiv som är hans specialområde. Efter en initierad genomgång av de organisationsmodeller som vanligen behandlas i sammanhanget – entreprenadisering, ändrad incitamentstruktur genom prestationsersättning, beställar-utförarmodeller m.m. – presenterar Howell sin slutsats i ett klarspråk och med ett innehåll som avviker från vad som vanligen förekommer från forskare med välfärdspolitiskt fokus:<sup>2</sup>

The period since 1979 has been a sustained assault upon trade unions in Britain on the part of the state. The place where this assault was carried out most easily, and was most directly visible, was in the public sector, where successive Conservative government were able to impose their vision of a modern industrial relations system, designed for a more flexible, post-Fordist age (Howell 1998:307).

Chris Howell menar således att både den politiska avsikten och de reella effekterna av förändringarna i de engelska välfärdsystemens serviceproducerande delar, snarare handlade om att bryta ner den engelska fackföreningsrörelsen och dess etablerade samhällsroll, än att effektivisera välfärdstjänstearbetet.

För svenskt vidkommande kan denna insikt användas för att skärpa den analytiska blicken: Välfärdspolitiska reformer handlar inte alltid enbart om välfärdspolitiska reformer.

### Den svenska servicedemokratin

Sociologen Kerstin Jacobsson har på uppdrag av den nyligen avslutade demokratiutredningen gått igenom tidigare centrala statliga utredningar i syfte ...”att undersöka om – och i sådana fall hur – synen på demokratin och på demokratiproblemen har förändrats från 1960-talets utredningar tills idag” (Jacobsson 1999:161). Ett huvudresultat är att den officiella synen på kommunernas och landstingens verksamhet genomgående och med allt större styrka huvudsakligen uppfattas som en ”servicedemokrati”.<sup>3</sup>

Under den undersökta perioden visar det sig att det ”demokratiideal som stått sig” är det politiska systemets förmåga att leverera vad medborgarna förväntar sig. Därför har också effektivitet hela tiden betraktats som en central problematik. En fungerande serviceleverans är den överordnade grundtanke som styr och legitimerar kommunal verksamhet, snarare än medborgerlig delaktighet (Jacobsson 1999:202). Det som därmed marginaliserats i den föregående utredningsverksamheten gällande den svenska demokratis problem och utveckling är bl a följande:

Såväl kommunernas relation till staten (den kommunala självstyrelsen) som relationen kommun-medborgare (de rättsstatliga aspekterna) är relativt oproblematiserade i utredningarna, liksom kommunens politiska roll i stort (Jacobsson 1999:208).

Kerstin Jacobsson åberopar statsvetaren Stig Montin som hävdar att denna logik i efterkrigstidens kommunala reformpolitik är en viktig orsak till ...”att medborgarna i allmänhet ser sig mer som konsumenter än som politiska människor” (Jacobsson 1999:208). Och man kan tillägga; en servicekonsument förväntar sig rimligen att möta en serviceproducent, en serviceförsäljare, eller kanske en tjänsteman i största allmänhet.

I Storbritannien har begreppet ”*mager demokrati*” (lean democracy) lanserats kring mitten av 1990-talet (Leadbeater & Mulgan 1994). Inspirationen är hämtad från det privata näringslivets ”lean production” och går bl.a. ut på att staten på ett obyråkratiskt sätt skall tillhandahålla privatiserade servicetjänster. Politikernas roll föreslås efterlikna den verkställande direktören i ett privat företag. En kritisk kommentar indikerar att vi har att göra med en avpolitiserad servicedemokrati som drivits till sin logiska slutpunkt:

Lean democracy risks becoming the politics of service delivery, rather like the sale and purchase of any consumer good. Once the nature of the service to be delivered is established by the chief strategists, all that remains is to ensure its proper provision. But why should politics not preserve its unique feature as an arena of contestation between alternative visions of society? Why should the state not, in addition to delivering services, also espouse principles and societal goals which are subjected to democratic disputation before they become policy (Amin 1996, s. 318)?

Vad är det då för slags service som de svenska kommunerna och landstingen levererar?

Det är en "service" som enligt skollagen skall fostra blivande samhällsmedborgare till ett demokratiskt sinne. Det är en "service" som inom äldreomsorgen skall ge en muslim, en mosaisk trosbekännare, en lutheran och en ateist ett lika värdigt möte med skröpligheten, hjälpbehovet, det åtföljande beroendeskapatet och t.o.m. döden – utifrån vars och ens egen trosuppfattning och präglning av den egna livsbanan. Det är en "service" där läkaren på akuten måste be den stormrike direktören att vänta lika länge på behandling av benbrottet som den utslagne alkoholisten. Poängen är att välfärdstjänstearbete har ett moraliskt, politiskt och kulturellt innehåll som ställer mycket komplexa krav på båda parter i de vård- och hjälprelationer som etableras i det dagliga arbetet. Välfärdstjänstearbete blir i detta perspektiv en annan slags verksamhet än "service" och "arbete" i etablerad mening.<sup>4</sup> Jag hävdar att välfärdstjänster är en del av samhällets *sociala infrastruktur*. Människors identitet, tillit och förnufts-potential påverkas av verksamheten, vars effekter "sprider sig" långt utöver den direkta hjälprelationen och den omkringliggande förvaltningen. I och genom detta slags "arbete" skapas, återskapas och förändras vårt gemensamma kultur- och normsystem, vilket i sin tur hänger samman med samhällsmedlemmarnas personligheter och förmåga till ömsesidig kommunikation.

Den "servicedemokratiska" konceptualiseringen av verksamheten snävar in förståelsen av verksamhetens karaktär. Servicedemokratin utgör ett hinder mot att diskussioner kommer igång om hur *välfärdstjänste-specifika organisationsformer* skulle kunna utformas och styras. Den under hela efterkrigstiden använda strategin att importera organisationsmodeller från det privata näringslivet förklaras sannolikt delvis av detta.<sup>5</sup> Servicedemokratin håller det politiska intresset riktat mot vad som uppfattas som "service", dess kvalitet och fördelning bland medborgarna. Detta är i och för sig viktiga frågor, men de vidare frågor som gäller vilken slags sociala infrastruktur som produceras, av vem och hur tonas ner. Eftersom den politiska verksamhetens legitimitet knyts till serviceleverans, riskerar politikernas sätt att sköta sitt arbetsgivarskap att bli till en icke-fråga. I varje fall är arbetsgivarpolitikens innehåll ingenting som kommun- och landstingspolitiker räknar med att vinna eller förlora val på. Servicedemokratin är därmed en del av det institutionella komplex som den här artikeln analyserar.

## Rättigheternas epok?

En artikel av nestorn i europeisk politisk filosofi – Noberto Bobbio professor emeritus vid universitetet i Turin – bär den högtidliga titeln *Rättigheternas epok*. Bobbio betraktar lärt och välformulerat ... "den ökande betydelse som erkännandet av de mänskliga rättigheterna ges i den internationella debatten, bland kulturmänningar och politiker, under seminarier och vid konferenser" ... som ett av de få positiva tecken i den efterkrigstida samhällsutvecklingen (Bobbio 2000:53). Och vidare att detta är frukten av ingenting

mindre än en "kopernikansk revolution" i västerländskt tänkande i och med övergången från "pliktkodex till rättighetskodex." Under lång tid dominerades samhällen av pliktbaseade handlingsregler som ytterst syftade till att skydda gruppen i sin helhet snarare än den enskilda individen:

I historien om moralen, uppfattad som ett system av handlingsregler, följer under seklernas gång olika lagkodexar på varandra, antingen de bygger på sedvanerätten, framförs av visa eller påtvingas av makthavare. *De var alltid föreskrifter som innehöll bud eller förbud* (Bobbi 2000:59; min kursiv).

