

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 126 · 2024 / 4

Ny följd, årg 101. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSRÅD** *Douglas Brommesson*, Linnéuniversitetet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Lutz Gschwind*, Uppsala universitet; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Jouni Reinikainen*, Stockholms universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskiftens utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2024 430 kr, enstaka nummer 100 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)

**TELEFAX** 046-222 40 06

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

**HEMSIDA** www.statsvetenskapligtidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2024

**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 2024 med sin 126: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 2024 will be issuing its 126th 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 2024 / 4

## Tema: Kritiska maktstudier

<b>CHARLOTTE FRIDOLFFSSON, MARIA JANSSON &amp; MALIN RÖNNBLOM</b> Kritiska maktstudier – introduktion .....	673
<b>CLAES TÄNGH WRANGEL</b> Drömmen om ett dekolonialt språk? Kritiska teorier och Antropocen .....	677
<b>JOHANNA LAURI &amp; MARIA CARBIN</b> Kvinnor mot jämställdhet. Konservatism eller arbetskritik?.....	691
<b>JENNIE BRANDÉN &amp; ELISABETH OLIVIUS</b> Att fånga det politiska i en post-politisk tid. Trygghet och jämställdhet som styrningsverktyg.....	703
<b>PER-ANDERS SVÄRD</b> Djurskyddets ideologiska fantasier. En psykoanalytisk läsning av "grisskandalen" 2009.....	719
<b>MARCEL MANGOLD</b> Omsorg om miljö? Försvarsmaktens ändrade förståelser av omgivningen och den egna påverkan på den .....	739
<b>PEO HANSEN</b> En "Modern MigrationsTeori". Varför flyktinginvandringen inte är en statsfinansiell börda och hur modern penningteori hjälper oss att förstå det.....	757
<b>DAVID SCOTT</b> Politik som <i>assemblage</i> . Hur sammansättningsbegreppet kan berika maktkritisk analys .....	777
<b>RAGNHILD NILSSON</b> När ontologier krockar. Samiskt självbestämmande som en pågående relation till landskapet .....	795

## Uppsatser

<b>LINN ANTONSSON</b> Kommunal organisering av utbildningsförvaltningar på 290 olika sätt? .....	813
<b>TONY KENTTÄ</b> Ett verktyg för rationalisering av offentlig sektor skapas. Besparingsberedningen 1940–1943.....	835

## Litteraturgranskningar

- Alan S. Blinder: *A Monetary and Fiscal History of the United States, 1961-2021*.  
George Stephanopoulos: *The Situation Room: The Inside Story of Presidents in Crisis*.  
Anmälan av Benny Carlson ..... 867
- Alex Dupuy: *Haiti Since 1804: Critical Perspectives on Class, Power, and Gender*.  
Reviewed by Mats Lundahl ..... 873
- Svante Nordin: *Världsandens partisaner – Filosoferna, Tredje riket och den liberala demokratin*.  
Anmälan av Anna-Karin Selberg ..... 879

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://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.

# Kritiska maktstudier

## – introduktion

Charlotte Fridolfsson, Maria Jansson & Malin Rönnblom

### Inledning

I en tid som karaktäriseras av växande orättvisor ställs politiken inför allt större utmaningar. Klimatförändringar, krig och ökad militarisering liksom globala pandemier och ökade ekonomiska klyftor ställer stora krav på såväl nationell som global politik. I denna kontext har politisk radikaliserings lett till förnekandet av globala problem och till en europeisk våg där rasistiska och anti-feministiska analyser, som att migration är orsaken till ökad kriminalitet eller att jämställdhetskrav i kulturpolitiken utgör ett hot mot den konstnärliga friheten framställs som lösningar. Utvecklingen innebär också att statsvetenskaplig forskning, liksom annan samhällsvetenskaplig analys, ställs inför delvis nya frågor om vilka metoder och teorier som bäst kan hjälpa oss att förstå vår samtid.

Den statsvetenskapliga forskningen som det här numret ägnas åt handlar om politik i vid mening, där en kritisk blick på makt utgör ett centralt analytiskt angreppssätt. Här ställs frågor om hur makt produceras och reproduceras, hur den kommer till uttryck och vad den får för effekter. Synen på makt skiljer sig åt mellan de olika perspektiven i artiklarna, men gemensamt för dem alla är att makten ses som en strukturerande och normerande kraft, som påverkar vad människor gör, enskilt och på kollektiv nivå, och om det som görs uppfattas som legitimt och rimligt eller inte. Strukturell makt kan visa sig som olika former av (förtryckande) samhällssystem, t.ex. kapitalism, nationalism eller patriarkat, som genomsyrar alla samhällets delar och som legitimeras genom idéer eller sanningsanspråk som både befäster och döljer ojämlikhet. Men makt kan också reproduceras i text och tal och förknippas då med språkets benämningar och diskurser som befäster specifika kunskapsregimer som giltiga. Makten tillhör

Charlotte Fridolfsson är verksam vid Statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet; Maria Jansson är verksam vid Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet; Malin Rönnblom är verksam vid Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet.

E-post: charlotte.fridolfsson@liu.se; maria.jansson@oru.se; malin.ronnblom@kau.se

då inte enskilda individer och behärskas inte heller av institutioner eller maktsystem som ställer grupper mot varandra; i stället är den ett kapillärt fenomen som i foucauldiansk bemärkelse cirkulerar genom diskurser och som är oskiljbar från produktionen, regleringen och distributionen av sanning (eller kunskap).

De utmaningar som vi bevittnar i samtiden, menar vi, kräver att statsvetenskapen använder alla de metoder och teorier som står till buds i för att bättre förstå och problematisera den politik som utövas på alla nivåer i samhället. De kritiska maktstudier som utgör detta nummer kan således beskrivas som tillhörande statsvetenskapens centrala fokusområde – där diskurser, strukturer och institutionella arrangemang, som *fördelar* och *legitimerar* den politiska och ekonomiska makten, undersöks och granskas. Syftet med temanumret är att presentera olika former av kritiska maktstudier som pågår vid svenska lärosäten. Vi vill visa mångfalden och vitaliteten som karaktäriserar fältet.

Artiklarna i detta nummer är goda representanter för detta forskningsfält. Texterna är teoridrivna och tar sin utgångspunkt i att makt i vår samtid är ojämnt fördelad på ett strukturellt plan. Samtidigt som politiska arenor, institutioner och aktörer uppfattas som viktiga att studera inom detta fält – i artiklarna i det här numret är exempelvis media, biståndspolitik och försvarsmakten föremål för analys – är det framför allt de strukturella förutsättningarna för produktionen av maktrelationer och maktpositioner som forskarna primärt vill belysa.

Vikten av *teoretisk reflektion kring begrepp* i relation till den egna statsvetenskapliga traditionens blinda fläckar är en central fråga för fältet. I temanumret representeras detta perspektiv av Claes Täng Wrangels diskussion av Bruno Latours resonemang om begreppet antropocen. I analyser av empiriska fenomen problematiserar kritiska maktstudier också hur normativa idéer som hyllas i västerländska demokratier, som frihet, jämlikhet och rättvisa, i människors möte med och förståelse av en verklighet som formas av makt, ger upphov till *affektiva och materiella dissonanser*. Med andra ord, att det skapas ett glapp mellan å ena sidan vad människor erfar och, å andra sidan, föreställningar om hur det borde vara. Detta kan utspela sig som gränsstrider mellan exempelvis omsorg och förvärvsarbete, som Maria Carbin och Johanna Lauri skriver om i numret. Men dissonanserna kan också yttra sig som en oro över hur politiken kan dölja de problem som egentligen borde åtgärdas. Sådan oro har Jennie Brandén och Elisabeth Olivius identifierat bland personer som möter och på olika sätt arbetar med globala flyktingar. Per-Anders Svärd för liknande resonemang om hur problem skyls över i sin diskursteoretiska studie av "griskrisen", där övertygelsen om det goda svenska djurskyddet kom att överskugga alla andra problemformuleringar. Genom att identifiera sådana dissonanser och glapp bidrar den kritiska maktforskningen till en nyanserad maktkritik och synliggör fältets kanske allra viktigaste utgångspunkt: det finns alltid alternativa sätt att se på en politisk fråga,

att organisera och bedriva politik och att forma samhället. Kritisk maktforskning avvisar därmed analyser som implicerar att det bara finns ett sätt, att identiteter eller ojämlikheter är naturgivna eller att andra vägar inte är möjliga.

Denna utgångspunkt blir kanske allra tydligast i studier som identifierar hur *politiska problem konstrueras som apolitiska* genom att formuleras som "naturliga" och "självklara" eller genom att göras till goda eller onda, snarare än till problem som kan diskuteras och förhandlas politiskt. Sådan forskning försöker ofta öppna upp för nya sätt att se på exempelvis organisationsförändringar. Marcel Mangold diskuterar hur försvarets uppdrag att bli hållbart rymmer olika former av motsättningar som både kan fungera stabiliserande och destabiliserande för den rådande ordningen. Avpolitisering är ett viktigt tema i flera av texterna som ingår i detta nummer. Peo Hansen visar genom att använda sig av Modern Monetary Theory (MMT) hur antagandet om att mottagandet av flyktingar innebär ökade statliga kostnader har blivit en truism och därmed inte längre kan diskuteras politiskt. Samtidigt visar han att denna vanligt förekommande beskrivning är en politisk konstruktion snarare än en ekonomisk sanning. I David Scotts artikel beskrivs hur styrformer leder till avpolitisering genom att själva formen för politiken även blir politikens mål.

Den kritiska maktforskningen har ofta en normativ utgångspunkt som endera kan handla om jämlikhet och frihet eller om nödvändigheten av ett politiskt system som öppnar för reella möjligheter för alla att påtala och politisera ojämlikhet. I det här avseendet riktar denna forskning också en *kritik mot vetenskapens anspråk på att producera objektiv och "opolitisk" kunskap* som på ett oproblematiskt sätt utger sig för att spegla en "sann" verklighet, där sanningar om komplexa skeenden som politik och samhälle på ett självklart sätt slås fast. Forskare som ägnar sig åt kritiska maktstudier har under lång tid påpekat att om sådana anspråk är oreflekterade, så lånar de sig lätt åt maktens diskurser. För grupper vars verklighet inte representeras i denna typ av sanningsanspråk blir därmed vetenskapens makt att definiera vad som är sant problematisk. Makt och kunskap är med andra ord oskiljbara företeelser. Dessa frågor diskuteras i Ragnhild Nilssons bidrag om samisk ontologi och statsvetenskaplig analys. Kritiska maktstudier inrymmer flera olika ontologiska och epistemologiska positioner som dock kan sägas förenas av att de på olika sätt tar avstånd från generaliserande sanningsanspråk.

Temanumret består av de åtta artiklar som nämnts i denna inledning. Artiklarna behandlar, som framgått ovan, centrala teman inom fältet kritiska maktstudier, samtidigt som de speglar den mångfald av teoretiska och metodologiska angreppssätt som ryms inom fältet. Flera av texterna ger exempel på analyser av aktuella politiska frågor som miljö, ekonomi, säkerhet och arbete. Dessa frågor är på intet sätt nya. Samtidigt tycks det allt svårare för samhällsvetenskaperna att presentera klarläggande analyser om exempelvis plötslig inflation eller populistiska framgångar.

Som Jason Glynos och David Howarth konstaterat i boken *Logics of Critical Explanation* (2007) blir det lite klichéartat att tala om en ”kris” inom samhällsvetenskapen. Samtidigt ser vi hur styrningen av universiteten och forskningen idag tenderar att stöpa samhällsvetenskaplig forskning i samma form som naturvetenskap, med hårda krav på forskares produktivitet och en viss typ av publiceringsmönster. En effekt av denna politik, menar vi, är att olika statsvetenskapliga fält och teoretiska och metodologiska traditioner alltmer sällan tar del av varandras insikter och därmed inte heller reflekterar över de egna utgångspunkterna annat än inom det egna fältet eller den egna traditionen. Med detta temanummer vill vi därför presentera kritiska maktstudier och ge en överblick av hur det representeras i svensk statsvetenskap. Vi hoppas att med detta inspirera till att *Statsvetenskaplig tidskrift* kan utgöra en arena där olika traditioner presenterar sig och att detta i sin tur kan bidra till en förnyad diskussion om och emellan de olika metoder, teorier, vetenskapliga syften och ideal som ryms inom samtida statsvetenskap.

30 augusti 2024



# Drömmen om ett dekolonialt språk?

## *Kritiska teorier och Antropocen*

Claes Tångh Wrangel

### **The dream of a decolonial language: Critical theories and the Anthropocene**

Within posthuman critical theory, the advent of the Anthropocene has revived dreams of a critical and decolonial language, free of the exclusions of modernity. Through a deconstructive reading of Bruno Latour's texts on the Anthropocene and *Gaia* – which constitutes one of the most clear and influential examples of this hope – this article aims to deconstruct the dream of a decolonial language as well as the dichotomy between Anthropocene and modernity that this dream presuppose. What emerges from this deconstruction is that Latour's writings – far from being free of modernity – rather reproduces key facets of the modernity that he seeks to critique. By showcasing the intimate and paradoxical relationship between post-human critique and the colonial power relations expressed in discourses of modernity, the article problematizes ideas of a free critical language as well as notions of a pure critical position. In this way, the article strives to contribute to an ongoing debate about the conditions for critical theory in a time of global climate change.

## **Introduktion**

Få begrepp har på så kort tid blivit lika omdiskuterade som begreppet Antropocen: idén om att vi trätt in i en ny geologisk tidsålder kännetecknad av mänsklighetens påverkan på vårt klimat och vår geologi. Enligt Bruno Latour ifrågasätter begreppet hela vår samhällsorganisation, det representerar, menar Latour, en förändring "lika djupgående och radikal som den utfärdad av Galileo" (Latour 2019). Om Galileos upptäckt ifrågasatte jordens centrala plats i universum, så har Antropocen påståtts ifrågasätta människans centrala

Claes Tångh Wrangel är forskare och tillförordnad föreståndare vid Centrum för mångvetenskaplig forskning om rasism (CFR), Uppsala universitet.

E-post: [claes.wrangel@cemfor.uu.se](mailto:claes.wrangel@cemfor.uu.se)

plats på jorden (se t.ex. Latour 2016; Burke et. al. 2016; Hamilton & Grunewald 2015; Dalby 2013). Den värld som statsvetenskapens teorier skapades för att förstå och förklara påstås inte längre finnas. Borta, påstås det, är föreställningen om en linjär och förutsägbar modernistisk värld, en värld som kunde studeras utifrån, neutralt och till synes objektivt, och där mänskliga sociala relationer ansågs utspela sig mot bakgrund av en tyst och statisk jord. Borta anses också själva möjligheten att skilja på människan och naturen vara, vilket av många har setts som en grundförutsättning för modernismens anspråk på att skapa en strikt mänsklig sfär (se t.ex. Hegel 1970[1817]: 283) och för synen på naturen som en mänsklig resurs, vår att exploatera, kontrollera och dominera.

Samtida kritisk teori har omfamnat utmaningen som Antropocen – som filosofisk idé såväl som geologisk epok – till synes ställt oss inför. Många är de som mött Antropocens utmaning med optimism, som en möjlighet att bryta upp de historiska och koloniala maktrelationer och den exploatering av naturresurser och människor som följt med modernismens tro på mänsklig exceptionalism och linjär utveckling. Som ett led i denna diskussion har frågor väckts om den politiska möjligheten att skapa ett nytt språk bortom modernismen: en dröm om ett språk och en begreppsvärld som erkänner värdet av icke-mänskliga objekt och subjekt och som är lika föränderligt och komplext som jorden själv numera påstås vara. Till exempel har Kathryn Yusoff hävdad att Antropocen ”utmanar oss att uppfinna ett helt nytt språk” (2017: 125), och Anthony Burke med flera har uppmanat oss att uppfinna ”en politisk föreställningsförmåga som kan resa sig ur våra kanoniska texters aska” (2016: 523). Elizabeth Grosz dröm om ”en samhällsvetenskap som inte skriver *för* och *om* objekt, utan *med* dem” (2017: 144, kursivering adderad), är ytterligare ett exempel på detta ideal. Enligt Grosz skulle ett sådant språk öppna upp mänskligheten för ”det icke-mänskliga, det geologiska och det icke-organiska” (ibid.: 138). Enligt Latour är det nu den politiska filosofins – och den kritiska teorins – främsta uppgift att utveckla ett sådant språk: ”Problemet vi alla nu ställs inför, inom filosofin, inom akademien och inom litteraturen är denna: hur berättar vi en sådan berättelse?” (2014: 3).

Latours uppmaning exemplifierar hur begreppet Antropocen gett förnyad kraft till kritiska diskussioner om relationen mellan politik och språk, mellan språk och verklighet. I bjärt kontrast till vad som beskrivs som modernismens artificiella, statiska och homogeniserande språk (Latour 2017: 70), beskrivs det nya språket om Antropocen som bärare av ett dekolonialt och ”pluriversalit” (Simpson 2020: 68; Moore 2022: 123) löfte, med kapaciteten att forma ett nytt posthumant subjekt och en ny ”gemensam” (Latour 2016: 94), ”allmän” (ibid.: 96) och, i Latours terminologi, ”atmosfärisk” (ibid.: 93) jord. Enligt James W. Moore är symboliken och kraften i detta löfte stor, om än inte helt oproblematisk: ”Den pågående klimatkrisen”, skriver han, ”skriker efter en generell ’pluriversal’ föreställningsförmåga – men vilken typ av pluriversalism, placerad

i motsats till vilken typ av universalism, och för vilken typ av politik?” (2022: 123).

Denna artikel försöker svara på Moores uppmaning om att kritisk granska drömmen om ett språk fritt från moderniteten, i samklang med de liv (männsliga såväl som icke-männsliga) som blivit exkluderade av modernitetens politik, världsbild och språk. Den gör det genom att problematisera och kontextualisera denna dröm, och den kritiska position som drömmen om ett dekolonialt språk både likställs med och antas göra möjlig. På det sättet svarar artikeln även på Latours korta självkritik uttryckt i slutnoten till hans sista bok *After Lockdown: A Metamorphosis* (2021), i vilken Latour erkände att hans texter om Antropocen hittills skrivits ”från ovan”, från samma position som han så ofta tillskrivit modernismen (som Latour konsekvent refererar till i singular). I mina ögon uttrycker Latours självreflektion en uppmaning, en uppmaning att inte bara läsa Latour som ett exempel på den modernism han ägnat ett liv åt att kritisera, utan även en uppmaning att självkritiskt reflektera över relationen mellan vårt kritiska språk och de förhärskande diskurser vi ämnar kritisera: Finns en kritik som inte på något vis är relaterad och intrasslad i det den försöker kritisera? Finns en ren kritisk position, och på vilket sätt skulle en sådan fantasi inte reproducera idéer om att världen kan betraktas utifrån – ”från ovan”? På det sättet strävar artikeln efter att bidra till en pågående debatt om förutsättningarna för kritik – och kritisk teori – i en tid av radikal samhälllig och ekologisk förändring.

För att synliggöra och skärskåda drömmen om ett nytt språk – vad den förutsätter, gör politiskt möjligt och i slutänden riskerar att dölja – utförs en dekonstruktion av Latours sentida skrifter om Antropocen. Dekonstruktion är ett analytiskt ramverk formulerat av Jacques Derrida, som syftar till att synliggöra språkets makt i reproduktionen av sociala maktrelationer – hur våra idéer om världen formar vår kapacitet att agera politiskt. Särskilt fokus för den maktkritiska analysen ligger på Latours diskussioner om modernismens språk (Latour 2016; 2018) respektive hans läsning av James Lovelocks poesi (2017), i vilken han finner ett levande och performativt språk bortom moderniteten. Viktigt att påpeka är att artikelns studieobjekt *inte* är Latours oeuvre som helhet, vilket givetvis är både brett och varierat,<sup>1</sup> utan snarare att genom Latours sentida texter skärskåda en strömning inom kritiska studier av Antropocen och av klimatförändringarna som Latour starkt påverkat.<sup>2</sup>

1 Även om Latours interventioner i dagens miljöpolitiska debatt bygger på hans tidigare verk, skiljer de sig stundtals ifrån dem, särskilt med avseende på ”de modernas paradox” som Latour så effektivt beskrivit bl. a. i *We Have Never Been Moderns* (1993). Istället framträder i dessa texter en mer enhetlig och entydig modernitet.

2 För diskussion om denna strömnings inflytande, se t.ex. Rothe 2017; Lövbrand, m.fl. 2015; Lövbrand, Mobjörk & Söder 2020; Moore 2022.

Artikeln ambition är tvåfaldig. För *det första* strävar artikeln efter att dekonstruera den distinktion mellan Antropocen och moderniteten som drömmen om ett nytt dekolonialt språk reproducerar. Istället för att behandla moderniteten och Antropocen som ontologiskt skilda enheter vars politiska mening och effekt på förhand är givna undersöker artikeln vad distinktionen mellan de två *gör* – diskursivt och politiskt. Betraktade som diskursiva artikulationer, framstår begreppen modernitet respektive Antropocen som politiska försök att ge stadga och mening åt i grunden omtvistade och föränderliga begrepp. I Simon Dalbys ord: “Snarare än att beteckna en geologisk period, har Antropocen tjänat som en åskledare för politiska och filosofiska argument” (2015: 34). På det sättet bygger artikeln på en serie kritiska studier som under de senare åren kommit att kritisera dikotomin mellan en singular modernitet och en politiskt lika singular Antropocen (se t.ex. Eroukmanhouff & Harker 2017; Chandler 2018; Simpson 2020; Chandler, Cudworth & Hobden 2017; Amoureux & Reddy 2021).

För *det andra* syftar artikeln till att synliggöra vad som möjliggörs, utesluts och döljs av drömmen om ett nytt språk. Med hjälp av Jacques Derrida’s dekonstruktiva ansats, betraktar jag i denna artikel ’språket’ som en beteckning: Hur artikuleras språkbegreppet i Latours verk, hur definieras olika språk, och med vilken politik och vilken agens knyts språket samman? Som hjälp i min analys tar jag fasta på två av Derridas nyckelbegrepp: 1) *differance*, som anspelar på att det franska verbet *différer* betyder både skilja sig (*to differ*) och skjuta upp/dröja/framflytta (*to defer*) (Derrida 1982: 7-8). *Differance* använder jag för att belysa hur diskursiva begrepp skapas genom språkliga distinktioner och hur dessa skillnader i Derridas mening samtidigt skjuter upp etablerandet av fast mening på en obestämbar framtid.<sup>3</sup> Jag använder också Derridas begrepp 2) *bricolage*, som belyser den diskursiva och historiska kontext som omgärdar och ger mening till varje diskursiv artikulation (ibid.: 2001: 360). Min ambition med denna analys är tvåfaldig, dels att belysa de inre motstridigheter som gör Latours position både möjlig och omöjlig, dels att åskådliggöra den modernistiska historia och nutida kontext som underbygger drömmen och idén om ett nytt språk.

Artikeln inleds med en analys av Latours texter om Antropocen och dess politiska implikationer. I denna läsning analyseras både vilken mening som tillskrivs begreppsparet modernitet/Antropocen och vilka definitioner av språk som artikuleras av Latour. Genomgående under denna läsning kommer motstridiga betydelse lyftas fram och skärskådas. Artikeln avslutas med att Latours uppfattningar om begreppen ’Antropocen’, ’modernitet’ respektive ’språk’, sätts i relation till den modernitet han kritiserar.

3 För vidare diskussioner och alternativa tillämpningar av Derridas begrepp *differance*, se t.ex. Wood och Bernasconi (1988) vars bok inkluderar en översättning den livliga diskussion som följde på Derridas ursprungliga presentation av kapitlet ”*Différance*” 1968.

## Latour och Antropocen: Språkets politik i en tid av klimatförändringar

Latour betraktas ofta som en av de främsta kritikerna av dekonstruktiva ansatser generellt, och i synnerhet av Derrida, som Latour menar har reducerat en komplex värld till enbart en fråga om språk (Latour 1993: 90). Trots denna kritik får det mänskliga språket en central, om än mångtydig och motstridig, betydelse i Latours skrifter om Antropocen. Han beskriver, på en och samma gång, vårt språk 1) som en effekt av geologisk agens, en produkt av de klimatförändringar som kännetecknar Antropocen, 2) som en mänsklig arena där agens mäts, erkänns och även ges, 3) som ett politiskt kall som, om vi svarar på det, innehar ett löfte om att vi tillsammans kan skapa en ny posthuman mänsklighet och jord. Med andra ord ser Latour språkets politiska dimension *på samma gång* som konstituerat av *och* som konstituerande av den geologiska världen, som både en effekt av geologisk agens, och som skapande av denna agens. I det följande ska jag gå igenom dessa betydelser och diskutera hur de aktiverar en paradox, eller apori, i Derridas terminologi, som inte bara riskerar att göra moderniteten oskiljaktig från det löfte som Latour identifierat i Antropocen, utan även riskerar att omöjliggöra den agens och posthumanism han så ivrigt försöker bereda väg för.

Om än skilda så bygger Latours tre definitioner på en underliggande distinktion mellan vad Latour kallar för *Globen* och *Jorden* – en distinktion som Latour menar har blivit osynliggjord inom moderniteten (2016: 307), och som inneburit att *Globen* har blivit självklar så till den grad att den kommit att ta *Jordens* plats (ibid.: 307). Istället för att se och erkänna den naturliga världens komplexitet menar Latour att modernismens språk har definierat *Jorden* som en kontrollerbar och statisk *Glob*: “en universell, oproblematiserad, okodad kategori som antas betyda samma sak för alla människor” (ibid.: 308). *Globen* är enligt Latour den plats som människan tar för givet, en konstruktion skapad från ”utsidan” (ibid.: 307), eller för den delen ”från ovan” (ibid.: 72). Det är i *Globen* som dagsaktuella politiska frågor finner sin logik och som de aktörer statsvetenskapen traditionellt betraktar som kärnan i global politik – stater, internationella organisationer, civilsamhällen, företag, individer – kan framträda som om de vore naturliga. Enligt Latour är *Globen*:

the undisputed, authoritative, universal, external frame inside which all geopolitical entities – be they empires, nation-states, lobbies, networks, inter-national organisations, corporations, diasporas – are situated in a recognisable place, a province side by side with all the other provinces (ibid.: 307).

Rådande praxis att dela upp jorden i delar och nivåer styrda av väsensskilda aktörer benämner Latour som ”lokaliseringens praktik” (ibid.: 311), vars grundläggande funktion Latour uttrycker som ”att definiera en enhet – mänsklig

eller icke-mänsklig – som distinkt och väsensskild från andra enheter och att tilldela denna enhet en särskild anvisad plats” (ibid.). Syftet med lokaliseringens praktik, menar Latour, är att av *Jorden* skapa en maskin, vars delar eller enheter sammanfaller för att kunna åstadkomma en kontrollerbar ordning. I lokaliseringens praktik manifesteras på det sättet modern suveränitet i dess renodlade form. Det är i lokaliseringens praktik som suverän makt både konstitueras och praktiseras: makten att skapa ordning, makten att separera och makten att exploatera – att stycka upp världen i ett antal delar, och att behandla dessa delar instrumentellt för mänsklig nytta och tillväxt. Likt en maskins behov av en operatör, förutsätter den modernistiska *Globen* en idé om en aktör stående utanför den själv: ”en konstruktör, en planerare, eller liknande auktoritet eller instans som påstås kunna montera delarna i förväg” (ibid.: 312). Som Latour noterar så har denna externa position historiskt fyllts av människan och då främst av ”Europa” (ibid.: 307). Latours benämning av Europa i generell bemärkelse, som ett civilisatoriskt och imperialistiskt projekt, snarare än geografisk plats, är ett tydligt exempel på den dekoloniala kontext i vilken han per automatik placerar Antropocen.

*Jorden* – av Latour även refererad till som *Gaia* – beskrivs på många sätt som *Globens* motsats. Medan *Globen* ses som en påtvingad kolonial konstruktion, ett ”europeiskt imperialistiskt herravälde” (ibid.: 308), framställer Latour *Jorden* som det som överskrider alla försök till kontroll, som motstår alla försök till kategorisering och ordning. De *delar* som moderniteten både förutsätter och skapar, finns enligt Latour inte i *Jorden*. *Jorden* betecknar på det sättet vår planet både före och efter *Globen* (2017: 61): en ”hyperaktiv” (ibid.: 62) ”levande” (ibid.: 64) och ”heterogen” (ibid.: 61) plats – omöjlig att stabilisera (ibid.: 62). Som sådan menar Latour att *Jorden* kännetecknas av komplexitet, av relationer och av icke-linjära processer (ibid.: 64), vilka den modernistiska *Globen* påstås osynliggöra och deaktivera.

Det är i ljuset av denna distinktion som Latour diskuterar den pågående klimatkrisen, och medföljande ”ekologiska mutation” (2016: 310), vilket leder oss till den första av de tre skilda betydelser som Latour tillskriver vårt mänskliga språk: språket som en *effekt* av geologisk agens. För Latour framstår klimatkrisen per definition som en politisk frihets- och motståndsrörelse – ”en revolt utförd av koloniala objekt” (ibid.). *Jorden*, som så länge gjorts passiv, är inte längre tyst skriver Latour: ”En *annan mark*, en *annan jord*, en *annan värld* har börjat röra sig, skälva, flytta sig [...] Inget kommer vara som det en gång varit” (2018: 17, kursivering i original).

Enligt Latour, kan denna dekoloniala geologiska rörelse inte längre undvikas, den framträder överallt där vi rör oss, och den har inte minst gjort ett tydligt avtryck i vår offentliga diskurs. ”Oavsett vilken politisk övertygelse du utgår från”, skriver Latour, så har ”*Jorden* [...] förändrat vad det innebär för en människa att tala och presentera sig själv i offentligheten” (2017: 62). Vidare skriver Latour att ”det inte längre går att avstå från att använda det omstridda

begreppet *Gaia*” (ibid.: 63). Med andra ord ser Latour förändringar i vårt språk som en effekt av geologiska förändringar, ett imperativ, bortom mänsklig valfrihet. Jorden talar, så att säga, *i* och *genom* vårt språk. Samtida politiska fenomenen – alltifrån klimataktivism, nationalismens återuppståndelse och global ojämlikhet, till en global informationskampanj designad av en global elit för att sprida klimatförnekelse (2018: 1) – betraktas alla av Latour som en effekt av en förändrad ekologi.