Den kopernikanska revolutionen inträffar när "det moraliska problemet måste betraktas inte bara från samhällets utan också från individens synpunkt" (Bobbio 2000:60). Samhället ses inte längre metaforiskt som en organism; "den enskilda individen är i huvudsak ett maktobjekt eller på sin höjd ett passivt subjekt" (Bobbio 2000:61) – en bild som under sekler dominerat och lämnat "outplånliga spår i vårt politiska språk." Efter den kopernikanska vändningen ses politiska relationer inte längre uteslutande "uppifrån och ner utan nerifrån och upp". Samhällets bas är inte längre... "folket som kollektivt väsen utan människorna, medborgarna, som ansluter sig till andra människor och andra medborgare för att bilda en allmän vilja" (Bobbio 2000:89). Noberto Bobbio menar att frigörelsen från det politiska språkets fixering på *undersåtarnas plikt* till en diskurs om *medborgarnas skydd* "mot makten, mot varje form av makt" (Bobbio 2000, s. 93) – är hoppingivande. Inte minst därför att;

...det politiska tänkandets tre stora moderna strömningar, liberalism, socialism och social kristendom, löper samman, ja, möter varandra utan att motsäga varandra när de gör denna vändning allt klarare och irreversibel (Bobbio 2000:90).

Med dessa ord tar Bobbio fasta på det konsensus – kanske bör man numera tala om ett skört och långt ifrån hegemoniskt konsensus – i främst välfärdskapitalistiska samhällen. Under efterkrigstiden såg det under några decennium ut som om huvudfrågan gällde hur fort den kvantitativa utvidgningen skulle gå och hur implementeringen av medborgerliga rättigheter skulle ske. Möjligen fick diskussionen om medborgerliga rättigheter en viss anstrykning av "vardagspolitik", möjligen kom begreppet också att associeras med tillbakablickande "högtidstal" om välfärdsstatens framväxt. Många samhällsvetare började tappa intresse för saken mot slutet av 1960-talet (Kymlicka & Norman 1995: 283). Sannolikt var det ingen tillfällighet att de perioder då samhällsvetarnas intresse för medborgarskapsfrågor var lågt – 1930- och 70-talen – sammanföll med ett uppsving för marxism (Rees 1996:3). Medborgarskapets diskurs tillhör reformismens projekt.<sup>6</sup> För att tala med Jürgen Habermas verkade den utopiska kraften uttömd (Habermas 1985). Idag talas dock om en "explosion" av intresse för medborgarskapsfrågor, vilket sannolikt är en effekt av flera oberoende men samverkande faktorer; skapandet av marginaliserade "underklasser" i storstadsregioner, debatten om ekonomins globalisering, frågan om det post-kommunistiska östeuropas integration i välfärdskapitalismen, framväxten av nya sociala rörelser och "identitetspolitik" m.m. (Rees 1996, van Gunsteren 1998, van Steenberg 1994, Pateman 1997:201)

## Civilt, politiskt och socialt medborgarskap

Den diskussion jag här närmast skall knyta an till tar vanligen sin utgångspunkt i T.H. Marshall idealtypiska beskrivning, tolkning och plädering för att se det efterkrigstida tillskapandet av välfärdsstatliga system (i Europa) som kulmen på en historisk utvidgning av medborgarskapet.<sup>7</sup> I denna diskurs är det numera vanligt – och viktigt – att analysera de finansiella och institutionella förändringar som drivits fram av nyliberalismen och framförallt att rikta uppmärksamheten mot de inskränkningar i välfärdssystemens sociala rättigheter som följt av detta.

Det kommande resonemanget tar dock en annan väg. Jag skall driva tesen att offentligt (politiskt-demokratiskt) reglerat välfärdstjänstearbetet sannolikt skulle hamnat i stora *svårigheter vare sig nyliberalismen dykt upp på scenen eller ej*. Därmed hävdar jag naturligtvis inte att nyliberal ideologi – speciellt i den ekonomistiska form som hårt kritiseras av exempelvis Lennart Lundqvist – också har en viktig roll i sammanhanget (Lundquist 2001:203 ff). Jag hävdar att välfärdstjänstearbetet i sig utgör ett problem för den syn på sociala rättigheter som hittills manifesteras i och genom välfärdsstaten. För att tydliggöra detta behövs en utvikning om T.H. Marshalls liberal-demokratiska ansats.

Marshalls berömda tredelning av medborgarskapets utveckling tar sitt avstamp i de klassiska liberala rättigheter vars logik redan indikerats av Noberto Bobbio. Under den första fasen, som förläggs till 1700-talets Storbritannien, föddes det *civila medborgarskapet*. Enligt Marshall består det ”civila elementet” av (manliga) medborgares ... ”individuella frihet – personlig frihet, yttrande-, tanke- och trosfrihet, äganderätt och rätt att sluta giltiga avtal samt rätten till juridisk rättvisa” (Marshall 1991:28). Det handlar således väsentligen om ett nedbrytande av feodala och absolutistiska strukturer. En central drivkraft var anti-klerikal opposition och krav på rätt till trosfrihet – en kommentator talar i sammanhanget om ”the liberal obsession with the rights of conscience”.<sup>8</sup> Till dessa aspekter och denna fas knyter sig idéhistoriskt den för liberalismen än idag helt centrala idén om en *neutral stat*:

Liberalism's solution to the religious wars of the sixteenth century was to posit a state neutral with respect to religion that permits freedom of conscience in the private realm through a policy of tolerance. [...] This development in liberal theory leads to a belief in a purportedly universalist, contractarian state that permits participation in the public realm only insofar as citizens leave their particular identities behind in the private realm (Slawner 1998:91).

En samhällsorganisatorisk aspekt som under detta skede kom att kopplas samman med de civila rättigheternas formering uttrycks just genom begreppet ”civil”. Nyckelord är här marknad, egendom, kontrakt.<sup>9</sup> Med Marshalls ord:

... De civila rättigheterna var ju oundgängliga för en konkurrensstyrd marknadsökonomi. De gav envar människa, som en del av individens status, makt att ingå som en självständig enhet i den ekonomiska kampen och gjorde det möjligt att förvägra henne socialt skydd med hänvisning till att hon ägde medel att skydda sig själv. Maines berömda påstående att 'de utvecklade samhällenas rörelse har hittills varit en rörelse från status till kontrakt' uttrycker en djup sanning... (Marshall 1991:47)

Enligt Marshall växte därefter under 1800-talet det *politiska medborgarskapet* fram; ... ”rätten att delta i utövandet av politisk makt, antingen som medlem av

ett organ som utrustats med politisk auktoritet eller som väljare av medlemmarna i ett sådant organ” (Marshall 1991:28). Sett i ljuset av Marshalls schema står det klart att de grundläggande liberala idéer som gavs ett institutionellt fäste i statsapparaten under den föregående fasen, nu tillförs demokratiska moment. Folkstyrelsens idéhistoriska rötter och argumentatoriska kraft måste dock sökas på annat håll än i den tidiga liberala diskursen.<sup>10</sup> Genom den andra fasen i Marshalls trestegsmodell skapades således den styrelseform som politisk teori betecknar som liberal-demokratisk. Genom denna utveckling underströks ytterligare varje medborgares individuella relation till staten. Nedbrytandet av tidigare samhällens korporationer, stånd och edsförbund är centralt i denna utveckling:

...Om man med modern demokrati menar representativ demokrati, och om representativ demokrati oskiljaktligt hör samman med frigörelsen av nationens ombud från enskilda väljare och deras intressen [dvs övergivandet av bundna mandat som dominerade i äldre korporativt sammansatta representativa organ; *min anmärkning*], då bygger modern demokrati på atomiseringen av nationen och dess återskapande på de parlamentariska församlingarnas högre och samtidigt mer begränsade nivå. Men denna atomiseringsprocess är identisk med den process som har givit upphov till föreställningen om den liberala staten, vars fundament [...] måste sökas i hävdandet av individens okränkbara och naturliga rättigheter (Bobbio 1988:31).