Enligt Latour har *Jorden* en röst – en kapacitet att “göra skillnad i hur vi tänker” (Disch 2008: 92). Såsom George Revill (2021) har belyst så har begreppet röst en central roll i Latours bredare politiska projekt. Att ha en röst ses här inte som ett uttryck för individuell vilja, med utgångspunkt i ett rationellt och enhetligt subjekt. Istället för intention likställer Latour röst – och agens – med praktik: med den effekt som något orsakar. En röst definieras på det sättet inte som en kapacitet som en given agent har eller inte har, utan något som kommer till liv i dess avtryck: om och när något ”frambringar en fråga eller proposition som inte annars skulle ha blivit artikulerad i det offentliga samtalet” (Revill 2021: 127). Många är de som har läst detta omdefinierade röstbegrepp som ett bevis för Latours dekonstruktion av mänsklig exceptionalism. Men som Revill mycket trovärdigt visar så riskerar Latours röstbegrepp att reproducera modernismens syn på mänskligt språk och samtal som den yttersta politiska arenan. Ytterst är det i det mänskliga offentliga samtalet som agens (mänsklig såväl som icke-mänsklig, biologisk såväl som geologisk) kan mätas, värderas och erkännas. Det är i denna kontext som Latours andra definition av språkets politik aktualiseras: mänskligt språk som avgörande för geologisk agens, en arena där agens mäts, erkänns och även ges.

Latours egna språkbruk är ett tydligt exempel på denna logik, menar Revill. Språkbruk som ”’ge röst till’, ’leta efter’, alternativt att ’hitta något/någons röst’” (2021: 122) vittnar om att kapaciteten att avgöra vem eller vad som har en röst fortsätter vara ett mänskligt prerogativ. Sådana formuleringar destabiliserar i realiteten distinktionen mellan *Globen* och *Jorden* och definierar *Jorden* som en i slutänden mänsklig konstruktion. Latours egen beskrivning av sitt politiska projekt i *Politics of Nature* förstärker denna logik, beskriven av Latour som ett försök “att *addera* en serie nya röster till vår diskussion, röster som har varit tysta fram till och med nu, nämligen de icke-mänskligas röster” (Latour 2004: 69, kursivering tillagd). I Latours skrifter om Antropocen, om *Gaia* och om *Jorden* är detta språkbruk likaledes framtonande. Här formuleras explicit givandet av röst till *Jorden* inte som en geologisk revolt, utan som en uppgift för mänskligheten i allmänhet, och Europa i synnerhet (2016: 310). Att ge röst framställs som ett mänskligt ansvar att ”återkalla” (ibid.) den modernistiska *Globen*, både i termer av att hitta en ”efterträdare till *Globen* som term” (ibid.: 307), och att hitta ett språk som låter oss ”minnas” (ibid.) vår plats på det ursprungliga *Jorden* (2017: 61).

I *Down to Earth*, beskriver Latour detta projekt som en möjlighet att komma ner eller landa på *Jorden*. Hur vi använder vårt språk avgör enligt Latour vilken plats vi befinner oss på, vilken värld vi ser och *bebo*: den modernistiska *Globen* respektive den Antropocena *Jorden*. Språket innehåller på det viset ett löfte om och en möjlighet till att "bebo en alternativ värld", och att "se ett landskap som kan utforskas tillsammans" (Latour 2018: 25). Inget kan vara viktigare än att utveckla detta nya språk, berättar Latour för oss, för utan det kommer vi både vara "döda för världen" och fortsätta "tömma *Jorden* på all mening" (2016: 69). Latours samtidsdiagnos – att mänskligheten genom modernismens tekniska och vetenskapliga språk gett företräde till *Globen*, och därmed osynliggjort *Jordens* hyperaktivitet och mångfald – framställs i *Down to Earth* som närmast universell. Detta står i bjärt kontrast till den återuppväckta Jordliga agens som Latour tidigare identifierat i den pågående klimatkrisen. Förutom en upplyst global elit – som gjorts medvetna av klimatets förändring – påstås *Jordens* befolkning fortsatt leva på *Globen*, i "förnekelse" (2018: 36), inlåsta i en "drömvärld" (ibid.: 7), "ignoranta" (ibid.: 24) om den pågående klimatkrisen.

Latours formulering – att det inte längre går att "avstå från att använda det omstridda begreppet *Gaia*" (2017: 63) – framstår givet denna diagnos mindre som en nödvändighet än som en uppmaning – en vädjan till världens människor att överge *Globens* "vetenskapliga", "perversa", "bokstavliga" språk (ibid.: 69) till förmån för ett nytt dekolonialt språk, med kapacitet att "levandegöra" (ibid.: 73) *Jorden* – att ge *Jorden* den röst som *Jorden* enligt Latour ska inneha per definition. Det är formuleringar som dessa som aktualiserar Latours tredje artikulering av mänsklighetens språk: språket som ett performativt kall.

För läsare av Latour är det inte någon hemlighet att det är i James Lovelocks texter om *Gaia* som Latour hittar det dekoloniala och performativa språket. I skarp kontrast till modernitetens vetenskapliga språk beskriver Latour Lovelocks "prosa" (ibid.: 71) som ett öppet och levande språk: öppet för sina egna begränsningar, för sin egen föränderlighet och för språkets anpassningsförmåga. Han beskriver Lovelocks språk som "ett reflexivt försök att inkludera skrivandets svårighet i skrivandet själv" (ibid.: 71). Med en flört till biologins värld och till hur växter rör sig i relation till yttre stimulans, sammanfattar Latour dessa karaktärsdrag med begreppet "tropism" (ibid.: 69). Lovelocks prosa beskrivs med andra ord som lika föränderlig som *Jorden* själv. Latour noterar till exempel hur "oupphörligt" Lovelock "byter metafor" (ibid.: 70) och hur ofta han "ändrar position" (ibid.: 70). Kännetecknande för Lovelocks språk är vidare en "utökad pluralism" (ibid.: 71): en kapacitet att låta oss se bortom och bryta upp *Globens* konstruerade *delar* och synliggöra de relationer som *Jorden* ursprungligen och fortsatt består av.



Genom en precis steg för steg-metod, bestående av åtta punkter som Latour utvunnit från Lovelock,<sup>4</sup> formulerar Latour här ett löfte om att Lovelocks språk har makten att bryta upp de distinktioner mellan delar och helhet, mellan "insidan och utsidan av en given entitet" (ibid.: 72), som moderniteten konstruerat, något som bland annat kan ske genom att synliggöra de omgivningar, den kontext, som Latour menar villkorar och ger mening till varje objekt. I denna metod finns det verkliga löftet som Lovelocks poesi enligt Latour representerar: inte bara ett nytt – mer korrekt – språk, i ton med *Jorden* snarare än med *Globen*, utan också en metod, en verktygslåda med kapacitet att förändra den mänskliga *Globen* till det *jordliga Gaia*. Enligt Latour är *jorden* "en planet som är levande för att [Lovelocks] prosa är levande" (ibid.: 73, kursivering tillagd). I tidigare texter har Latour på liknande vis uppmanat oss att etablera en "gemensam geohistoria" (2014: 3) i syfte att skapa och möjliggöra samma "gemensamma" (2018: 94; 101; 106), "delbara" (ibid.: 98) och "atmosfäriska" (ibid.: 93) *Jord* som Lovelocks poesi påstås frammana.

Genom sådana formuleringar suddas distinktionen mellan språkets roll att *beskriva* och att *skapa* ut, och så även den skarpa distinktion mellan *Jorden* och *Globen* som Latour både utgår från och konstruerar. På samma gång som *Jorden* påstås föregå *Globen*, framträder *Jorden* som ett politiskt projekt, en språklig produkt, vars framtid är beroende av mänsklig vilja och agens: "Det finns en chans" uppmanar Latour, "för alla att vakna, det kan vi i alla fall hoppas. Likgiltighetens och självgodhetens mur som klimathotet ensamt inte kunnat välta kan krossas" (2018: 38).

Språket framställs som centralt för denna uppvakningsprocess. Det är först genom det mänskliga språket som *Jorden* kan tala, som dess röst både erkänns, ses, får effekt samt i slutänden blir till. En paradox eller apori framträder här i Latours tankevärld. Samtidigt som *Jorden* ses som evig, oberoende av människan – en framställning som låter Latour fylla begreppet med normativitet – porträtteras *Jorden* som ett mänskligt projekt, skapat i och av det mänskliga språkets performativa och dekonstruktiva kraft. Om det dekonstruktivistiska perspektivet ingår i modernismen – vilket

4 Lovelocks metod beskrivs av Latour i följande passage, citerad här i sin helhet (Latour 2017: 72): "Step 1, choose an entity A to start with – a phenomenon like bacteria respiration, or crustal rock weathering; step 2, shift attention to its surroundings (precisely, as we shall see, what Tyrrell, intoxicated by the metaphor of 'selfish genes', forbids himself to do); step 3, detect in those surroundings what transformation the entity A has induced; step 4, detect in those surroundings what transformation they have on A; step 5, compound the reciprocal effects by a gross use of the notion of negative or positive feedback, not because you believe there is a machine and an engineer (more of this later), but just to make sure the two are 'closely coupled'; step 6, a tricky step, now, choose this ersatz of a feedback loop as the new starting point; step 7, start again so that 'entity plus surroundings' are now replaced by loops interfering with other loops; step 8 (the most important one in my view), anxiously revise the description so as to make sure the loops upon loops are not added to one another as if they were one Whole above the entities you started with. (This is why the terms 'non-additive' and 'partially coherent' in Haraway's definition quoted above are so important.)"

Latour gör gällande i *We Have Never Been Modern* – då kanske vi inte ska bli överraskade av den korta självkritik som han nyligen uttryckt, i vilken han erkänner att ”*Down to Earth* tittade på situationen ’från ovan’” (2021: 63).

## Kritik ”från ovan”? Möjligheter och begränsningar

Läst som en del av ”ovan” – som en del av den modernism Latour desperat försöker återkalla – framstår en serie likheter mellan Latours syn på språk och det sätt på vilket han definierar modernismens matris. Om modernismen definieras av lokaliseringens praktik, att av ett komplext, relationellt och föränderligt nätverk skapa specifika delar – ”*ogenomträngliga* för varandra, och av den anledningen, *kringskurna* av specifika gränser som definierar deras identitet” (2016: 311, kursivering i original) – så framstår Latours beskrivning av *Jorden* och *Globen* (alltid av Latour benämnda i singular) som en upprepning av denna logik: en artikulering av två separata världar, skilda från och ogenomträngliga för varandra. Och om denna praktik har gjort moderniteten blind, kapabel att enbart se sig själv, så framstår Latours – möjligtvis omedvetna – upprepning av modernismens praktik även den som blind, oförmögen att se den mångfald och de komplexa relationer som präglar mänskligt och icke-mänskligt liv i gränslandet mellan moderniteten och Antropocen, inklusive de olika sätt som mänskligheten har bemött de pågående klimatförändringarna. Som Audra Mitchell har hävdad, ”det existerar en bred flora av relationer *mellan* den vanliga bilden av två extrempoler – en radikal utplånande posthumanism respektive ett återfall till icke-reflexiv humanism” (2017: 12, kursivering tillagd).

Denna variation har i allt högre grad kommit att belysas av en växande kritisk litteratur, bland annat genom begrepp som ’biocultural diversity’ (Stålhammar & Brink 2020), som försöker fånga hur mänsklig interaktion med ’naturen’ är en heterogen aktivitet, som tar sig skilda uttryck i olika sammanhang. Delf Rothes (2020), Philippe Descolas (2013) respektive Joel Wainwright och Geoff Manns (2013) analyser av dominanta Antropocendiskurser (i plural) är ytterligare exempel på analyser av denna mångfald. Enligt Jack Amoureux och Varun Reddy finns det inte *en* Antropocen utan flera, alltså en mångfald av *Antropocener* (2021). I den tid av förändring vi nu upplever är därför inget givet, menar Bronizlaw Szerszynski: ”Jordens nya epok” skriver han, ”kommer troligtvis bli bullrig” (2017: 254), påverkad av nya såväl som gamla maktrelationer.

Givet detta buller så framstår Latours homogena *Glob* mindre som en ontologisk plats än som en diskursiv artikulation, en språklig distinktion som gör idén om *Jorden* både möjlig och omöjlig. Betraktade som diskursiva konstruktioner framstår inte *Jorden* och *Globen* som varandras ontologiska motsatser, utan som ömsesidigt beroende av varandra, ett binärt par som både ger och skjuter upp mening, en motsägelse som jag menar fångas av Derridas

begrepp *differance*. Paradoxalt nog är det först genom Latours tal om *Globen* som *Jorden* blir möjlig, aktuell – som fantasi, begrepp och politisk utopi, om ej som verklighet. I samma akt förskjuts därmed *Jordens* förverkligande på en obestämbart framtid, omöjlig att separera från den *Glob* som drömmen om *Jorden* strävar att frigöra sig från. Förverkligandet av *Jorden* skjuts med andra ord upp, *Jorden* förblir så att säga vad Derrida skulle kalla *to-come*. För att parafrasera Derrida: *villkoren som gör Jorden möjlig är samma villkor som gör Jorden omöjlig – the conditions of possibility of the Earth is also its condition of impossibility* (se t.ex. Derrida 1994: 82).

Såsom Delf Rothe har observerat har idén om en homogen modernitet tillåtit Antropocenbegreppet att fyllas med "en specifik normativitet" (2017: 87), vilket i sin tur skulle kunna förklara varför Latours dröm om ett nytt språk har fått sådant gensvar (Lövbrand m. fl. 2015; Moore 2022; Rothe 2017). Enligt Michael Simpson är denna normativa dröm inte per automatik fri från den modernitet och de maktrelationer den kritiserar. Tvärtom, som Simpson trovärdigt visar, har denna dröm uppstått i en till stor del kolonial kontext. Flera är de som har observerat hur idéer om Antropocen uppkom i en "tvivellöst vit intellektuell Europeisk/västlig akademisk miljö" (Todd 2015: 246–247). Till exempel har Angela Last synliggjort den vita dominansen både bland de röster som bidrar till vad hon kallar för "Antropocendiskursen", och bland de röster som "ges plats i Antropocens intellektuella förhistoria" (2017: 149). Simpsons läsning av Antropocenbegreppets idéhistoria påvisar vidare att tidiga formuleringar av människan som geologisk kraft – såsom Antonio Stoppanis idé om en *Anthropozoic era* och Edouard Le Roy och Vladimir Vernadskys begrepp *noosfären* – explicit uttryckte koloniala idéer och användes för att legitimera kolonial ockupation, administration och våld. Idag har en rad kritiska studier visat hur idéer om en föränderlig och relationell värld fortsatt reglera och reproducera maktrelationer mellan globala Syd och Nord, bland annat genom att påverka diskurser om global säkerhetspolitik och fattigdomsbekämpning. Genom att överföra geologiska begrepp som resiliens, relationell samexistens och komplexitet till diskurser om global styrning påstår till exempel Brad Evans och Julian Reid att sårbarheter skapade av neoliberalismens ojämlikheter har kommit att ses som naturliga, en ofrånkomlig del av en föränderlig värld (Evans & Reid 2014; se även Chandler 2014; Best 2013). Det finns, vilket flera studier observerat, en slående likhet mellan dessa diskursers ekologiska syn och hur Latour definierar liv på *Jorden* (Rothe 2020: 154; Lemke 2021: 171).

Det är detta komplexa och heterogena nätverk av utsagor som omgärdar, men osynliggörs av, Latours dröm om ett nytt språk. Med utgångspunkt i Claude Lévi-Strauss *Det vilda tänkandet* (1962) kallar Derrida ett sådant nätverk för *bricolage* (2001: 360). För Derrida är varje diskurs, varje språk – det moderna såväl som det Antropocena – i grund och botten ett *bricolage*: en produkt som "lånat dess begrepp från ett textligt arv som är mer eller mindre enhetligt eller

fördärvat” (ibid.). Varje diskurs är med andra ord till viss del en repetition av det språk som föregått den – kanske särskilt drömmen om ett språk fritt från sin historia, ett språk, likt Lovelocks prosa, som påstår sig ha ”brutit sig fri från alla former av *bricolage*” (ibid.). Vad som även repeteras, men osynliggörs, av Latours dröm om ett nytt språk är att denna dröm paradoxalt nog återskapar den moderna fascinationen för vad Latour skulle kalla för en ”konstruktör”, och vad Derrida och Levi Strauss namnger som en ingenjör: ”en aktör som påstås vara det absoluta ursprunget till sin egen diskurs och som likaledes påstås ha konstruerat denna ’från ingenting’” (ibid.). Enligt Derrida är idén om en sådan ingenjör, eller konstruktör, inget annat än en ”myt, producerad av en *bricoleur*” (ibid.).

Givet detta *bricolage*, detta brutna imperfekta arv, framstår Latours korta, halvt gömda, självreflektion om att hans texter är skrivna ”från ovan” inte bara som sann utan också som viktig. Latours självreflektion utgör en påminnelse om att modernismen inte bara är mer elastisk och heterogen än vad Latours ensidiga beskrivning av *Globen* gör gällande, utan även att modernismen har en förmåga att absorbera begrepp, praktiker och kritik som riktats mot den. Enligt Evans och Reid är modernismens form inte ”en homogen doktrin, och inte heller är dess partikulära former av dogmatism oföränderliga. Dess övertalande förmåga och dess diskursiva rikedom är till stor del grundad i dess förmåga att anpassa sig till kritik” (2014: 71). Med det i åtanke kan Latours korta självreflektion läsas som en uppmaning att skärskåda, istället för att ta för givet, relationen mellan kritik och hegemoni, mellan humanism och posthumanism, mellan det dekoloniala löftet och den moderna värld som fortsatt präglar våra liv – en uppmaning att synliggöra maktens föränderliga och heterogena former och att undvika varje idé om att någon av oss enkelt kan träda ut ur de maktrelationer som skapat oss. I denna korta artikel har jag försökt svara på denna uppmaning genom att dekonstruera, problematisera och kontextualisera drömmen om ett fritt och rent kritiskt språk. Min förhoppning är att detta har bidragit till en allt viktigare diskussion om vad kritik innebär idag – givet att alla vi som verkar i svensk akademi, mer eller mindre, vare sig vi vill eller inte, skriver *från ovan*.

## Referenser

- Amoureux, Jack & Reddy, Varun, 2021. “Multiple Anthropocenes: Pluralizing Space-Time as a Response to ‘the Anthropocene’”, *Globalizations* 18(6), s. 929–946.
- Best, Jacqueline, 2013. “Redefining poverty as risk and vulnerability: Shifting strategies of liberal economic governance”, *Third World Quarterly* 34(1), s. 109–129.
- Burke, Anthony, Fichel, Stefanie, Mitchell, Audra, Dalby, Simon & Levine, Daniel. J., 2016. “Planet Politics: A Manifesto from the End of IR”, *Millennium: Journal of International Studies* 44(3), s. 499–523.

- Carleheden, Mikael & Schultz, Nikolaj, 2022. "The ideal of freedom in the Anthropocene: A new crisis of legitimation and the brutalization of geo-social conflicts", *Thesis Eleven*, June 2022.
- Chandler, David, 2014. *Resilience: The Governance of Complexity*. London: Routledge
- Chandler, David, Cudworth, Erika & Hobden, Stephen, 2017. "Anthropocene, Capitalocene and Liberal Cosmopolitan IR: A Response to Burke et al.'s "Planet Politics"', *Millennium: Journal of International Studies* 46(2), s. 190-208.
- Dalby, Simon, 2013. "The Geopolitics of Climate Change", *Political Geography* 37, s. 38-47.
- Dalby, Simon, 2015. "Framing the Anthropocene: The Good, the Bad and the Ugly", *The Anthropocene Review* 13(1), s. 33-51.
- Derrida, Jacques, 1976. *Of Grammatology*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Derrida, Jacques, 1994. *Spectres of Marx: the State of Debt, the Work of Mourning and the New International*. London: Routledge.
- Derrida, Jacques, 1982. *Margins of Philosophy*. Sussex, UK: The Harvester Press.
- Derrida, Jacques, 2001. *Writing and Difference*. London: Routledge.
- Derrida, Jacques, 2009. *The Beast and the Sovereign Volume 1*. Chicago and London: Chicago University Press.
- Descola, Philippe, 2013. *Beyond Nature and Culture*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Disch, Lisa, 2008. "Representation as 'spokespersonship': Bruno Latour's political theory", *Parallax* 14(3), s. 88-100.
- Eroukhanoff, Clara & Harker, Matt (red.), 2017. *Reflections on the Posthuman in International Relations: The Anthropocene, Security and Ecology*. Bristol: E-International Relations Publications.
- Grosz, Elizabeth, Yusoff, Kathryn & Clark, Nigel, 2017. "An Interview with Elizabeth Grosz: Geopower, Inhumanism and the Biopolitical", *Theory, Culture & Society* 34(2-3), s. 129-146.
- Hamilton, Clive & Grinevald, Jacques, 2015. "Was the Anthropocene Anticipated?", *The Anthropocene Review* 2(1), s. 59-72.
- Hamilton, Scott, 2019. "I Am Uncertain, but We Are Not: A New Subjectivity of the Anthropocene", *Review of International Studies* 45(4), s. 607 - 626.
- Hegel, Georg, 1970[1817]. *Philosophy of Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Last, Angela, 2017. "We Are the World? Anthropocene Cultural Production between Geopoetics and Geopolitics", *Theory, Culture & Society* 34(2-3), s. 147-68.
- Latour, Bruno, 1993. *We Have Never been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, Bruno, 2004. *The Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, Bruno, 2014. "Agency at the Time of the Anthropocene", *New Literary History* 45(1), s. 1-18.
- Latour, Bruno, 2016. "Onus Orbis Terrarum: About a Possible Shift in the Definition of Sovereignty", *Millennium: Journal of International Studies* 44(3), s. 305-320.
- Latour, Bruno, 2017. "Why Gaia Is Not a God of Totality", *Theory, Culture & Society* 34(2-3), s. 61-81.
- Latour, Bruno, 2018. *Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime*. Cambridge: Polity Press.

- Latour, Bruno, 2019. "Uppsala University, 'Hans Rausing Lecture 2019'", tillgänglig på [https://www.idehist.uu.se/avdelningen-for-vetenskapshistoria/hans-rausing-forelasningar/2019/?fbclid=IwAR1av6ivIhaKleFXbj-U\\_QgqRHOuiYR3zX9pegK7IPSKoHmRVE-VVJoIoz0](https://www.idehist.uu.se/avdelningen-for-vetenskapshistoria/hans-rausing-forelasningar/2019/?fbclid=IwAR1av6ivIhaKleFXbj-U_QgqRHOuiYR3zX9pegK7IPSKoHmRVE-VVJoIoz0), citerad 2022-06-23.
- Latour, Bruno, 2021. *After Lockdown: A Metamorphosis*. Cambridge UK. Polity Press.
- Lemke, Thomas, 2021. *The Government of Things: Foucault and the New Materialisms*. New York: New York University Press.
- Levi-Strauss, Claude, 1962. *The Savage Mind*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Lövbrand, Eva, Mobjörk, Malin & Söder, Rickard, 2020. "The Anthropocene and the geo-political imagination: Re-writing Earth as political space", *Earth System Governance* 4, s. 1-8.
- Lövbrand, Eva, Beck, Silke, Chilvers, Jason, Forsyth, Tim, Hedrén, Johan, Hulme, Mike, Lidskog, Rolf & Vasileiadou, Eleftheria, 2015. "Who Speaks for the Future of Earth? How Critical Social Science Can Extend the Conversation of the Anthropocene", *Global Environmental Change* 32, s. 211-18.
- Mitchell, Audra, 2017. "Posthuman Security: Reflections from an Open-ended Conversation", s. 10-18 i Eroukhmanoff, Clara & Harker, Matt (red.), *Reflections on the Posthuman in International Relations: The Anthropocene, Security and Ecology*. Bristol: E-International Relations Publications.
- Moore, James W., 2022. "Anthropocene, Capitalocene & the Flight from World History: Dialectical Universalism & the Geographies of Class Power in the Capitalist World-Ecology, 1492-2022", *Nordia Geographical Publications* 51(2), s. 123-146.
- Revoll, George, 2021. "Voicing the environment: Latour, Peirce and an expanded politics", *Theory, Culture and Society* 39(1), s. 121-138.
- Rothe, Delf, 2017. "Global Security in a Posthuman Age? IR and the Anthropocene Challenge", s. 87-101 i Eroukhmanoff, Clara & Harker, Matt (red.), *Reflections on the Posthuman in International Relations: The Anthropocene, Security and Ecology*. Bristol: E-International Relations Publications.
- Rothe, Delf, 2020. "Governing the End Times? Planet Politics and the Secular Eschatology of the Anthropocene", *Millennium: Journal of International Studies* 48(2), s. 143-64.
- Simpson, Michael, 2020. "The Anthropocene as Colonial Discourse", *Environment and Planning D: Society and Space* 38(1), s. 53-71.
- Szszynski, Bronislaw, 2017. "Gods of the Anthropocene: Geo-Spiritual Formations in the Earth's New Epoch", *Theory, Culture & Society* 34(2-3), s. 253-275.
- Stålhammar, Sanna & Brink, Ebba, 2020. "'Urban Biocultural Diversity' as a Framework for Human-Nature Interactions: Reflections from a Brazilian Favela", *Urban Ecosystems* 24, s. 601-619.
- Todd, Zoe, 2015. "Indigenizing the Anthropocene", s. 241-254 i Davis, Heather & Turpin, Etienne (red.), *Art in the Anthropocene: Encounters among Aesthetics, Politics, Environment and Epistemology*. London: Open Humanities Press.
- Wainwright, Joel & Mann, Geoff, 2013. "Climate Leviathan", *Antipode* 45(1), s. 1-22.
- Wood, David & Bernasconi, Robert (red.), 1988. *Derrida and Différance*, Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Yusoff, Kathryn, 2017. "Geosocial Strata", *Theory, Culture & Society* 34(2-3), s. 105-127.

# Kvinnor mot jämställdhet

## *Konservatism eller arbetskritik?*

Johanna Lauri & Maria Carbin

### **Women against gender equality: Conservatism or critique of labour**

This paper examines the complexities surrounding feminist articulations diverging from the established gender equality policies in Sweden, particularly concerning the valorization of wage labor as the cornerstone of women's emancipation. Drawing on feminist-Marxist theories of social reproduction, it analyzes instances of women's resistance to the hegemonic discourse of full-time wage labor, focusing on three empirical examples: the Haro organization advocating for the recognition of unpaid domestic labor, the 2005 daycare debate ignited by Nina Björk, and the discourse of 'mama-influencers' typified by UnderbaraClara. Through the lens of boundary struggles and emotional labor, this study challenges the binary division between productive and reproductive work, making visible alternative feminist agendas centered on reducing wage labor and revaluing reproductive work. By reinterpreting women's narratives within a feminist social reproduction theory framework, this paper aims to show how a feminist-Marxist analysis can broaden the scope of mainstream gender equality discourse.

## **Inledning**

Den svenska jämställdheten har under årens lopp kommit att betraktas som en framgångssaga och ett konsensusprojekt där de flesta i den offentliga politiken, från höger till vänster, varit överens om grundläggande jämställdhetsmål. Historiskt sett har jämställdhetspolitiken dessutom varit starkt sammankopplad med den svenska kvinnorörelsen, både genom att staten finansierat kvinnoorganisationer och genom inkluderingen av kvinnorörelsen i det statliga utredningsväsendet (Liinason 2018). En central beståndsdel i den informella jämställdhetspolitiska överenskommelsen mellan kvinnorörelsen och staten

Johanna Lauri och Maria Carbin är verksamma vid Umeå centrum för genusstudier, Umeå universitet.  
E-post: johanna.lauri@umu.se; maria.carbin@umu.se

är arbetslinjen, dvs. tanken att kvinnor kan nå frigörelse genom lönearbete (Carbin m.fl. 2017). Den svenska jämställdhetspolitiken och den så kallade statsfeminismens mål om kvinnors integration i arbetsliv och politik har dock inneburit att en mer systemkritisk feminism kommit att trängas undan, till förmån för (ny)liberala lösningar (Tollin 2011; Carbin & Rönnblom 2012). I denna text kommer vi att sätta den systemkritiska feminismen i förgrunden och med en feministisk-marxistisk ansats analysera kvinnors utsagor som går på tvärs mot den etablerade jämställdhetspolitiken och dess lönearbetsnorm.

Trots den till synes hegemoniska förståelsen av lönearbetes centrala roll för jämställdheten har det allt sedan jämställdheten instiftades som politisk fråga i början av 1970-talet funnits grupper av kvinnor som invänt mot idén om arbetslinjens emancipatoriska potential och sökt omförhandla innehållet i jämställdhetssträvandena. Krav på hemmafrulön, vårdnadsbidrag, rätten till deltidsarbete, 6-timmars arbetsdag och andra alternativa lösningar har förts fram under årens lopp. En organisation som arbetat aktivt för att uppvärdera kvinnors obetalda hemarbete är Haro, Hemmaföräldrars riksorganisation, som bildades i början av 80-talet och drev kravet på att kvinnor skulle få lön för att ta hand om egna barn i hemmet. Organisationen är fortfarande verksam och mobiliserar framför allt kvinnor för valfrihet i barnomsorgen och mot obligatorisk förskola.

Lönearbetets självklara status som en del i kvinnors frigörelse har även diskuterats av tongivande feminister. År 2005 uttryckte feministen Nina Björk kritik mot den självklara kopplingen mellan kvinnors frigörelse och lönearbete i *Dagens Nyheter*, då hon ifrågasatte varför ettåringar lämnas på förskolan. På senare tid har dessutom unga kvinnors uppvärderande av hemmet och mammamollen diskuterats flitigt på landets kultursidor. Det har talats om en konservativ våg av så kallad ”mamma-konservatism”, som bland annat hänförs till tongivande influencers så som Underbara Claras delande av bilder på hemmalivet eller Anna Björklunds bok *Kvinnomanualen*. Trenden att stanna hemma med sina barn och dela med sig av sin vardag med barn, matlagning och trädgård har ibland kommit att benämnas som ”mamma-influencers”<sup>1</sup>. Det här är praktiker och utsagor av mamma-influencers, som själva definierar sig som feminister, som går stick i stäv med jämställdhetspolitiska strävanden såsom rätt till heltid, obligatorisk förskola och en jämn fördelning av betalt och obetalt arbete.

Dessa praktiker har dock inte haft en självklar plats inom ramen för svensk jämställdhetspolitik eller svensk feminism, utan har snarare oftast kommit att ifrågasättas som kvinnofällor. Nina Björks text om att barnens ”dagstid” borde minska och att hon hade ”lite ont i magen” när hon lämnade bort sitt barn väckte reaktioner, inte minst från feministiskt håll. Hennes inlägg blev starten

1 Denna tendens har på senare tid i sociala medier kommit att benämnas som ”soft girls”.



på den så kallade dagisdebatten och flera av den tidens tongivande feminister replikerade och avvisade hennes resonemang så som varande en konservativ inlaga. Petra Ulmanen, feministisk journalist och debattör, menade att Björk saknade faktaunderlag för sina påståenden och lyfte fram att den viktigaste frågan alltså är kvinnors rätt till heltid. Dessutom passade Ulmanen på att ge Björk en känga för att hennes inlägg påminde om 60-talets hemmafrudebatt. Kristdemokraternas vice ordförande Maria Larsson å sin sida välkomnade Björk in i partiet och menade att Björks resonemang liknade Kristdemokraternas mål att låta föräldrar själva bestämma över sin föräldraledighet. "När radikalfeministen fått barn blir hon kristdemokrat", skrev Larsson (Expressen, 2005-11-01).