Den tredje fasen karakteriseras av *det sociala medborgarskapets* framväxt under 1900-talet; ”Med det sociala elementet menar jag allt från en viss ekonomisk välfärd och trygghet till rätten att till fullo ta del av samhällets arvegods och att få leva som en civiliserad varelse i enlighet med de normer som råder i samhället. De institutioner som närmast kommer ifråga här är utbildningssystemet och socialförvaltningarna” (Marshall 1991:28-29). Ser man dessa sociala rättigheter i ett konstitutionellt perspektiv – vilket är rimligt enligt liberal-demokratiska referensramar – är det viktigt att vara klar över det Lennart Lundquist fäster uppmärksamheten på:

Ingen liberal demokrati har i praktiken placerat å ena sidan medborgerliga [civila] och politiska rättigheter och å den andra sidan välfärdsrättigheter på samma nivå. Istället talar man i europeiska länder, som Sverige, om välfärdsrättigheter som ett slag programmatiska rättigheter som skall uppfyllas men endast i den mån det finns möjligheter. Man kan t.ex. inte gå till domstol för att kräva dessa rättigheter (Lundquist 2001:97-98; *min parentes*).

Ett skäl till varför den redovisade trestegsmodellen fick ett starkt genomslag i argumentationen för välfärdssystemens utbyggnad under efterkrigstiden (och varför den återopats till välfärdsstatens försvar under 1990-talet) hänför sig till en viktig tankegång i Marshalls text: Det sociala medborgarskapet framhölls som en naturlig förlängning av de tidigare etablerade rättigheterna, eftersom någon form av resursutjämning behövs för att de civila och politiska rättigheterna skall bli mer än tomma ord och formaliteter (Marshall 1991:52).<sup>11</sup> Gösta Esping-Andersen uttrycker saken på följande sätt i en av sina senare skrifter:

Nowhere did the democratic content of welfare states find stronger expression than in T.H. Marshall's (1950) assertion that civil and political rights are only democratically meaningful if complemented with social rights. In other words, democracy and the welfare state are sewn from the same fabric (Esping-Andersen 1999:8).

## Välfärdstjänstearbetet som liberalismens gökunge

Av det föregående kan vi konstatera att Marshalls pedagogiska framställning av logiken i ett alltmer innehållsligt utvidgat liberal-demokratiskt rättighetskodex väsentligen handlar om *medborgarnas individuella relationer till staten*. Att välfärdstjänstearbetet metaforiskt då riskerar att betraktas som en gökunge står klart, om man fokuserar på två förhållanden som *inte* rymts i det presenterade schemat:

*För det första* det faktum att välfärdstjänstearbetets framväxt under efterkrigstiden i huvudsak skett i form av offentliga anställningar. Vi behöver här inte närmare gå in på den omfattande debatten om vilka motiv som legat bakom välfärdstjänstearbetets nuvarande finansiering och organisering, ej heller behöver vi ta ställning till huruvida statens arbetsgivarskap varit nödvändigt eller ej. Vi behöver inte ens undersöka på vilka grunder detta betraktas som något negativt eller positivt. Poängen är att fenomenet offentliga arbetsgivare överhuvudtaget *mycket sällan ens nämns inom det begreppssystem som bär upp liberal-demokratiska referensramar* (möjligen med undantag för fenomenet ämbetsmän i klassisk mening).<sup>12</sup> Detta är fullt rimligt och begripligt av följande skäl:

En central liberal tankegång är ju att staten skall vaka över medborgarnas möjligheter att fritt förverkliga sina livsprojekt framförallt genom privat ägande och företagande (staten skall garantera den privata egendomsrätt och de juridiska system som krävs för att upprätta och genomdriva de kontrakt som bl.a. behövs i ekonomiskt utbyte människor emellan). Att staten själv skulle förfoga över egendom blir då inte bara självmotsägande (eftersom egendom i stort är entydigt med "privat" egendom) – det finns också en funktionell tankegång bakom denna fokusering på det privata ägandet;.... "without security of life and property there would be no incentive for individuals to work and generate wealth: labour would be insufficiently productive and commerce could not prosper" (Held 1989:24). Och omvänt gäller, visar Noberto Bobbio, att mellan alla de "hundratals" sinsemellan olika definitioner av socialism så ... "finns det åtminstone ett kriterium som på ett bestående, avgörande och klart avgränsande sätt skiljer en socialistisk doktrin från alla andra: det är kritiken mot privat ägande som den viktigaste källan till 'ojämlikhet mellan människor'" (Bobbio 1988:70). Den frågeställningen är bortdefinierad inom ramarna för det begreppssystem vi här undersöker.

Liberal-demokrater har helt enkelt fokuserat på andra problem, nämligen vilket slags relationer staten kan och bör etablera till *individuella medborgare*.<sup>13</sup> Den kanske mest framträdande liberal-demokratiska teoretikern på den internationella scenen är Ronald Dworkin. Vi skall återkomma till honom, inte minst därför att hans tankar varit betydelsefulla för den svenska debatten om valfrihet i den offentliga sektorn. Dworkin hävdar med eftertryck att den för honom grundläggande principen för politisk jämlikhet kräver;

... att statsmakterna behandlar alla berörda *som jämligar*, dvs som berättigade till samma hänsyn och respekt som alla andra. Detta är inget tomt krav: de flesta av oss utgår inte från att vi som individer måste ge prov på samma engagemang för grannens barn som för våra egna eller behandla alla vi råkar möta med samma



respekt. Inte desto mindre är det rimligt att tänka sig att varje regering bör behandla alla sina medborgare som jämlikar på det här sättet (Dworkin 2000:25).

Staten har enligt detta synsätt gjort sitt, om och när den agerat, enligt de regler som Dworkin härleder från utgångspunkten att *staten* skall vara neutral inför olika preferenser, strävanden och livsprojekt (Dworkin 2000:28). Hur andra organisationer, företag och sammanslutningar agerar gentemot medborgaren står inte i fokus för analysen (annat än om andra organisationer hindrar staten från att behålla *sina* neutrala relationer med medborgarna).<sup>14</sup> Det finns mycket som talar för den analys Dworkin utvecklat, men jag hävdar, av skäl som jag hoppas kommer framgå allt klarare, att analysen kan leda fel i ett samhälle av svensk välfärdsstatlig modell. De liberal-demokratiska teoretikerna verkar ha överraskats av att en del stater numera har ett omfattande arbetsgivarskap. Den reellt existerande liberal-demokratiska staten har ju inte enbart relationer till medborgare, utan också relationer till medarbetare.

Även när det gäller synen på relationen mellan statsmakt och marknad är Dworkin tydlig;... ”I ett samhälle där människor skiljer sig åt bara ifråga om preferenser skulle marknaden föredras för dess egalitära konsekvenser” (Dworkin 2000:32). Denna konsekventa liberalism hävdar att ingrepp i marknaden endast kan försvaras i det fall staten kan undvika att ta ställning för den ena eller andra uppfattningen om vad ett gott liv innebär. Endast effekter av sådana mänskliga skillnader, som inte har med individernas medvetna val att göra (preferenser), får föranleda marknadsingrepp (exempelvis omfördelning av resurser). Dworkin nämner några exempel; i det fall stora skillnader i ekonomiskt arv föreligger, eller vad gäller medfödda talanger och handikapp som hindrar människor att följa sina egna preferenser.