Vi menar att dessa exempel sätter fingret på svårigheten att från ett feministiskt håll artikulera ett motstånd mot den etablerade jämställdhetspolitiken. Dessutom visar de på jämställdhetens yttre gräns, då en tvekan inför heltidsarbete och att lämna sina barn på förskolan framför allt framstår som uttryck för konservativa ideal eller till och med något att göra sig lustig över. I en radiodokumentär från 2018 berättar Haros ordförande Madeleine Wallin om sitt arbete med att uppvärdera kvinnors obetalda arbete i olika jämställdhetspolitiska sammanhang. I sina möten med feminister har Haro blivit utskrattade för att vara "en hemmafruorganisation" och setts som bakåtsträvande (SR, 2018). Viljan att vara hemma med sitt barn framstår således som en obegriplig feministisk praktik.

Vi vill här diskutera vad det är som gör det så svårt att både benämna och studera kvinnors utsagor som går på tvärs mot den etablerade jämställdhetspolitiken och dess lönearbetsnorm, men också vidga gränserna för vad som anses vara jämställdhetspolitik, och därmed också vad som anses vara feministisk politik. I stället för att avfärda dessa inlägg som enbart ett uttryck för ett konservativt ideal vill vi problematisera hur de kan förstås om vi anlägger ett teoretiskt perspektiv som sätter den sociala reproduktionen (omsorgen om barn, gamla, sjuka) i centrum. Syftet är att illustrera hur kvinnors omförhandling av jämställdhetens lönearbetsnorm kan förstås utifrån en feministisk-marxistisk ansats där social reproduktionsteori (i fortsättningen SRT) sätts i centrum. En sådan maktkritisk ansats öppnar för en analys som inte på förhand reduceras till fasta positioner, antingen för eller emot jämställdhet. Artikeln har en prövande ansats, där vi diskuterar tre empiriska exempel på kvinnors motstånd mot den dominerande lönearbetsnormen i jämställdhetspolitiken – Haro, Dagisdebatten från 2005 samt UnderbaraClara. Dessa tre disparata exempel är från skilda tidsepoker, men de skiljer sig också från varandra i politisk hemvist. Haro är en partipolitiskt obunden organisation som på senare tid i allt väsentligt kommit att inta en liberal-konservativ prägel med valfrihet som slagord. Björk har däremot snarare gjort sig känd för ett marxistiskt feministiskt engagemang, och UnderbaraClara som individuell influencer har inte uttryckt någon explicit politisk agenda. Uttalanden från dessa tre, som

kommit att beskrivas som konservativa inlägg, kommer att diskuteras utifrån en feministisk marxistisk argumentation där Susan Ferguson (2019) bidrar med teorier om social reproduktion och Nancy Fraser (2016) med kritik av den kapitalistiska omsorgskrisen. Slutligen diskuterar vi exemplen med hjälp av Kathi Weeks (2011) arbetskritiska perspektiv.

## Att teoretisera om arbete och kvinnors frigörelse

För att kunna analysera kvinnors omförhandlande av jämställdhetens betydelser menar vi att arbete – lönearbete och hemarbete, samt gränsdragningen dem emellan – inte kan tas för givet. Istället bör fokus ligga på hur arbetet organiseras utifrån kapitalistiska premisser. Att hemarbete betecknas som just *arbete* var tydligt i tidigare feministiska rörelser, men det reproduktiva arbetet, t.ex. hemarbete, omsorg om barn gamla och sjuka etc., har inte fått samma status i den dominerande jämställdhetspolitiken med sitt fokus på rätt till heltid, delad föräldraförsäkring och rutavdrag (Carbin, Overud & Kvist 2017). I feministisk internationell teoribildning har hemarbetet och kapitalismens inneboende problem alltmer kommit att utforskas. Här vänder vi oss till några av dessa forskare. Den amerikanska statsvetaren Kathi Weeks funderar i sin bok *The problem with work* över varför det inte sker ett större motstånd mot att vi arbetar så länge och så hårt. Varför har feministiska rörelser krävt att arbeta mer, snarare än mindre? (Weeks 2010). Svaret på frågan är enligt henne att lönearbetet har normaliserats och ses som så självklart att det inte ifrågasätts. Det så kallade arbetsamhället handlar inte enbart om att lönearbetet ger en inkomst, utan att lönearbete betraktas som en moralisk dygd, att det skapar värdiga medborgare och skänker oss en identitet (Weeks 2010: 7–8). I linje med Weeks menar vi att samhällets arbetslinje behöver utmanas genom att analyseras som ett politiskt problem som hänger samman med makt och frihet, snarare än att enbart ta den för givet. Att problematisera lönearbetet från ett feministiskt håll handlar alltså om att granska för givet tagna uppdelningar mellan obetalt och betalt arbete, mellan reproduktivt och produktivt arbete.

Den marxist-feministiska statsvetaren Nancy Fraser har ägnat en stor del av sin omfattande akademiska insats till att synliggöra och kritisera hur kapitalismens skiljer det produktiva arbetet från det reproduktiva, hur det närande skiljs från det tärande, och hur tillväxt skiljs från omsorg. Historiskt sett, menar Fraser, är den sociala reproduktionen en förutsättning för ett fungerande kapitalistiskt samhälle – att all kultur, politik och ekonomi vilar på (framför allt) kvinnors obetalda hem- och omsorgsarbete. Fraser (2016: 99) hävdar att "Inget samhälle som underminerar den sociala reproduktionen kan bestå" (*vår över-sättning*). Enligt Fraser finns det i kapitalismen en inbyggd motsättning mellan ekonomisk produktion och social reproduktion. Denna motsättning medför, att trots att den sociala reproduktionen (omsorg om barn, sjuka, äldre osv.) är

en förutsättning för produktionen, innebär kapitalismens utbredning att den destabiliserar, nedvärderar och urholkar själva den grund på vilken den vilar. Denna process har tagit sig olika former under olika epoker och kan kallas för en *omsorgskris* (Fraser 2016).

Med Frasers (2016) terminologi handlar de politiska kamper som förs inom ramen för den kapitalistiska omsorgskrisen om *gränskamper* ("boundary struggles") och det är alltså som sådana vi vill diskutera Björk, Haro och Underbara Claras motstånd mot den hegemoniska jämställdhetsdiskursen. En gränskamp handlar om de konflikter som uppstår där produktionen möter reproduktionen (Fraser och Jaeggi 2018: 167), vilket innebär att det ofta innefattar ett motstånd från dem som inte räknas som "arbetare". Gränskampen är således inte densamma som klasskampen, men den överlappar med klass-, genus- och rasifierade kamper (Fraser & Jaeggi 2018: 166), eftersom de som inte räknas som arbetare tenderar att utgöras av kvinnor, men också av rasifierad underklass. Med inspiration från Frasers tankegångar tar vi som utgångspunkt att ompröva själva den grundläggande gränsdragningen mellan produktivt och reproduktivt arbete samtidigt som ambitionen är att problematisera de därmed följande genusrelaterade uppdelningarna utan att offra vare sig frigörelse, socialt skyddsnet eller välfärden (Fraser 2016: 116).

Inom SRT och marxistisk teoribildning är även begreppet *arbetsmakt/arbetsförmåga* centralt. Det handlar om att i ett kapitalistiskt system så är arbetsförmåga det enda arbetaren har att sälja. Arbetaren (och den mänskliga arbetsförmågan) varufieras och exploateras genom att arbetsköparen ständigt vill skapa mervärde genom att få arbetarna antingen att jobba fler timmar per dag eller genom att öka produktiviteten. I denna process förfrämligas eller alieneras arbetaren från sitt eget arbete och därmed också från sig själva (Colley 2015: 225). Marxistiska feminister har utvecklat denna analys genom att tillföra begreppet *känsloarbete* och analyserar hur emotionella färdigheter är en central del av själva arbetsprocessen (Hoschild 1983). Det innebär att våra mest intima känslor varufieras och exploateras, vilket är särskilt tydligt när det gäller reproduktivt arbete eller kvinnodominerade service- och omsorgsyren (Colley 2015: 225).

SRT har också en mer normativ grund och öppnar därför för social kritik av samtiden. Genom att visa hur våra förmågor och behov reduceras i ett kapitalistiskt system, pekar SRT också mot möjliga alternativa och mindre begränsande sätt att strukturera det (re)produktiva arbetet på (Jaffe 2020: 4). Sätillvida utgör SRT ett intressant exempel på kritiska maktstudier.

I det följande görs tre nedslag där vi utifrån framför allt begreppet *gränskamp* samt begreppet *känsloarbete* diskuterar praktiker och debatter där kvinnor värt sig mot den dominerande jämställdhetspolitikens mål om heltids lönearbete.

## Analys: En gränskamp om (re)produktivt arbete

Det som i Sverige individualiseras och lite nedlåtande brukar kallas för "livspusslet" har i internationella sammanhang, både i publika debatter och i forskning, kommit att benämnas som en omsorgskris (Fraser 2016). Ett sådant krisnarrativ är dock inte dominerande i Sverige. Talet om livspussel rymmer inte tanken om en inneboende kris, utan snarare signalerar tankefiguren om ett pussel att det går att lösa inom ramen för rådande system, bara bitarna läggs på rätt plats. Frågan om omsorgen, och kanske framför allt barnomsorgen, ses ofta som något redan hanterat och löst i och med åtgärder såsom rätten till betald föräldraledighet och offentligt finansierad förskola (Carbin, Overud & Kvist 2017). Den svenska lösningen har inneburit en tvåförsörjarmodell (Sainsbury 1996) eller med Frasers ord en "Universal Breadwinner model" (Fraser 1994). En lösning där män och kvinnor förväntas lönearbeta i lika stor utsträckning och omsorgsarbetet utförs delvis av det offentliga samt på senare tid också genom att skapa en marknad för hemarbetet med det så kallade RUT-avdraget.

När Nina Björk ifrågasatte varför vi lämnar våra ettåringar på förskolan uttalade hon sig inom denna kontext – att detta redan är att betrakta som löst<sup>2</sup>.

Nina Björk inledde dagisdebatten genom att skriva:

Storleken på vår dagliga produktion av varor och tjänster vilar på att vi alla förtränger ett ljud. Ljudet av ett barn som lämnas. Och jag ska inte säga att vi är motvilliga. Jag skulle tro att ganska många av oss njuter av att cykla i väg till vuxenvärldens renhet och effektivitet och till vår egen prestation. I barnvärlden går ju allt så långsamt. Där är allt så kletigt och grötigt och upprepning, upprepning och da-da titta björnen sitter och ingen ser mig och ingen bekräftelse och jag behöver pengarna. Och Socialdemokraterna behöver min arbetskraft. (DN, 2005-10-30)

Genom att läsa ovan citat som en gränskamp mellan produktivt och reproduktivt arbete synliggörs motstridiga känslor mellan "effektivitet" och "långsamhet" och mellan "bekräftelse" och "upprepning". Enligt SRT är (re)produktionen av arbetskraft nödvändig för samhällets återskapande och därigenom är den en nödvändighet som inget samhälle kan bortse ifrån (Bhattacharya 2017). Den sociala reproduktionen inkluderar alltifrån mat, husrum och kläder till omsorg om barn och äldre i hemmet men också på institutioner såsom förskola, skola, sjukvård och äldreomsorg (Ferguson 2019: 31). Utöver detta arbete inkluderas också de *känslor* som behövs i vardagslivet i en förståelse av den sociala reproduktionen (Brenner & Laslett, 1991).

2 RUT-avdraget var dock inte infört år 2005 utan var en borgerlig jämställdhetspolitisk lösning som introducerades år 2007.

När Haros talesperson Madeleine Wallin berättar om hur hon upplevde det att lämna sina barn på förskolan, menar vi att denna gränskamp synliggörs:

Ja men jag har aldrig känt att det varit rätt. Jag har alltid känt att det bästa, att jag är ju bäst för mitt barn. Det vet jag. [...] Onormalt känner jag att det är om jag ska vara helt ärlig. [...]

Jag kunde lämna mina barn när dom var sjuka för att kvinnan jag jobbade hos behövde mig mer. Så långt hade det gått. Och då bestämde jag mig för att det här går inte. (SR, 2018, Tendens, "Feminister vägrar ta mig i hand")

Utifrån ett feministiskt marxistiskt perspektiv kan Wallins känsla läsas som att produktionen vilar på en alienation av det reproduktiva arbetet. Alienationen är särskilt stark i relation till emotionellt arbete och tar sig uttryck i att en person upplever ett glapp mellan vad hen "borde" känna och vad hen egentligen känner (Colley 2015: 228). I ett samhälle där reproduktionen ständigt underkastas produktionen måste känslor i förhållande till reproduktionen förträngas, känslor som, menar vi, kan ses som ett emotionellt arbete, vilka i sig är delaktiga i arbetskraftens återskapande. Känslorarbete är således centralt för det produktiva arbetet.

Wallin säger vidare:

Det var som en kraft som drabbade mig där jag vaknade upp och såg att nå men det här funkar ju inte. Jag gör ju som det står, eller som dom säger att jag ska göra. Jag jobbar. Jag jobbar visserligen inte heltid, för det borde jag ju göra. Men där går gränsen. Jag jobbade deltid och lämnade tre barn i förskola och tog hand om en kvinna och jobbade som personlig assistent. Alla dessa personer var i behov av omsorg. Mina tre barn och den här kvinnan. Och jag lämnade mina barn och tog hand om den här kvinnan för det finns inget alternativ. Det finns ingen annan öppning. (SR, 2018, Tendens, "Feminister vägrar ta mig i hand")

En förträngning av känslor blir därför både en förutsättning och en effekt av produktionens överordnande. Björks känslor, dåliga samvete och ont i magen kan alltså förstås som ett emotionellt arbete som hon är tvungen att förtränga. Som hon själv skriver: "vår dagliga produktion av varor och tjänster vilar på att vi alla förtränger ett ljud. Ljudet av ett barn som lämnas" (DN, 2005-10-30).

Både Nina Björks och Madeleine Wallins utsagor kan genom alienationsbegreppet förstås som en effekt av att relationen mellan det produktiva och det reproduktiva betraktas som redan löst då omsorgsarbetet förts över från det privata (hemmet) till det offentliga genom att omvandlas till lönearbete.

Utifrån en förståelseram grundad i SRT blir denna lösning emellertid endast en chimär – att företrädelsevis kvinnor får betalt för att arbeta inom offentlig eller privat omsorg för att ta hand om omsorgsbehov innebär inte att alla behov täcks in, eller att den stora mängden obetalt (re)produktivt arbete inte längre är ett problem. De dagliga aktiviteter, beteenden, känslor, ansvar och relationer som är involverade i att upprätthålla livet är också ett arbete – fysiskt och känslomässigt – som Brenner och Laslett (1991) menar att social reproduktion innebär.