Enligt detta synsätt är det således ”tillåtet” med offentligt finansierat välfärdstjänstearbete vid principiellt sett tydligt angivna villkor, som alltså handlar om situationer där människor hindras att fullfölja sina livsprojekt av faktorer som de inte själva råder över. Det är då viktigt att vara klar över att idealet ändå är att marknaden skall användas så långt som det överhuvudtaget är möjligt. Visserligen har liberaler ... ”i det förflutna känt sig dragna till idén om en marknad som metod för att allokera resurser” (Dworkin 2000:49), men när marknaden hindrar människor att uppnå sina personliga målsättningar, blir Dworkins liberaler vad han benämner ”motvilliga socialister” (Dworkin 2000:33). Resonemanget är tydligt vad gäller den övergripande ambitionen; det som skall undvikas in i det längsta är att staten på ett eller annat sätt tar ställning för eller emot någon grupps preferenser och livsprojekt. Offentliga arbetsgivare blir av detta skäl någonting som bör undvikas. Det är ju svårt att tänka sig arbetsgivare, som fritt låter sina anställda utforma sina egna livsprojekt.

*Det andra skälet* till varför offentliga arbetsgivare vanligen inte ryms i det liberal-demokratiska schemat har att göra med att välfärdstjänstearbete slår direkt in i en mängd vitala sociala processer och funktioner: Det övertar, omvandlar, professionaliserar och finansierar viktiga delar av de vardagliga processer som gör livet möjligt och värt att leva; de processer som den liberala traditionen förlägger till civilsamhället. Enligt klassiska liberala ståndpunkter

är alla offentliga ingrepp i denna sfär problematiska och kräver restriktioner, för att idealet om en neutral stat och ett livaktigt civilsamhälle inte skall hotas. Redan i den tidiga liberalismen formulerades grundtanken att samhällets fria associationer (fria i meningen *fria från* statliga ingrepp) var den sfär där människors kreativitet, intellektuella förmågor och mångfald frodades ... "liberals believe that the energy and liveliness of a society comes from these secondary allegiances."<sup>15</sup> Även Noberto Bobbio visar på en rik socialfilosofisk liberal diskurs om individuell mångfald – just som motsats till statlig uniformitet – och som betraktar konkurrens, frihet och pluralism som fruktbara och livgivande moment i mänskligt samspel (Bobbio 1988: kap 5). David Held lägger t.o.m. denna tanke till grund för sin definition av begreppet liberalism...

... here to signify the attempt to define a private sphere independent of the state and thus to redefine the state itself, that is, the freeing of civil society – personal, family and business life – from political interference and the simultaneous delimitation of the state's authority (Held 1989:13).

Intresset för begreppet civilsamhälle genomgår för närvarande en renässans. Drivkrafterna har knutits till åtminstone två källor: Motståndsrörelsen bland intellektuella mot despotiska öststatsregimers försök att utrota oberoende maktcentra.<sup>16</sup> Klart är också att temat aktualiserats som en del av kritiken av välfärdsstaten.<sup>17</sup> Beroende på en komplicerad och lång idéhistoria inbjuder begreppet civilsamhälle till en mängd möjligheter vad gäller definitioner och argument för olika slags reformer och nedbrytningar av offentliga välfärdssystem (Cohen 1999, Trädgårdh 1999). Vi behöver dock ej fullfölja denna tråd. Det räcker med att konstatera att inom ramarna för den liberal-demokratiska referensram som här undersöks räknas marknaden in i den civila sfär som staten i största möjliga utsträckning bör hålla sina tassar borta ifrån.<sup>18</sup> Staten/offentligheten uppfattas då som en lagstiftande, reglerande, administrerande och beskattande (och därmed re-distribuerande) sfär i samhället – en formell konstruktion som "bygger på" eller "reses ur" – det civila samhället/den privata sfär där produktion och konsumtion pågår (Weintraub 1997:8-10). Detta är enligt min analys en bidragande orsak till att offentligt reglerat välfärdstjänstearbete blir till en anomali inom ramarna för det *begreppssystem* som undersöks: När offentligt reglerat välfärdstjänstearbete växte fram under framförallt efterkrigstiden, kom detta att dagligen och stundligen ingripa i och förändra just den sfär i samhället som liberalismen ända från sin födelse vill skydda från statliga ingrepp. Staten skall skydda civilsamhällets pluralism, inte själv vara ägare/producent och därmed ha preferenser för en eller annan form av produktion.

## Den servicedemokratiskt tänkta entrepriseringen

Om analysen i det föregående är på rätt spår innebär detta att exempelvis svenskt välfärdstjänstearbete i dess nuvarande form är svårhanterligt inom ramarna för den liberal-demokratiska begreppsapparaten. Om man vill hantera den uppkomna situationen, ligger då logiskt sett två möjligheter närmast till

hands: 1) Motverka det offentliga inslaget i verksamheten genom att *privatisera*.<sup>19</sup> 2) Motverka ingreppen i det civila samhället genom att *skydda medborgaren* från de statliga övergrepp som kan uppstå när välfärdsstaten inte är tillräckligt neutral.

Det senare alternativet är den servicedemokratiskt tänkta entreprenadiseringen. Det är den möjlighet som hittills dominerat i svensk debatt. Det primära uttalade syftet har då inte varit att privatisera. Inte heller har någon, vad jag känner till, offentligt presenterat förändringar som ligger i linje med den Thatcheristiska argumentation som diskuterades inledningsvis. Inom ramarna för en servicedemokratiskt tänkt reformering av välfärdstjänstearbetet, så är privatisering ett medel, eller möjligen en nödvändig, men inte åsyftad, biverkning. Begreppet *valfrihet* är istället primärt, vilket väl ansluter till den viktiga klassiska principen för liberal-demokraters syn på civilsamhällets vardagliga processer;... ”Gradually, liberalism become associated with the doctrine that freedom of choice should be applied to matters as diverse as marriage, religion, economic and political affairs – in fact, to everything that affected daily life” (Held 1989:13).

Statsvetarprofessorn Bo Rothstein tillhör dem som analyserat behovet av välfärdsstatliga reformer och då speciellt intresserat sig för medborgarens valfrihet. Han har utarbetat det kanske mest genomtänkta (icke-ekonomiska) teoretiska perspektiv som presenterats i Sverige vad gäller dessa frågor. Detta har också följts upp i en skrift där Paula Blomqvist och Rothstein går igenom ett omfattande empiriskt material, för att undersöka ”valfrihetsrevolutionens” effekter inom skola och hälso- och sjukvård (Rothstein 1994, Blomqvist & Rothstein 2000). Låt mig skissera huvuddragen i argumentationen, innan jag presenterar mina argument för varför jag betraktar Rothsteins ensidiga fokus på medborgarens valfrihet som ett liberalt felslut.

Rothsteins utgångspunkt är den grundläggande liberal-demokratiska princip som vi redan träffat på, nämligen den som Ronald Dworkin formulerat; staten skall behandla medborgarna inte bara med ”omtanke och respekt, utan med lika omtanke och respekt” (Rothstein 1994:39). Staten bör således i största möjliga utsträckning ”stå neutral i förhållande till valet av olika livsprojekt” (Rothstein 1994:39). I de vidare resonemang som utvecklas kommer Rothstein också ... ”fram till att staten måste förse medborgarna med vissa basresurser för att de skall kunna förverkliga sina autonomt valda livsprojekt, då innebär detta självklart att staten också måste skaffa fram resurser från det omgivande samhället” (Rothstein 1994:68).

Rothstein hävdar att ett grundproblem med ”stora delar av den offentliga servicesektorn” är att principen om statens neutralitet hotas, eftersom den svenska välfärdsstaten skapat standardlösningar ... ”till alla medborgare alldeles oberoende av deras egna önskemål” (Rothstein 1994:59). Ett nära relaterat centralt problem är att det uppstår ett *demokratins svarta hål* i de serviceproducerande offentliga organisationerna. Många beslut tas av tjänstemän på olika nivåer; beslut som medborgaren har svårt att ifrågasätta, men som ändå påverkar dennes möjligheter att fullfölja sina livsprojekt:

...de som beslutar om medborgarnas välfärd är förvaltningar och tjänstemän, där det kan vara svårt, på gränsen till omöjligt, att utkräva något slags ansvar. De valda politikerna har bara ett mycket begränsat inflytande över utformningen av den offentliga politiken, eller mer direkt – vad staten i dessa fall egentligen gör med medborgarna (Rothstein 1994:98-99).