Organisationen Haro har under årens lopp också försökt uppvärdera hemarbetet. En av grundarna av organisationen skriver i medlemstidningen:

Den konstruerade dikotomin mellan avlönat och oavlönat arbete borde naturligtvis upphävas. Man borde naturligtvis värdera allt nyttigt arbete i stället för att fingera att allt avlönat arbete är nyttigt. (haro!, 2010, nr 2, "Till sist Stille")

Här ifrågasätts uppdelningen mellan avlönat och oavlönat arbete, alltså uppdelningen mellan det produktiva och det reproduktiva arbetet och implicit tillskrivs värde till det reproduktiva arbetet. Wallin argumenterar:

Jag kan bara inte förstå att man har tappat bort det, och speciellt i den feministiska rörelsen att man inte har med obetalt arbete som kvinnor utför i hela världen fortfarande i Sverige också. Utan det måste ju inte vara så att jag ska ta hand om dina barn för att det ska vara värt nåt. Att jag tar hand om mina barn är ju värt nåt. [...] I Borås är det 140 000 per barn som ett barn kostar, om man skulle få dom pengarna själv skulle man välja det eller inte, att man måste få lov att göra det valet. (SR, 2018, Tendens, "Feminister vägrar ta mig i hand")

Genom att lägga fram en siffra på hur mycket ett barn kostar försöker Haro här visa värdet av att själv ta hand om sina barn. UnderbaraClara uttrycker sig på liknande sätt omkring värdet av att vara hemma och att få tid tillsammans med sina barn:

För att få syn på problematiken tycker jag att man kan sätta kronor och ören på sitt liv. För att upptäcka vilka kostnader man är beredd att ta. Vad är kortare dagar på förskolan värt i kronor och ören? Vad är mindre stressiga hämtningar och lämningar värt? Orken att laga en bra middag? Tiden att träna och ta hand om kropp och själ? Det låter kanske hemskt att tänka så. Men när vi inte har en enhetlig valuta på saker och ting så verkar vi ha svårt att göra jämförelser. Och just bristen på jämförelser gör att vi väljer fel. Vi köper inte det vi helst vill utan det samhället har sagt åt oss är ok att köpa: En höjd levnadsstandard. Som en exotisk,

dyr semester i stället för ett ospännande köp av lediga måndagar. Varför funderar vi inte över hur lite vi kan klarar [sic] vi oss på – i stället för hur maxat vi vill leva? (UnderbaraClara, 2014)

Nina Björk fortsatte i sitt inlägg i dagisdebatten:

Så jag föreslår att vi börjar om. Att vi säger annorlunda nu. Vi säger inte feminist = prodagis = heltidsarbete, utan feminist = begränsad dagistid = delat hemmaliv. 6 timmars arbetsdag för alla föräldrar och speciellt förbud mot småbarnspappor att arbeta heltid. Lika lön för olika arbete. Sänkt materiell standard. Men tid. (DN, 2005-10-30)

Vi läser ovan citat som ett försök att åter artikulera vikten av den sociala reproduktionen i jämställdhetsdiskursen, att artikulera "begränsad dagistid", "delat hemmaliv" tillsammans med mer stabila feministiska artikuleringar såsom "lika lön" för att peka på att en feministisk politik också kan handla om minskat lönearbete. Genom att Björk använder sig av feministiska slagord tillsammans med sitt krav om "begränsad dagistid" försöker hon få det att framstå som ett legitimt jämställdhetspolitiskt mål.

Kvinnors tal om att vilja stanna hemma med sina barn sätter fingret på en öm punkt, ett till synes olösligt dilemma inom de feministiska rörelserna som rör frågan om en krisande omsorg i ett samtida kapitalistiskt Sverige. Som statsvetaren Maria Jansson påpekar betraktas moderskap ofta som motsatsen till arbete och som något icke-politiskt. Moderskapet blir ett varande, något du är, medan lönearbetet är ett görande (Jansson 2001). Med ett feministiskt SRT-perspektiv kan den motsägelsefulla men nödvändiga relationen mellan produktivt och reproduktivt arbete sättas i fokus och analytiskt synliggöra det som vanligtvis döljs av politik och forskning genom att hänvisas till en privat sfär. SRT lyfter fram omsorgen om barn, gamla, sjuka och hur detta är ett arbete, ett arbete som skapar arbetarna och därmed möjliggör produktionen. Med detta teoretiska perspektiv går det således att se dessa utsagor i ett annat ljus. Utan barnomsorg, ingen produktion. Utsagorna blir till politiska krav, krav på att lönearbeta mindre, snarare än individuella lösningar på livspusslet.

## **Slutsatser: Arbetskritik klämd mellan nyliberal statsfeminism och konservativ anti-genusmobilisering**

I den här artikeln har vi granskat tre olika sätt som kvinnor har försökt att omförhandla jämställdhetspolitikens betydelse, kritiserat lönearbetet och uppvärdera det obetalda hemarbetet. Vi menar att själva etiketterna "konservativa

kvinnor”, “dagisdebatten” och “hemmafruorganisationer” reducerar och förminskar den politiska potentialen i de krav som ställts. Det blir ett sätt att inte se dem som *politiska* krav, utan snarare som individuella praktiker kopplade till moderskap. Det handlade för Björk inte om för- eller emot dagis, utan om huruvida små barns behov tillgodoses i vårt samtida kapitalistiska system. Naturligtvis är det skillnad på Haros icke systemförändrande arbetskritik och Nina Björks anti-kapitalistiska kritik och krav på 6 timmars arbetsdag. Med hjälp av en feministisk-marxistisk ansats synliggörs dock dess likheter. Genom att förstå båda dessa uttalanden som bottnade i en gränskamp i en samtida omsorgskris innefattar båda arbetskritik. Genom ett teoretiskt fokus på SRT kan vi analytiskt fånga hur olika reproduktiva praktiker underordnas och påverkas av både produktionsvillkor och av kapitalismens ständiga krav på tillväxt. Då kan reproduktionen i sig läsas som värdeskapande. När dessa nödvändiga beroendeförhållanden mellan produktion och reproduktion synliggörs, blottläggs de gränskamper där hegemonin kan utmanas, de sprickor där den sociala reproduktionen åter kan politiseras. Inte som en konservativ kraft utan som ett feministiskt motstånd mot arbetslinjen och kapitalismens krav.

Samtidigt har den svenska jämställdheten idag alltmer kommit att ifrågasättas och politiseras av konservativa partipolitiska röster och så kallade anti-genusrörelser som uttrycker sig mot feminism och jämställdhet (Martinsson 2020). Efter valet 2022 röstade Sverige fram en högerkonservativ regering, med partier som tydligt tar ställning *mot* jämställdhet och för kärnfamiljens återkomst, med bland annat förslag på barnomsorgspeng.

I den samtid som nu präglar Sverige blir det, menar vi, än mer viktigt att belysa kvinnors motstånd mot lönearbete och undersöka frågor om reproduktivt arbete. Fraser (2016) har beskrivit hur en kritisk feministisk rörelse i den samtida kapitalistiska ordningen är klämd mellan å ena sidan en statsliberal, nyliberal jämställdhetspolitik och å andra sidan konservativa krafter som mobiliserar mot jämställdhet (se även Payne & Tornhill 2021). För att inte analytiskt falla i fällan av att endast möjliggöra två fasta positioner, antingen en feministisk position som är för jämställdhet, heltids lönearbete och förskola, eller en konservativ (anti-feministisk) position som är emot heltidslönearbete och förskola, så menar vi att en feministisk-marxistisk analys kan blottlägga kapitalismens omsorgskris samt den allt överskuggande arbetslinjen centrala roll inom jämställdhetspolitiken. Detta öppnar således upp för en mer nyanserad maktkritisk analys med mindre fasta positioner.



## Referenser

- Aaron, Jaffe, 2020. *Social Reproduction Theory and the Socialist Horizon: Work, Power and Political Strategy*. London: Pluto Press.
- Bhattacharya, Tithi (red.), 2017. *Social reproduction theory: remapping class, recentring oppression*. London: Pluto Press.
- Brenner, Johanna & Laslett, Barbara, 1991. "Gender, Social Reproduction, and Women's Self-Organization: Considering the U.S. Welfare State", *Gender & Society* 5(3), s. 311–333. Tillgänglig på <https://doi.org/10.1177/089124391005003004>.
- Carbin, Maria, Overud, Johanna & Kvist, Elin, 2017. *Feminism som lönearbete: om den svenska arbetslinjen och kvinnors frigörelse*. Stockholm: Leopard förlag.
- Carbin, Maria & Rönnblom, Malin, 2012. "Jämställdhet i akademien: en avpolitiserad politik?", *Tidskrift för genusvetenskap* 1/2, s. 75–94.
- Colley, Helen, 2015. "Labor-power", i Mojab, Shahrzad (red.), *Marxism and feminism*. London, UK: Zed Books.
- Ferguson, Susan, 2019. *Women and work. Feminism, labour and social reproduction*. London: Pluto Press.
- Fraser, Nancy, 1994. "After the family wage", *Political theory*, Nov. 1994.
- Fraser, Nancy, 2016. "Contradictions of capital and care", *New Left Review* 100(100), s. 99–117.
- Fraser, Nancy & Rahel Jaeggi, 2018. *Capitalism. A conversation in critical theory*. Cambridge: Polity Press.
- Hochschild, Arlie, 1983. *The managed heart: Commercialization of human feeling*. Berkeley: University of California Press.
- Jansson, Maria, 2001. *Livets dubbla vedermödor. Om moderskap och arbete*. Stockholms universitet.
- Martinsson, Lena, 2020. "When gender studies becomes a threatening religion", *European Journal of Women Studies* 27(3), s. 293–300.
- Sainsbury, Diane, 1996. *Gender, equality and welfare states*. Cambridge University Press.
- Tollin, Katharina, 2011. *Sida vid sida: en studie av jämställdhetspolitikens genealogi 1971-2006*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Weeks, Kathi, 2011. *The problem with work: feminism, Marxism, antiwork politics, and postwork imaginaries*. Durham: Duke University Press.

## Källmaterial

- Björklund, Anna, 2022. *Kvinnomanualen*. Enskede: Bazar.
- Björk, Nina, 2005. "Vi är på helt fel spår", *Dagens Nyheter*, 2005-10-30.
- Ulmanen, Petra, 2005. "Hemmafrudebatten tur och retur", *Dagens Nyheter*, 2005-11-21.
- Larsson, Maria, 2005. "Välkommen till kd, Nina Björk", *Expressen*, 2005-11-01.
- Haro!, 2010. "Till Sist Stille!", Nr. 2, 2010.
- Sveriges Radio, 2018. "Feminister vägrar ta mig i hand", *Tendens*, 2018-12-04.
- UnderbaraClara, 2014. "Köp tid för pengarna". Tillgänglig på <https://underbaraclaras.se/2014/04/11/kop-tid-for-pengarna/>, hämtad 2022-09-01.



# Att fånga det politiska i en post-politisk tid

*Trygghet och jämställdhet som styrningsverktyg*

Jennie Brandén & Elisabeth Olivius

## **Capturing the political in post-political times: safety and gender equality as governing tools**

How can politics be critically explored, at a time when governing is increasingly seen as a matter of technical problem-solving? In this article, we argue that a governmentality perspective provides a fruitful analytical approach for capturing power and the political in processes and practices of governing. Drawing on our respective research, we highlight how two seemingly indisputable and desirable policy goals – safety and gender equality – operate as governing tools in ways that conceal political conflict and contestation. A governmentality perspective offers a useful analytical toolbox for exploring how political problems are constructed and rendered governable, and how governing practices are legitimated as a particular problem representation is naturalized. This analytical approach thus draws attention to questions of particular relevance in an era of post-politics and widespread de-politicization of fundamentally political issues, such as safety or gender equality.

## **Inledning**

Hur kan vi studera politik i en tid då styrning i hög utsträckning handlar om att hitta de rätta lösningarna på redan givna problem? I en samtid som präglas av avpolitisering (Wilson & Swyngedouw 2014; García-Lamarca & Ullström 2022; Brown 2015, 2018; Mouffe 2005, 2013) menar vi att detta är en särskilt angelägen fråga för statsvetenskaplig forskning. Vi argumenterar i denna artikel för att *governmentality* är ett analytiskt förhållningssätt som

Jennie Brandén är verksam vid Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet; Elisabeth Olivius är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

E-post: [jennie.branden@umu.se](mailto:jennie.branden@umu.se); [elisabeth.olivius@umu.se](mailto:elisabeth.olivius@umu.se)

svarar mot behovet att fånga "det politiska" (Mouffe 2005) i studier av politik och styrning. Att analysera politik utifrån ett governmentality-perspektiv handlar om att undersöka hur politiska problem görs styrbara genom specifika metoder, strategier och tillvägagångssätt. Det innefattar också en analys av de övergripande rationaliteter, det vill säga av de antaganden och idéer som ligger bakom olika styrningspraktiker. Med utgångspunkt i vår egen forskning (Brandén 2022, 2023; Brandén & Sandberg 2021; Olivius 2013, 2014a, 2016) belyser vi hur governmentality-perspektivet bidragit till att synliggöra hur trygghet respektive jämställdhet fungerar som styrningsverktyg. Trygghet och jämställdhet är tillsynes självklara och goda målsättningar, men de är samtidigt diffusa och bidrar till att dölja och exkludera "det politiska" (Mouffe 2005).

Idén om det post-politiska – dvs. fränkopplandet av konflikt och maktkamp från politiken – bottenar i en poststrukturalistisk ontologi som betraktar sociala och politiska ordningar som konstruerade, föränderliga och i grunden kontingenta (Wilson & Swyngedouw 2014: 10; Mouffe 2005). Samtidigt bidrar det sätt som politiken och samhället organiseras idag till att dölja denna frånvaro av en essentiell ordning genom att framhäva vissa förståelser, perspektiv och lösningar som "de enda rätta" och naturliga. Det innebär att det finns en spänning mellan å ena sidan "politik" som innefattande de etablerade institutionerna, tillvägagångssätten och ramarna för politiken, och å andra sidan "det politiska" som ontologisk kategori – det alltid föränderliga, konfliktfyllda och kontingenta (Mouffe 2005: 2). Enligt detta synsätt bidrar alltså dagens till stor del teknokratiska och konsensusbaserade sätt att bedriva politik till att dölja "det politiska" – dvs. de motsättningar och intressekonflikter som oundvikligen präglar hur vi förstår och angriper samhälleliga problem. Därmed begränsas möjligheterna för social och politisk förändring (Mouffe 2005).

Statsvetenskaplig forskning visar att styrningen av offentlig politik i Sverige, liksom i många andra delar av världen, under de senaste decennierna genomgått omfattande och djupgående förändringar i linje med marknadens ideal (Rönblom m.fl. 2022; Lauri 2016; Brandén 2022; Öjehag-Pettersson 2015). Dessa har bland annat inneburit att politiska och demokratiska värden såsom kollektivt ansvar, legitimitet, jämlikhet och rättvisa i allt högre grad underminerats av marknadsbaserade ideal som effektivitet, konkurrenskraft, mätbarhet och individuellt ansvar (Brandén 2022; Brown 2015; Rönblom m.fl. 2022). I linje med dessa marknadsideal har politisk styrning till stor del reducerats till vad som uppfattas som effektiv och konsensusbaserad administration, inom statsvetenskapen ofta benämnt som "good governance" (Swyngedouw 2014: 125). Till följd av denna utveckling menar exempelvis statsvetaren Wendy Brown (2015: 128) att politiken frikopplats från frågor om pluralism och maktkamp. Istället har den blivit en fråga om effektiv problemlösning för att arbeta mot gemensamma mål som är på förhand givna snarare än debatterade. I detta sammanhang framhålls alltså i allt

högre utsträckning vissa politiska ideal och lösningar som självklara, medan motstridiga intressen, skilda behov och olika förståelser av politiska problem och mål döljs eller helt exkluderas.