Demokratins svarta hål är svårt att motverka inom ramarna för den etablerade förvaltningen, som präglas av ett förvaltningspolitiskt dilemma. Ett Skylla och Karybdis; en alltför allmänt hållen regelstyrning av de anställda kan medföra en låg grad av måluppfyllelse, likväl kan alltför detaljerade regler blockera initiativ, nödvändig situationsanpassning och sätta igång taktiskt spel. Efter en omfattande genomgång av implementationsforskning kommer Rothstein fram till att det är ...”förenat med utomordentligt stora svårigheter att via parlamentarisk-demokratiska styringskedjan konstruera fungerande signalsystem för den typ av offentlig verksamhet som vi här diskuterar” (Rothstein 1994:242). Diagnosen utmynnar i ett förslag om att öka medborgarnas valfrihet – möjligheterna till ”exit” – varigenom medborgaren själv kan styra vilka offentligt finansierade serviceproducenter han/hon själv anlitar. Den organisatoriska lösning som bäst motsvarar de individuella preferenserna kan därmed väljas och statens/kommunernas/landstingens tendens att likrikta utbudet motverkas. Därmed ökas statens preferensneutralitet, eftersom de vars preferenser inte helt och fullt råkar överensstämma med standardlösningarna, nu kan söka andra alternativ. Tjänstemännens makt minskar också. Medborgarna kan direkt välja egna alternativ, istället för att kanalisera sina preferenser via politiker och ner till de tjänstemän i förvaltningen som utformar verksamheten; demokratins svarta hål motverkas.

Genom att ge medborgarna rätt att välja mellan olika servicealternativ, upplöses problemet med att behandla medborgarna med lika *omtanke och respekt* och att förse dem med *grundläggande resurser* därför att vi respekterar deras val av serviceproducent. Genom denna valfrihet upplöser man även det *demokratins svarta hål* som i annat fall är så problematiskt i dessa verksamheter. Medborgarna ges rätt att välja bort serviceproducenter som de av olika skäl inte anser uppfyller deras krav (Rothstein 1994:238).

Min slutsats blir att liberal-demokrater och Bo Rothstein har en viktig poäng i försvaret av medborgaren genom kraven på en neutral stat som behandlar alla individer med ”lika omtanke och respekt”. Rothsteins analys av förvaltningens organisatoriska problem är genomtänkt och belysande i viktiga avseenden. Min poäng är dock: Om vi håller fast vid liberal-demokratisk politisk teori, blir det ändå, eller snarare just därför, nödvändigt att fråga sig om inte ovanstående typ av argumentation för valfrihet utgör ett felslut.

### Ett liberal-demokratiskt felslut?

Följande fråga ger en ledtråd in i problemets kärna: Varför är det uteslutande hjälptagarens/medborgarnas utsatthet för offentlig makt som fokuseras? Det står utom allt rimligt tvivel att just medborgaren som hjälptagare utgör hela den servicedemokratiskt tänkta entreprenadiseringens förmånstagare. Endast undantagsvis nämns överhuvudtaget personalens arbetssituation, uppfattningar

eller syn på verksamheten. Behandlar verkligen offentliga arbetsgivare alla anställda "med lika omtanke och respekt"? Finns inga arbetsorganisatoriska standardlösningar som hindrar personalen i deras livsprojekt? Varför analyseras inte det sammanfallande mellan två roller som de facto gäller för många medborgare, låt oss benämna rollerna; "medborgare-som-medborgare" (i civilsamhället), respektive "medborgare-som-medarbetare" (i stat/kommun/landsting)? Frågan kan delas upp i två delar:

- Varför denna fokusering på och prioritering av medborgaren-som-medborgare/hjälptagare i det *gamla* system man vill reformera?

Det är mycket svårt att se empiriska skäl till denna prioritet. Den vetenskapliga dokumentationen av stress, vantrivsel, trötthet och ohälsa bland medborgarna-som-medarbetare är överväldigande (Bäckman 2001). Här finns tydliga signaler sedan mitten av 1970-talet. Varför återropades inte dessa som ett viktigt argument för behov av förändringar?<sup>20</sup> Varför dominerades istället argumentationen av hänvisningar till undersökningar av medborgarnas syn på välfärdsystemen (som dessutom långtifrån entydigt indikerar att krav på valfrihet och framförallt entreprenadisering skulle vara allmänt framträdande bland medborgarna-som-medborgare)? (Svallfors 2001, Gustafsson & Szebehely 2001).

- Varför denna fokusering på och prioritering av medborgaren-som-medborgare/hjälptagare i det *nya* system man vill tillskapa?

Det är mycket svårt att uppbåda empiriska belägg eller teoretiska analyser som indikerar att medborgaren-som-medborgare eller kund på de "planerade marknader" som nu byggs upp (offentligt subventionerade och reglerade marknader), skulle vara mer hotad vad gäller möjligheterna att hävda det egna livsprojektet och autonomi än medborgaren-som-(privat eller offentlig)medarbetare. Övergrepp av konstitutionell art mot medborgaren-som-medarbetare har dokumenterats. Här har en tydlig, ihärdig och viktig kritik framförts av statsvetarprofessorn Lennart Lundquist, som på ett för mig övertygande sätt visar att övergreppen har att göra med övergången till privata utförare på välfärdstjänsteområdet (Lundquist 2001:23 fff). Har medarbetarnas livs- och därmed också i många fall yrkesprojekt ingen betydelse i det liberal-demokratiska perspektivet?

I brist på empiriska grunder som skulle kunna förklara denna nära nog renodlade fokusering på medborgaren-som-medborgare, menar jag att det är rimligt att anta att det istället handlar om begränsningar i den liberal-demokratiska begreppsapparaten: Eftersom någonting som påminner om "offentligt anställda välfärdstjänstearbetare" inte ingår i dess teoretiska referensramar, förleds liberal-demokrater att resonera som om denna kategori helt enkelt inte finns. Min tolkning är att den reellt existerande välfärdsstaten inte riktigt är greppbar inom ramarna för en liberal-demokratiskt tänkt stat. Den i grunden insiktsfulla analysen av medborgarens behov av skydd mot statliga övergrepp tenderar därför uteslutande att cirkulera kring situationen för medborgaren-som-medborgare. Detta är dock ej en logisk följd av de referensramar som undersökts; det handlar om ett liberal-demokratiskt felslut.

## En konsekvent medborgar rätt

Grundprincipen för medborgerliga rättigheter inom den liberal-demokratiska idétraditionen har redan formulerats av Noberto Bobbio i hans resonemang om *rättigheternas epok*. I Ronald Dworkins konsekventa argumentation för medborgerliga rättigheter är principen om medborgarens ”trumf” inför vissa typer av beslut och agerande från statsmakternas sida central.<sup>21</sup> Trumfen är ett skydd mot beslut – även demokratiskt fattade beslut – om och när statsmaktens beslut baseras på vad Dworkin kallar utåtriktade preferenser, dvs ”preferenser som folk har om vad andra skall göra eller ha” (Dworkin 2000:34). Staten skall ju vara neutral i förhållande till medborgarnas olika livsprojekt och därför behövs ett ”nödstopp”, som individerna själva kan utlösa, när de bedömer att det egna livsprojektet hotas av staten:

Dessa rättigheter kommer att fungera som trumfkort i enskilda personers ägo; de gör det möjligt för individer att motsätta sig vissa beslut trots att dessa beslut fattas eller skulle fattas genom det normala arbetet i allmänna institutioner som själva inte ifrågasätts. Det yttersta försvaret för dessa rättigheter är att de är nödvändiga för att skydda lika hänsyn och respekt... (Dworkin 2000:36)

För att ”trumfen” skall fungera får den inte knytas till några villkor som staten kan förändra i det korta perspektivet. Principen måste vara att medborgerliga rättigheter ”automatiskt” tillfaller alla som ingår i den aktuella politiska strukturen. De kan inte köpas (exempelvis genom att medborgarna betalar skatt) eller säljas (genom att staten tar ut avgifter). De kan inte heller grundas på någon form av förtjänstfullhet (endast vissa dygdiga medborgare erhåller rättigheter). För att kunna vara ett fullgott skydd måste medborgerliga rättigheter vara obundna till den politik som dominerar staten för tillfället. När det gäller politiska rättigheter kan rimligen inte exempelvis en arbetarregering besluta att endast arbetare får rösta. De måste således utformas som *konstitutionella* medborgerliga rättigheter. Här bör då nämnas att konstitutionalism – som ju innebär att staten ”binder upp sig” genom att undandra vissa beslutsmöjligheter från dagspolitikens växlingar – är en klassisk och integrerad del av liberal-demokratiska referensramar (Lundquist 2001:95 ff).