En konsekvens av detta är att politiska motsättningar och alternativ inte ges utrymme inom den institutionaliserade politiken. Detta leder till att missnöje och motsättningar uttrycks i moralistiska krav istället för politiska. Den politiska teoretikern Chantal Mouffe beskriver detta som att motsättningarna kommer till uttryck genom antagonism istället för agonism<sup>1</sup>, vilket utmanar det etablerade politiska systemet och dess demokratiska institutioner (Mouffe 2005: 3; 2013: 6-7). I den svenska kontexten kan till exempel de etablerade partiernas oförmåga att bemöta Sverigedemokraternas framgångar med politiska alternativ i en ideologisk debatt ses som en tydlig konsekvens av ett post-politiskt klimat. Här har konfliktlinjerna istället kommit att uttryckas i moralistiska termer och handla om huruvida Sverigedemokraterna bör isoleras (som "onda") eller betraktas som ett parti bland andra (som "goda"). Detta är inte unikt för Sverige, utan utgör ett exempel på den typ av antagonistisk, moraliskt färgad politisk polarisering som ett pågående globalt uppsving för illiberala, högerpopulistiska strömningar medfört (Brown 2018, Laruelle 2022, Mudde 2022). Denna globala utvecklingstrend kan alltså förstås som en effekt av att teknokratisk, konsensusorienterad post-politik under en längre tid har utgjort den dominerande formen för politik och styrning i många politiska kontexter.

Att vår tid präglas av ett post-politiskt klimat innebär således inte att motsättningar och motstånd saknas. Som exemplet med Sverigedemokraterna illustrerar så bidrar begreppet post-politik snarare till att synliggöra vår samtids oförmåga att tänka och agera politiskt – i termer av att hantera konflikt och skilda intressen – och hur den institutionaliserade politiken utformats på sätt som till stor del döljer och exkluderar "det politiska" (Mouffe 2005: 9). I denna artikel argumenterar vi för att statsvetenskaplig forskning mer än någonsin behöver analytiska förhållningssätt som bidrar till att synliggöra de exkluderingar och spänningar som ligger bakom tillsynes givna politiska ideal, problemförståelser och lösningar. Med utgångspunkt i vår forskning om styrning genom trygghet respektive jämställdhet vill vi bidra till en diskussion kring hur maktrelationer och det politiska kan synliggöras genom att tänka politik som *styrningsmentalitet*.

1 Mouffe (2013: 6-7) skiljer mellan å ena sidan ett utrymme för konflikt som "antagonism", en moralistisk vän/fiendekamp, och å andra sidan konflikt som "agonism", en respektfull debatt som lämnar utrymme för att diskutera intressekonflikter och politiska alternativ.

## Governmentality: att tänka politik som styrningsmentalitet

*Governmentality*<sup>2</sup> är ett poststrukturalistiskt perspektiv på politik och styrning som bygger på en relationell förståelse av makt, kunskap och meningsskapande (Foucault 1991). En central utgångspunkt är att makt inte främst förstås som repressiv utan som produktiv (Foucault 1990). Diskursiva praktiker bidrar till att forma och legitimera vissa förståelser av politiska problem och utesluta andra. Det är vidare genom diskurser och diskursiva praktiker som subjekt erkänns, regleras, positioneras och därmed konstitueras (Foucault 1980: 98; Cruikshank 1999: 2). En governmentality-analys delar många centrala ontologiska och epistemologiska utgångspunkter med andra poststrukturalistiska angreppssätt, till exempel diskursteoretisk analys, men karaktäriseras av ett fokus på hur makt verkar genom konkreta styrningspraktiker (Larner & Walters 2004: 3). Den blir enligt vår uppfattning därför särskilt användbar för statsvetare och i analyser av politikens utformning och genomförande.

I statsvetenskaplig forskning används begreppet governmentality bl.a. för att utforska politik och styrning inom olika policyområden i olika politiska kontexter. Aktuella exempel spänner från regional utvecklingspolitik i Sverige (Öjehag-Pettersson 2022, Öjehag-Pettersson & Mitander 2020) till reformer av lokala styrningsformer i Nepal (Acharya 2018) och Europeiska unionens strategier för att verka för demokratisering utanför dess egna gränser, till exempel i Turkiet (Muehlenhoff 2019). Därutöver har de styrningsmentaliteter som formar strategier för att styra miljö- och naturresursfrågor t.ex. analyserats som "green governmentalities" (Fletcher & Cortes-Vazquez 2020). Gemensamt för dessa studier är, trots vitt skilda empiriska fokus, ett intresse för att förstå hur specifika styrningsverktyg och praktiker underbyggs och motiveras av särskilda förståelser av de politiska problem som ska åtgärdas och av de människor som ska styras. Dessa förståelser är inte objektiva eller självklara, utan produkter av dominerande diskurser och maktrelationer. Ur ett maktkritiskt perspektiv är det därför centralt att visa på deras föränderlighet och deras politiska effekter.

Genom ett governmentality-perspektiv förstås styrning i bred bemärkelse som "the conduct of conduct", innefattande olika försök att styra och forma sitt eget och andras beteenden (Walters 2012:11–12). En governmentality-analys fokuserar på de praktiker och tekniker som används för att styra, och de idéer om *vad* som ska styras, *hur*, *varför*, och *av vem*, som ligger till grund för och legitimerar dessa styrningspraktiker. En governmentality-analys riktar på så sätt fokus mot hur kunskap, idéer och representation hänger samman med

2 I likhet med Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson (2017) har vi valt att inte översätta termen "governmentality" när vi beskriver det analytiska perspektivet i stort. Vi använder det svenska begreppet *styrningsmentalitet* när vi beskriver detta perspektivs analysobjekt och empiriska fokus, på engelska ibland omnämnt som "mentalities of government", i beskrivningar av vad ett governmentality-perspektiv syftar till att undersöka (se t.ex. Dean 2010: 24).

makt och styrning (Dean 2010:24–28). Det handlar om att synliggöra hur verkligheten görs styrbar och hur styrningen legitimeras och begripliggörs genom olika rationaliteter som ofta är nära sammankopplade med specifika tekniker för styrning (Dean 2010).

Att identifiera rationaliteter syftar till att urskilja de underliggande logikerna bakom ofta förgivettagna sätt att förstå och adressera politiska problem. Det handlar om att undersöka hur "sanningar" formas, upprätthålls och legitimeras i det konkreta "görandet" av politik (Li 2007; Miller & Rose 2008; Dean 2010). Det bör dock betonas att rationaliteter här inte syftar på intentioner. Poängen är således inte att avslöja dolda uppsåt, utan snarare att synliggöra hur förgivettagna sätt att förstå och adressera politiska problem inte alls är självklara utan bygger på och upprätthåller specifika kunskaper, maktrelationer och ideal (jfr Brandén 2022: 34; Olivius 2014a: 51).

När politik analyseras som styrningsmentalitet förstås därför inte det direkt uttalade som "fakta". Istället undersöks hur värden och ideal som "trygghet" och "jämsällldhet" opererar, hur de används och fylls med mening i realiserandet av politik och styrning, samt hur de knyts till vissa styrningstekniker, bygger på specifika normer och förutsätter vissa subjekt. Snarare än att förstå politiska praktiker som uttryck för de värden och ideal de säger sig sträva mot, så menar governmentality teoretikern Mitchell Dean att:

It is important to question how "values" function in various governmental rationalities, what consequences they have in forms of political argument, how they get attached to different techniques and so on. (Dean 2010: 46)

För att återknyta till vår egen forskning, så finns det enligt detta perspektiv ingen sann, ren eller essentiell betydelse av jämsällldhet eller trygghet (Prügl 2011: 85). Att jämsällldhet har integrerats i en mängd olika sammanhang, eller att trygghet i offentliga rum har blivit en fråga högt upp på den politiska dagordningen, behöver naturligtvis inte vara dåligt. Men, bara för att något görs i jämsällldhetens eller trygghetens namn behöver det inte heller nödvändigtvis vara något bra (jfr Brandén 2022; Olivius 2014a; Halley m.fl. 2006: 360). Governmentality-perspektivet öppnar således upp för nya typer av frågor (jfr Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2017): Hur görs politiska problem begripliga och styrbara genom jämsällldhet och trygghet? Vilka rationaliteter formar rådande idéer av vad trygghet respektive jämsällldhet är och hur det bäst uppnås? Vad inkluderas och vad exkluderas från dessa dominerande idéer? Vilka kategoriseringar och positioneringar av subjekt förutsätter och (åter) skapar dessa rationaliteter? En governmentality-analys är därmed fruktbar för att visa på hur kunskapsproduktion och styrning formar hur olika subjekt representeras och hur detta påverkar deras handlingsutrymme. Detta exemplifieras t.ex. i en studie av hur kvinnors roller i fattigdomsbekämpning och

livsmedelssäkerhet beskrivs i internationella policytexter och tar sig uttryck i olika styrningsmekanismer, där kvinnors centrala roll betonas men som samtidigt reproducerar begränsande och delvis motstridiga stereotyper (Prugl & Joshi 2021).

Governmentality har framförallt blivit ett etablerat sätt att analysera nyliberala former av styrning. Nyliberala styrningsmentaliteter kännetecknas av tekniker som strävar efter att styra genom att mäta, övervaka och utvärdera, samt av praktiker som syftar till att skapa självreglerande, entreprenöriella subjekt som styr sig själva på rätt sätt och görs ansvariga för sin egen välfärd (Larner 2000; Dean 2010; Calkin 2015). Sådana styrningsformer har under de senaste årtiondena varit dominerande i många länder samt inom global styrning. Detta innebär enligt vår mening inte att governmentality-perspektivets användbarhet är begränsad till analyser av just nyliberal styrning. Ett governmentality-perspektiv har exempelvis också använts för att synliggöra och analysera koloniala styrningsmentaliteter som legitimerade slaveri i Nigeria (Cornelius et al. 2019), islamistiska styrningsmentaliteter i turkiska Kurdistan (Kurt 2019) och högerpopulistiska, nationalistiska styrningsmentaliteter i Italien (Maglione 2021). I likhet med Brown (2015; 2018) och Larner (2000) menar vi därför att det är viktigt att governmentality-analyser inte framställer styrningsmentaliteter som enhetliga och allomfattande, utan också belyser de motsättningar och den föränderlighet som präglar dem. Vi anser på så vis att *governmentality* är ett analytiskt förhållningssätt som kan bidra till att både synliggöra hur olika styrningsmentaliteter opererar och fånga *det politiska* i olika former av styrning.

Governmentality-perspektivet innefattar ett antal analytiska verktyg för att synliggöra och problematisera de maktrelationer och den kunskap som präglar politikens utformning. Exempel på analysverktyg som används i de empiriska exemplen som följer i kommande avsnitt är styrningstekniker, rationaliteter, problematisering och subjektifiering. Dock saknar perspektivet enligt vår mening mer explicit normativa dimensioner för att avgöra vilka politiska strategier och tillvägagångssätt som är mer eller mindre önskvärda. Vi har i vår forskning om trygghets- respektive jämställdhetspolitik därför funnit det avgörande att komplettera governmentality-analysen med feministisk och postkolonial teori samt med teorier om "det politiska" (Olivius 2016; Brandén 2022). Med utgångspunkt i empiriska exempel från vår egen forskning visar vi härnäst hur vi använt governmentality i kombination med dessa teoretiska perspektiv för att analysera makt och synliggöra det politiska.



## Global flyktingpolitik och jämställdhet som styrningsverktyg

Utformningen av humanitärt bistånd till flyktingar är en form av global styrning i vilken mellanstatliga organisationer, som t.ex. Förenta nationernas flyktingkommisariat (UNHCR), samt internationella och mer lokala icke-statliga organisationer (NGOs), spelar en viktig roll. I flyktingläger och tillfälliga bosättningar för människor på flykt begränsar sig statens närvaro ofta till gränskontroller och övervakning av flyktingars mobilitet, medan internationella organisationer svarar för funktioner som registrering, tillhandahållande av bostäder och matbistånd. Under flera årtionden har dock humanitära aktörers ambitioner kommit att innefatta mer än att bara säkerställa flyktingars överlevnad; till exempel har jämställdhet som ett viktigt policymål i humanitära insatser blivit allt mer accepterat och centralt (Olivius 2014a; Edwards 2010).

I en analys av jämställdhetspolicy och praktik i humanitärt bistånd kan ett governmentality-perspektiv synliggöra hur jämställdhet tolkas, fylls med mening och används som styrningsverktyg. Detta är viktigt för att kunna se bortom de mål som jämställdhetsinitiativ säger sig eftersträva och för att undersöka hur jämställdhet ofta mobiliseras som ett medel för att uppnå andra mål. Jämställdhet som policymål formas av övergripande logiker inom den globala flyktingpolitiken, till exempel viljan att kontrollera människors mobilitet och upprätthålla nationalstaten som primär organiserande princip för tillhörighet och styrning. En analys av jämställdhet som styrningsverktyg, snarare än normativt värde, öppnar också upp för en analys av hur lokala maktrelationer mellan flyktingar och deras organisationer, internationella organisationer och biståndsgivare formar hur jämställdhet förstås och omsätts i praktiska projekt och program (Olivius 2016).

Detta kan illustreras av en studie av hur jämställdhetsmål och jämställdhetspolicies översatts till konkret praktik i humanitärt bistånd till flyktingar från Myanmar som lever i flyktingläger i Thailand och Bangladesh (Olivius 2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2016). Denna studie baserades på dokument, observationer samt intervjuer med humanitära biståndsarbetare och företrädare för flyktingorganisationer, och försökte med den konkreta biståndspraktiken som analytisk ingång förstå vad som faktiskt gjordes i jämställdhetens namn, och vad det fick för konsekvenser. Analysen visade att integreringen av jämställdhetsmål i humanitärt bistånd på ett avgörande sätt formades av en parallell utveckling mot resultatbaserad styrning, ökade krav på mätbarhet samt evidenstänkande i biståndet. Dessa ideal och praktiker är en del i vad Larner (2010) kallar nyliberal styrningsteknik. Dean (2010: 196–200) menar att nyliberal styrning ofta bygger på två typer av tekniker: "technologies of agency" och "technologies of performance". "Technologies of agency" är praktiker som syftar till att skapa ansvarsfulla, entreprenöriella subjekt som styr sig själva på

rätt sätt, medan "technologies of performance" är praktiker som syftar till att mäta, jämföra, utvärdera och övervaka. Tillsammans fångar dessa begrepp alltså en form av styrning som verkar genom fostrandet av självstyrande subjekt, men samtidigt övervakar och utvärderar dem för att optimera deras prestationer.

Vad får då jämställdhet för betydelse i mötet med det humanitära biståndets nyliberala styrning? För det första har mätbarhetens logik en avgörande betydelse för hur jämställdhet ges mening. I den vardagliga biståndspraktiken handlar jämställdhetsarbetet till stor del om att mäta kvinnors och mäns deltagande i olika typer av program och hjälpinsatser, samt om att skapa program och aktiviteter som kan producera "jämställdhet", gärna beskrivet i siffror. Detta mätande kan naturligtvis vara viktigt, och till exempel ge insyn i huruvida män och kvinnor ges lika tillgång till livsavgörande hjälp. Men fokuset på mätbara mål kan också dölja de maktrelationer som finns bakom siffrorna. En biståndsarbetare i Thailand berättade exempelvis att på grund av att ungefär lika många pojkar och flickor hoppade av skolan i de läger där hen arbetade, så saknades intresse av att undersöka djupare varför ungdomar hoppade av skolan, trots att orsakerna i hög grad hängde samman med könsbaserade ojämlikheter och utmaningar. Flickor hoppade nästan alltid, enligt denna respondent, av skolan på grund av skam och stigma kring graviditeter och sexualitet, medan pojkar hoppade av på grund av alkohol- och drogmissbruk (Olivius 2013). En djupare analys av könsnormer och olikheter bakom siffrorna hade således kunnat synliggöra könsbaserade former av sårbarhet och exkludering som jämställdhetsprogram hade kunnat hantera mer effektivt.