Finns det då någonting i den liberal-demokratiska begreppsapparaten som *logiskt* utesluter möjligheten att staten binder sig för att skydda alla medborgare som de facto har en relation till denna? Mitt svar blir nej. Detta innebär i sådana fall att det finns en outnyttjad, oupptäckt eller bortvald möjlighet att utforma sådana rättigheter *både* för ”medborgarna-som-medborgare” (i civilsamhället) *och* ”medborgarna-som-medarbetare” (i stat/landsting/kommun).<sup>22</sup>

Finns det då några *empiriska* skäl att inte utnyttja dessa möjligheter? Mitt svar blir återigen nej. Om det ligger någonting i Chris Howells analys av den engelska Thacheristiska statens systematiska nedbrytning av främst offentliganställdas framförhandlade och hävdvunna skyddsmekanismer i förhållande till sin motpart – en motpart som visade sig stark nog att sluta förhandla, för att istället *via* sin makt över en vidare uppsättning villkor ”koppla loss” och nära nog ensidigt förändra spelreglerna – då finns det starka argument för något

slags konstitutionella spärrhakar till skydd för medborgaren-som-medarbetare.

Den engelska fackföreningsrörelsen har dragit denna slutsats. Man prioriterar nu förändringar av det arbetsrättsliga ramverket. Howell rapporterar om ambitioner att tillskapa nationell lagstiftning om minimilön, arbetsveckans längd, förbud mot diskriminering av deltidsanställda och lagstiftning till skydd för förhandlingsrätten och facklig organisering på arbetsplatsen. Trots att engelsk fackföreningsrörelse av tradition haft förhandlingsvägen som huvudstrategi, har man nu av flera skäl bedömt det som angeläget att skifta strategi och försöker istället arbeta efter en arbetsrättslig strategi. Chris Howells tolkning är följande:

Conservative hostility and Labour impotence forced unions to recognize that they need a protective legal environment that is independent of whichever party is in power, and that no future government, no matter how friendly to unions, will be able to implement an economic policy that will resuscitate the market power of trade unions (Howell 1998:305).

Den givna invändningen mot att lägga Chris Howells tolkning av den engelska utvecklingen till grund för konstitutionellt förankrade rättigheter till skydd för medborgarna-som-medarbetare sönderfaller i två: 1) Denna tolkning baseras inte på en heltäckande analys av det engelska fallet. -Det är möjligt, men det är svårt att förneka att han identifierat en risk. 2) Detta är endast tillämpligt på England, eftersom någonting liknande inte varit aktuellt för Sveriges del. -Sannolikt riktigt.

I båda fallen skulle rättigheter för medborgarna-som-medarbetare vara onödiga ”slag i luften”. Inom ramarna för den liberal-demokratiska referensramen utgör detta i sådana fall inga logiskt giltiga invändningar, eftersom statens ”lika respekt och omsorg” för medborgarna är en *fundamental* princip. Det innebär att den alltid måste betraktas som central i överväganden om politiska institutioner. Exempelvis ingår ju likhet inför lagen i det konstitutionella bygget, vare sig denna grundprincip är utsatt för ett akut hot eller inte. Det ligger i sakens natur att rättigheter av detta slag endast kan instiftas i ett konstitutionellt perspektiv. En liberal-demokratisk stat måste binda sig på lång sikt för att förhindra genomslaget av tillfälliga ...”preferenser som folk har om vad andra skall göra eller ha.” Liberal-demokrater är överens om att *trumfen måste delas ut innan spelet börjar, för att det skall bli rättvist.*

Liberal-demokratisk teori lär oss dessutom att rättvisa regler är en nödvändig förutsättning för att den politiska processen skall kunna betraktas som *legitim*. Det innebär att i det fall medborgarna-som-medarbetare uppfattar att politiker åsidosätter principen om ”lika omtanke och respekt” – vare sig ”endast” som finansärer och reglerare i ett entreprenadbaserat system eller som direkta arbetsgivare – så kan detta påverka en femtedel av medborgarnas syn på det politiska systemets legitimitet. Jag har tidigare diskuterat just denna fråga och skall inte upprepa argumentationen här (Gustafsson 1996). Vad som nu tillkommit är empiriska indikationer (Gustafsson & Szebehely 2002) och att demokratiutredningen uttalat oro för problematiken:

Inom kommun- och landstingssektorn kan man under de senaste åren skönja en skärpt motsättning mellan experter och de förtroendevalda. I alla fall växer kritiken från vissa yrkesgrupper mot politikerstyret.

Motsättningarna syns kanske mest inom sjukvården och skolan, de största offentligt styrda verksamheterna, som dessutom har stora, välutbildade personalgrupper (SOU 2000:1, s. 146).

Min slutsats blir att i det fall de liberal-demokratiska möjligheterna till ett rättighetsbaserat skydd för medborgaren-som-medarbetare inte utnyttjas, riskerar detta att öppna för en fortsatt tillväxt av en ”motsättning mellan experter och förtroendevalda” i våra välfärdssystem. Mitt förslag är därför en rättighetslagstiftning som skyddar medborgarna-som-medarbetare genom att begränsa politikernas handlingsutrymme vad gäller finansiering, reglering och organisering av välfärdstjänstearbetet.

En fortsatt fokusering på medborgaren-som-medborgare implicerar däremot att välfärdstjänstearbetarna skall offra sig för medborgarna: Låga löner, dåliga arbetsvillkor och hårdhänta arbetsgivare kan då uppfattas som ett medel för medborgarna-som-medborgare att få ut mesta möjliga välfärdstjänstearbete ur varje skattekrona. Definierar landstings- och kommunpolitikerna sitt uppdrag på detta sätt blir ”new public management” ett viktigt medel för att vinna val. Den cyniska anstrykning som en sådan instrumentalisering av synen på välfärdstjänstearbetarna innebär är dock knappast önskvärd inom ramarna för en modern demokrati.

Frågan är dock om det ens går att genomföra en sådan politik i det långa loppet. I ett demokratiskt samhälle kan uppoffringar sannolikt endast ske; 1) om och när bördorna faller på en maktlös minoritet av befolkningen och/eller; 2) en majoritet kan övertygas om att uppoffringarna leder till fördelar på sikt och/eller; 3) om det offentliga arbetsgivarskapet konceptualiseras som en *förvaltningspolitisk* anomali utan kopplingar till den gällande demokratiska *författningspolitiken*. Sammantagna eller var för sig minskar dock dessa förutsättningar för en välfärdspolitik som ensidigt fokuserar på medborgaren-som-medborgare: Bördorna faller ju på en fjärdedel av befolkningen (varav huvuddelen dessutom inte är politiskt maktlös). I takt med att allt fler privata vinstdrivna arbetsgivare etablerar sig på marknaden, kommer det sannolikt att bli allt svårare att övertyga välfärdstjänstearbetarna om att dagens uppoffringar genom *new public management* leder till högre löner, bättre arbetsvillkor och mer välvilliga arbetsgivare.

I det fall en konsekvent medborgarrätt tillämpas kommer offentligt finansierade och reglerade välfärdstjänstearbetare – när de producerar den sociala infrastruktur som ett demokratiskt samhälle bygger på – att allt oftare ifrågasätta förtroendevalda arbetsgivares beslut när dessa inskränker den demokratiska konstitutionens ”rättighetskodex” vad gäller yttrandefrihet och meddelarfrihet. Var gränserna bör gå mellan medborgarens rätt-som-medborgare och medborgarens rätt-som-medarbetare är svårt att avgöra generellt (utan förankring i specifika kontext) och omöjligt att fastställa empiriskt. Ibland stödjer olika rättighetskodex varandra, ibland föreligger absoluta motsättningar och ibland är avvägningar möjliga. Tolkningar och avvägningar mellan exempelvis alla medborgares ”rätt till en god vård på lika villkor” och samma medbor-



gares rätt till professionell yrkesetik, utövande av "civillkourage" och rätt till försörjning/anställning på anständiga villkor fastställs i ett demokratiskt välfärdssamhälle idealt sett ytterst genom argument, dialog och omröstning. Partipolitiska strömningar för dagen och under mandatperioden begränsas dock av det utrymme som konstitutionen medger. En konsekvent medborgarrätt förankras i vår demokratiska konstitution och bör därmed ange ramarna för de förtroendevalda arbetsgivarnas handlingsutrymme på kort sikt.

## Noter

Författaren tackar Vanja Astvik, Hans Hasselbladh och Katerina Adam för nyttiga synpunkter på manuskriptet.

1. Med välfärdstjänstearbete avses här landstingens och kommunernas verksamheter inom hälso- och sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg, skola och övrig omsorg, samt den utbildning som ges inom dessa områden genom kommuner och landsting. Dessutom ingår offentligt forsknings- och utvecklingsarbete. Enligt SCBs statistikdatabas 2000 baserad på AKU utgör *offentliganställda* i dessa verksamheter knappt 25 procent av de sysselsatta i Sverige 1987-1998: se vidare Gustafsson 2000, s. 105.
2. Tilläggas bör att flera andra forskare i industrial-relation traditionen kommer till samma slutsats som Howell 1998; se Bach 1999, s. 11, Corby & White 1999, Edwards et al. 1998, s. 35.
3. Begreppet "servicedemokrati" myntades 1956 av statsvetaren Jörgen Westerståhl; se Nilsson 1996, som på s. 184 sammanfattar på följande sätt: "I DN-artikeln år 1956 konstaterade Jörgen Westerståhl att den tidigare 'åsiktseliten' inom partierna med idépolitiker som var övertygade socialister, principfasta liberaler eller utpräglade konservativa fått träda tillbaka för en ny typ av politiker. Istället har partiledningarna tagit över och agerar i ständigt samspel med de stora passiva väljarmassorna. Själva nerven i den nya servicedemokratin är enligt Westerståhl samspelet mellan eliterna och folket och samspelet utövas över huvudena på eller med hjälp av det aktiva mellanskiktet. Politikerna tävlar inbördes om att lösa olika grupper problem"...
4. Jag utvecklar detta i kapitel 6 och 7 i Gustafsson 2000.
5. Se vidare Gardell & Gustafsson 1979, Gustafsson 1987 och Gustafsson 2000.
6. Se Hanssons introduktion till Marshall 1991.
7. Det finns en omfattande debatt kring Marshalls berömda artikel som baseras på en föreläsning och ursprungligen publicerades 1950. Konkrethistoriskt kan invändningar göras både vad gäller ordningen och tidsangivelsema för de tre faserna i medborgarskapets historia i Storbritannien. Marshall framställde visserligen artikeln som en historisk skiss, men den har kritiserats för att ha implicita anspråk på generalitet. En annan vanlig kritik är att Marshalls perspektiv tonar ner den långt mer komplicerade historien om kvinnors medborgarskap. Jag går inte här närmare in på debatten om Marshalls artikel; se vidare Rees 1996 och Held 1989, kap 7.
8. Ryan 1995, s. 299, se även Held, 1989, s. 13.
9. Pocock 1995 ger en bred begreppshistorisk översikt över medborgarskapets förändring över tid. Poängen är att medborgarskap under antiken innebar fria mäns rätt att delta i politiska beslut som konceptualiserades i den politiska sfären bortom "ting-världen" (dvs bortom hushålllets-ekonomins och produktionens värld) och att stegvis kom medborgarskapet under romersk tid att förankras just i det motsatta; i förvaltning av egendom, genom kontrakt och mänskligt agentskap som utövas i och via "ting-världen". Dessa aspekter bildar sedan två idealtypiska poler i medborgarskapets begreppshistoria, som Pocock tolkar som en oavslutad dialog ... "between the ideal and the real, between persons interacting with persons and persons interacting through things."... (s. 42). Den senare aspekten helt dominerande i liberal-demokratiska traditionen, som dock Pocock synes betrakta som oförenlig med den klassiska-grekiska konceptualiseringen.

10. Jag går dock inte här in på en redogörelse för dessa sammanhang; se vidare Bobbio 1988 och Lundquist 2001.

11. Observera dock att tendensen att betrakta de sociala rättigheterna som en logisk och därför nära nog som en oundviklig vidareutveckling av de "föregående" uppsättningarna rättigheter kan kritiserar på flera grunder; Se vidare Rees 1996 och Held 1989, s. 198.

12. Se även Gustafsson 2000 kap. 1 och Nilsson 1999.

13. Held 1989, s. 202, van Gunsteren 1998, s. 17. Katznelson 1996 hävdar på ett för mig övertygande sätt att mot slutet av 1800-talet – när centrala delar av den numera "klassiska" samhällsvetenskapen föddes som en del i arbetet med att intellektuellt och reformmässigt hantera den "sociala arbetarfrågan" – kom samhällsvetenskapen att fångas av ett i grunden liberal-demokratiskt paradigm som konceptualiserades i termer av å ena sidan statens relationer till marknaden och å andra sidan statens relationer till den individuella medborgaren. Se även Wisselgren kap 2 och 3.

14. Här bör dock nämnas att det finns liberal-demokratiska teoretiker som argumenterar för företagsdemokrati – även om detta vanligen är ett "vänsterprojekt". Robert Dahl är ett exempel på detta; se exempelvis Cohen & Rogers, s. 408 som diskuterar logiken för detta inom ramarna för vad man betecknar som "egalitär pluralism".

15. Ryan 1995, s. 299. Se även Weintraub 1997, s. 13.

16. Kean, 1988, s. 3; "...extinguish civil society by absorbing it fully into the crystalline structures of the state."

17. Kean, 1988, s. 79; "...scepticism about bureaucracy, professionalism and expertise, and a noticeable decline in the legitimacy of the ideals of socialism, with which social democratic programmes were strongly identified. These political difficulties of the Keynesian welfare state have been exploited most successfully by neo-conservatism, which emphasizes the negative consequences of state intervention into the private markets of the civil society."

18. Här bör dock nämnas att i samhällsvetenskaplig analys är det idag gängse att urskilja tre olika system – marknad, politik(stat), civilsamhälle – med varsin "logik; se vidare exempelvis

Lundquist 2001, s. 46ff, Trädgårdh 1999 och Gustafsson 1993.

19. Privatiseringen kan då avse endast "utfördandet" (produktionen) av välfärdstjänsterna eller också inbegripa även tankar på privatisering av finansieringen.

20. Att så inte skett framgår exempelvis av Rothstein 1994; se även Gustafsson 1999.

21. Jag följer här Dworkin 2000, s. 34ff. till vilken Rothstein 1994, s.43 ansluter sig. Se även Plant 1994 för en utförlig diskussion.

22. Här bör nämnas att när Lundquist 2001, s. 194ff argumenterar för "ämbetsmännen som demokratins väktare", så ligger resonemanget mycket nära den linje jag här för. Van Gunsteren 1998, s. 68 hävdar att just detta tema sällan förekommer i den vetenskapliga litteraturen och utvecklar idén som en del i sin intressanta "neo-republikanska" referensram; "Citizenship should make a difference in the exercise of authority in all regions of the public domain. And it should do so not only by providing 'ordinary' citizens with rights of refusal and resistance but also by allowing occupants of public office to exercise their citizenship while doing their work. Citizenship should appear and work not only *against* but also *in* public office."

## Referenser

- Amin, A, 1996. "Beyond Associative Democracy", *New Political Economy*, vol 1, issue 3, s 309-332.
- Bach, S, 1999. "Europe: Changing public service employment relations", Bach, S et al (ed) *Public Service Employment Relations in Europe*. Transformation, modernization or inertia? London: Routledge.
- Blomqvist, P & Rothstein, B, 2000. *Välfärdens nya ansikte. Demokrati och marknadsmekanismer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bobbio, N, 1988. *Liberalism och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Bobbio, N, 2000. *Rättigheternas epok*. Göteborg: Daidalos.
- Bäckman, O, 2001. "Med välfärdsstaten som arbetsgivare – arbetsmiljön och dess konsekvenser inom välfärdstjänsteområdet på 1990-talet", Szebehely, M (red) *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52.

- Cohen, J, 1999. "Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society", Warren, M. E. (ed) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J & Rogers, J, 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance", *Politics & Society*, vol. 20, 4.
- Corby, S & White G, 1999. "From the New Right to New Labour", Corby, S. & White G. (ed) *Employee Relations in the Public Services*. London: Routledge.
- Dahrendorf, R, 1994. "The Changing Quality of Citizenship", van Steenberg, B. (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Dworkin, R, 2000. *En fråga om jämlikhet – Rättsfilosofiska uppsatser*. Göteborg: Daidalos.
- Edwards, P. et al, 1998. "Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-liberalism to Where", Ferner, A. & Hyman, R. (ed) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Elvander, N, 2002. *Industrial Relations A Short History of Ideas and Learning*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Work life in transition: 2002:3.
- Esping-Andersen, G, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, N & Gordon, L, 1994. "Civil Citizenship against Social Citizenship?", van Steenberg, B (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Gardell, B. & Gustafsson, R Å, 1979. *Sjukvård på löpande band*. Stockholm: Prisma.
- Glennerster, H & Matsaganis, M, 1994. "The English and Swedish Health Care Reforms", *International Journal of Health Services*, vol 24, no 2.
- Gustafsson, R Å, 1993. "Ekonomi, politik, civilitet – Ett handlingsteoretiskt bidrag till diskussionen om marknad, stat och civilsamhälle" *Sociologisk Forskning*, årg. 30, nr 4, s 3-32.
- Gustafsson, R Å, 1987. *Traditionernas ok. Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i ett historie-sociologiskt perspektiv*. Esselte Studium, Stockholm.
- Gustafsson, R Å, 1996. "Vad bör kommunerna göra? – om välfärdspolitikens yttre och inre legitimitet", *Socialvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.
- Gustafsson, R Å, 1999. "Den nya ekonomistyrningen och arbetsmiljön", SOU 1999:66, bilaga 1 *De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården. – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?*
- Gustafsson, R Å, 2000. *Välfärdstjänstearbetet – Dragkampen mellan privat och offentligt i historie-sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Daidalos.
- Gustafsson, R Å & Szebehely, M, 2001. *Arbetsvillkor och välfärdsopinion inom äldreomsorgen – en enkätbaserad fallstudie bland personal och politiker*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Arbetslivsrapport 2001:9.
- Gustafsson, R Å & Szebehely, M, 2002. "Skilda perspektiv på politikerrollen inom äldreomsorgen – om beställar-utförarmodeller i praktiken", *Tidskrift för Velferdsforskning* årg.5 nr 2.
- Habermas, J, 1985. "Den nya svåröverskådligheten", *Ord & Bild*, nr 3, 1985, s 60-74.
- Held, D, 1989. *Political Theory and the Modern State*. Oxford: Blackwell.
- Hogget, P, 1996. "New Modes of Control in the Public Sector", *Public Administration*, Vol 74, s 9-32.
- Hood, C, 1995. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, s 93-109.
- Howell, C, 1998. "Restructuring British Public Sector Industrial Relations: State Policies and Trade Union Responses", *Policy Studies Journal*, vol 26, s. 293-309.
- Jacobsson, K, 1999. "Den offentliga demokratisynen", *Demokrati och medborgarskap* SOU 1999:77.
- Katznelson, I, 1996. "Knowledge about What? Policy Intellectuals and the New Liberalism" Rueschmeyer, D. & Skocpol, T. (ed) *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* Chichester: Princeton University Press.
- Kean, J, 1988. "Introduction", och "Despotism and democracy", Kean, J. (red) *Civil Society and the State – New European Perspectives*. London: Verso.
- Kymlica, W & Norman, W, 1995. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", Beiner, R (ed) *Theorizing*

- Citizenship*. New York: State University of New York Press.
- Leadbeater, C & Mulgan, G, 1994. "Lean democracy and the leadership vacuum", *Demos*, s 14-25.
- Lundquist, L, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Marshall, T H, 1991. "Medborgarskap och klass", S-O Hansson & Jörgen Hermansson, introduktion, *Idéer om reformism*. Stockholm: Tiden Förlag; Tidens idéserie 4.
- Nilsson, L, 1996. "Medborgarna och servicedemokratin", Rothstein, B & Särilvik, B (red) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, T, 1999. "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 102, s 113-137.
- Pateman, C, 1997. "Att arbeta, att äga, att bidra. Demokrati på 1990-talet", *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, SOU 1997:114.
- Plant, R, 1994. *Modernt politiskt tänkande*. Göteborg: Daidalos.
- Pocock, J G A, 1995. "The Ideal of Citizenship Since Classical Times", Beiner, R (ed) *Theorizing Citizenship*. New York: State University of New York Press.
- Rees, A M, 1996. "Marshall and the progress of citizenship", Bulmer, M. & Rees, A.M. (ed) *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press Limited.
- Rothstein, B, 1994. *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Ryan, A, 1995. "Liberalism", Goodin, R.E. & Petit, P. (ed) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Sahlin-Andersson, K, 1998. "Mötesplatser som standardiserare", Brunsson, N & Jacobsson, B (red) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Slawner, K, 1998. "Uncivil Society: Liberalism, Hermeneutics and 'Good Citizenship'", Slawner, K & Denham, M E (ed), *Citizenship After Liberalism*. New York: Peter Lang Publishing Inc.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Demokratitredningens betänkande.
- SOU 2001:79. *Välfärdspolitiska bokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från kommittén välfärdsbokslut.
- Svallfors, S, 2001. "Kan man lita på välfärdsstaten – Risk, tilltro och betalningsvilja i den svenska välfärdsopinionen 1997-2000", Fritzell, J & Palme, J (red) *Välfärdens finansiering och fördelning. Antologi från kommittén välfärdsbokslut*. SOU 2001:57.
- Trädgårdh, L, 1999. "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan", Arnå, E (red), *Civilsamhället*, SOU 1999:84.
- van Gunsteren, H R, 1998. *A Theory of Citizenship Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- van Steenberg, B, 1994. "The Condition of Citizenship: an Introduction", van Steenberg, B (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Weintraub, J, 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction", Weintraub, J & Kumar, K (ed) *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Werkö, L, 1989. "Samma strävanden i England och USA – Mer kvalitetskontroll och bättre information", *Läkartidningen*, vol 86, s 2505-2506.
- Wisselgren, P, 2000. *Samhällets kartläggare. Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920*. Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.