För det andra visade analysen tydligt på hur jämställdhet tolkades som synonymt med att öka kvinnors deltagande i genomförandet av olika biståndsprogram. I administrerandet av matbistånd, eller i initiativ som syftade till att bekämpa undernäring hos barn, porträtterades flyktingkvinnor ofta som viktiga humanitära "partners" som behövde aktiveras för att delta i biståndsinsatser. Detta motiverades ofta med att kvinnors deltagande kunde göra biståndet mer effektivt; att uppmuntra kvinnors aktiva deltagande blev i realiteten ett sätt att decentralisera biståndet till mer eller mindre obetalda "underleverantörer". Som en biståndsarbetare i Thailand uttryckte det så bygger dessa styrningstekniker på en syn på kvinnor som "en bättre investering för utveckling. Det är mer sannolikt att kvinnor investerar de resurser de får del av i sina familjer, än män".<sup>3</sup> Detta exemplifierar hur kvinnor i nyliberala biståndsinsatser ofta görs ansvariga för "the good governance of the family" (Rojas 2004: 105). Medan dessa strategier ibland ledde till att kvinnor fick möjligheter att påverka sin situation eller få en liten inkomst, gjorde de samtidigt flyktingkvinnor ansvariga för strukturella problem – som barns undernäring – som de saknade resurser att lösa (Olivius 2014b). Dessutom förstärkte dessa styrningstekniker ofta

3 Intervju, Thailand, Mae Sot, november 9, 2011. Översatt från engelska av författaren.

stereotypa förväntningar på kvinnors omhändertagande roller, snarare än att bidra till att förändra genusrelationer. Detta ansvariggörande ("responsibilization") är en central del i vad Dean (2010) kallar "technologies of agency".

Användandet av ett governmentality-perspektiv i denna studie synliggjorde alltså hur nyliberala styrningstekniker formade innebörden av jämställdhet på ett sätt som begränsade humanitära biståndsarbeters och organisationers förmåga att se och adressera jämställdhet som en fråga om makt och politik. Kravet på mätbarhet leder till att jämställdhetsmål konstrueras på ett ytligt sätt, som bidrar till att osynliggöra de mindre mätbara, djupare och mer komplexa maktrelationer och kontextspecifika dynamiker som ger upphov till ojämlika livsvillkor, som ovanstående exempel kring pojkar och flickors skolfrånvaro tydligt illustrerar. Viljan att aktivera flyktingkvinnor som självstyrande subjekt i biståndets tjänst bygger på en instrumentell logik, där jämställdhet blir till ett medel för andra mål, som exempelvis biståndseffektivitet. Governmentality-perspektivet synliggör här hur det som görs i jämställdhetens namn varken nödvändigtvis har förändrade och mer jämlika genusrelationer som mål, eller leder till sådana resultat. Konstruktionen av flyktingkvinnor som strategiska humanitära "partners" visar dessutom på hur nyliberala styrningsmentaliteter kan flätas samman med, eller samexistera med, andra rationaliteter, som till exempel en kolonial logik där de styrda subjekten inte ses som kapabla att själva ta ansvar för sina liv och styra sig själva, om de inte först aktiveras och bemyndigas av den styrande makten (se även Olivius 2014c, 2016). Detta är ofta särskilt framträdande i globala periferier, eller i styrningstekniker som riktar sig mot marginaliserade grupper i samhällen i det globala nord (Dean 2010: 158).

I studien av jämställdhetsarbete i global flyktingpolitik synliggjorde governmentality-perspektivet alltså hur biståndets nyliberala styrning bidrog till att jämställdhet konstruerades som en teknisk, administrativ fråga. Tillsammans med biståndets ofta koloniala förhållningssätt till relationen mellan hjälpare och hjälpta ledde detta dessutom till att internationell expertis gavs betydligt större tyngd än flyktingars levda erfarenheter av könsbaserad ojämlikhet och marginalisering i utformningen och genomförandet av jämställdhetsprogram. Att på detta sätt synliggöra de ofta förgivettagna maktrelationer och hierarkier som formar politik och styrning menar vi är en av styrkorna i en governmentality-analys. Vilka subjekt positioneras till exempel som experter på jämställdhet, och vilka representeras som passiva mottagare som behöver lära sig om jämställdhet? Denna analytiska styrka illustreras även i nästa empiriska exempel, med fokus på hur trygghet fungerar som styrningsverktyg: vilka subjekt ska göras trygga och vilka subjekt positioneras istället som hot mot andras trygghet?

## Patrullerande vakter och trygghet som styrningsverktyg

Samtidigt som ojämlikheten ökar i Sverige (Ahrne m.fl. 2021), så toppar frågor om trygghet och brottsprevention den politiska agendan (Brandén 2022). I det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet har säkerhetsbranschen generellt, och privata väktare och ordningsvakter specifikt, fått en allt större roll. I dag upphandlar mer än var tredje svensk kommun, inklusive de tre största städerna i Sverige, privata vaktbolag för patrullering av offentliga miljöer i syfte att öka tryggheten och förebygga brott (Hesserud Persson 2016). I många fall handlar det om ordningsvakter som jämfört med väktare har utökade befogenheter att avvisa, avlägsna eller omhändertaga människor för att upprätthålla allmän ordning inom avgränsade så kallade "LOV 3§-områden"<sup>4</sup> (Letterfors 2018). Många områden som bevakas och patrulleras av ordningsvakter täcker hela stadskärnor eller bostadsområden, framförallt de som klassats av polisen som "särskilt utsatta" (Polismyndigheten 2017).

I en governmentality-analysis av trygghetspolitik och praktik sätts fokus på hur "trygghet" opererar, hur det avgränsas och ges mening som politiskt problem och görs styrbart (Dean 2010). Det öppnar även upp för en analys av en ofta outtalad problemförståelse om vad och vilka som anses orsaka otrygghet och vilka som ska göras trygga. Genom att inte ta betydelsen av trygghet för given utan tänka politik som styrningsmentalitet fokuseras analysen kring vilka övergripande rationaliteter och tekniker för styrning som formar rådande föreställningar om vad trygghet är och hur det bäst kan uppnås (Brandén 2023, 2022; Brandén & Sandberg 2021).

Denna typ av analys exemplifieras här genom en studie av hur patrullerande privata vakter har blivit en utbredd åtgärd för att öka trygghet i svenska kommuner och vilka effekter denna utveckling har (Brandén 2023, 2022). Studien baserades på deltagande observation, policyanalys samt intervjuer med politiker, tjänstepersoner, poliser och representanter från vaktbolag i tre svenska kommuner som upphandlar patrullerande väktare och ordningsvakter i syfte att öka tryggheten i offentliga miljöer. Utifrån ett governmentality-perspektiv förstås trygghet som ett diskursivt konstruerat, snarare än givet, mål. Genom styrningen av trygghet så avgränsas och konstrueras dess mening som ett politiskt problem på ett sätt som gör trygghet begripligt, styrbart och möjligt att angripa genom de patrullerande vakterna som "svar" (Dean 2010; Li 2007). Hur formas då trygghet i offentliga rum till ett objekt för styrning genom patrullerande vakter och vilka rationaliteter underbygger och legitimerar denna "lösning"?

4 Ett begränsat område där en kommun enligt Lagen om ordningsvakter (LOV) 3§ fått tillstånd av polismyndigheten att under en begränsad tid ha ordningsvakter som inom området har rätt att avvisa, avlägsna eller omhändertaga personer i syfte att upprätthålla allmän ordning.

Förutom att upprätthålla ordningen och förebygga vissa brott, visade studien att vakterna gavs i uppdrag av kommunerna att arbeta trygghetsskapande genom att bygga sociala relationer och interagera med olika s.k. "riskgrupper", ofta ungdomar. Samtidigt samverkade de med offentliga aktörer som polisen, socialtjänsten, skolor och ungdomsgårdar. Vakternas patrullering innefattade även en daglig, ofta detaljerad rapportering till polisen och kommunen av det de observerade och mötte (Brandén 2023, 2022).

De patrullerande vakterna motiverades av kommunerna som ett svar på mätningar som visat på en ökad otrygghet i offentliga rum, framförallt bland kvinnor. Den uppmätta otryggheten beskrevs i både policy och intervjuer som en komplex och subjektiv känsla, som "svår att förklara" eftersom man inte kunde se motsvarande ökning av brott. Samtidigt framställdes otrygghetsstatistiken som "fakta" och som ett bevis på en ökad otrygghet som kommunen ansåg sig tvungen att "ta itu med". På så vis artikulerades den uppmätta otryggheten i sig som det problem som legitimerade och motiverade de patrullerande vakterna som ett effektivt och synligt svar på otryggheten. Medan ingen kommun kunde visa att vakternas patrullering minskat otryggheten, framhölls vakternas dagliga rapporter och statistik över interventioner som bevis på en lyckad insats. Trygghet formades därmed till en teknisk och kalkylerbar fråga som blev möjlig att "lösa" genom vakternas patrullering som genererade mätbara resultat. På detta sätt gjordes de mätbara och uppföljningsbara dimensionerna av trygghet till både problem och lösning, medan de mindre mätbara och mer komplexa och maktrelaterade aspekterna osynliggjordes. Därmed frikopplades betydelsen av trygghet från dess sociala och politiska sammanhang, vilket bidrog till att dölja den osäkerhet kring otrygghetsstatistiken och otrygghetens orsaker som också uttrycktes i kommunerna. Analysen visade således hur betydelsen av trygghet som objekt för styrning i denna kontext till stor del formades av en nyliberal styrningsrationalitet som ställer krav på mätbarhet, effektivitet och kalkylerbarhet (Larner 2000).

Formandet av trygghet som objekt för styrning innefattade också en avgränsning av de rum och subjekt som vakterna skulle bevaka. Framförallt patrullerades "särskilt utsatta områden" samt s.k. "hot spots" för ordningsstörningar, brott eller otrygghet, som regelbundet besöktes av vakterna. Problemen som beskrevs i relation till dessa platser inkluderade brott som personrån, droghandel och sexuella trakasserier, men också sociala problem som hemlöshet, s.k. "tiggeri" och utåtagerande ungdomar som ansågs orsaka otrygghet. I två av kommunerna kopplades även den ökade otryggheten till vad som beskrevs som "en förändrad gatubild" till följd av en ökad invandring under 2015–2016. Konstruktionen av dessa rum och subjekt som särskilt otrygga och nödvändiga att bevaka bidrog till att särskilja dem från det "normala". Genom att i stor utsträckning därtill placera hotet mot trygghet

hos rasifierade och invandrade ”andra”, särskildes även problemet från det svenska ”vi:et”.

På så sätt formades innebörden av trygghet till en fråga om ordning och likformighet i det offentliga rummet som baserades på specifika ideal. Analysen visade att dessa ideal till stor del byggde på (post)koloniala idéer om det homogena, familjära, ”svenska” som tryggt medan det som avvek från detta ideal framstod som främmande, ”osvenskt” och därmed hotande eller otryggt (Ahmed 2000; Hübinette & Lundström 2014). Styrningen av trygghet byggde alltså på en särskiljande logik där några, ofta privilegierade, ska göras trygga på bekostnad av allt otryggare, ofta marginaliserade och rasifierade, ”andra” (Li 2007; Ahmed 2000). Dessa ojämlika maktrelationer och exkluderingar av vissa grupper från det offentliga rummet doldes dock genom den dominerande förståelsen av trygghet som en teknisk fråga och ett ideal med förgivettagen innebörd. Trygghet artikulerades därmed som något som är bra för alla.

Genom denna konsensusbaserade representation av trygghet (Mouffe 2005) pekade studien på hur outsourcingen av trygghet till privata vaktbolag bidrar till att förskjuta ansvaret för grundläggande demokratiska principer – såsom legitimitet och statligt våldsmonopol – mot den privata säkerhetsindustrin, utan politisk debatt. Som ett kommunalråd uttrycker det:

Vi har varit alltså väldigt överens så det har inte alls blivit någon politik i det här utan det handlar ju om egentligen att skapa trygghet.

Samtidigt lämnades de varierande samhällsliga problem som sågs som orsaker till otrygghet både opblematiserade och oförändrade genom vakternas patrullering som ”svar”. Därmed lades ansvaret för förändring på de individer och grupper som avviker för mycket från det ”normala”, begår vissa brott, ”tigger”, är hemlösa eller på andra sätt ansågs orsaka otrygghet för andra. I linje med en nyliberal logik om att skapa ansvarstagande och självreglerande subjekt (Dean 2010) bidrog styrningen av trygghet således till att individualisera de komplexa samhällsproblem som ansågs orsaka otrygghet. Det innebär att den sociala, ekonomiska och politiska ordningen helt utelämnades från förståelsen av trygghet som politiskt problem såväl som från de tänkbara lösningarna. På så vis visade analysen hur trygghet opererar som ett nyliberalt styrningsverktyg som bidrar till att upprätthålla snarare än utmana eller förändra den rådande ordningen (jfr Lorey 2015: 13).

Genom att analysera politik som styrningsmentalitet och inte ta betydelsen av trygghet för given visade studien alltså hur trygghet konstruerades som objekt för styrning utifrån nyliberala styrningsideal om mätbarhet, effektivitet och kalkylerbarhet (Larner 2000; Li 2007; Dean 2010). Detta bidrog till att forma trygghet till en teknisk fråga, där identifierade trygghetsproblem individualiserades och frikopplades från sitt sociala och politiska sammanhang,

vilket begränsar möjligheten att adressera de maktrelaterade dimensionerna av (o)trygghet. Genom att gå bortom det direkt uttalade och fokusera på bakomliggande rationaliteter visade analysen samtidigt hur förgivettagna föreställningar om trygghet i offentliga rum är kopplade till (post)koloniala idéer om nation, medborgarskap och den svenska välfärdsstaten. Idéer som bottenar i trygghetsideal om ordning, likformighet och homogenitet, som hotas av invandring, synlig fattigdom och "särskilt utsatta områden" som kontinuerligt särskiljs från det vita, svenska, "vi:et" (jfr Sager & Mulinari 2018; Hübinette & Lundström 2014). Governmentality-analysen bidrog på så sätt till att synliggöra de konfliktlinjer och maktrelationer kopplade till rasifiering, klass och kön som tenderar att präglade det som oproblematiserat görs i trygghetens namn och på så vis döljer "det politiska" (Mouffe 2005).

## **Att återupprätta det politiska genom att analysera politik som styrningsmentalitet**

Mot bakgrund av en post-politisk tid som präglas av utmaningar som klimatförändringar och krig, och som bidragit till en ökad ojämlikhet, nationalism och antagonistisk polarisering (Wilson & Swyngedouw 2014; Brown 2015; 2018; Mouffe 2005; 2013), har vi i denna artikel argumenterat för behovet av kritiska förhållningssätt för att analysera politik inom statsvetenskaplig forskning. Vi har framhållit governmentality som ett perspektiv som svarar mot detta behov genom att tillhandahålla analytiska verktyg för att förstå och synliggöra de exkluderingar, spänningar, maktkamper och konfliktlinjer som ligger bakom en förgivettagen och oproblematiserad politisk och ekonomisk ordning. Vi vill samtidigt framhålla att ett governmentality-perspektiv inte enbart är användbart i en post-politisk kontext; detta visas förtjänstfullt i studier som använder governmentality för att förstå hur politik och styrning har fungerat historiskt i helt andra typer av politiska landskap och klimat (se t.ex. Cornelius m.fl. 2019; Ladwig & Rogue 2020). Men perspektivets fokus på att synliggöra det förgivettagna och outtalade gör att det lämpar sig väl för en analys av politik i sammanhang som präglas av avpolitisering, där skilda intressen, maktrelationer och konfliktlinjer inte blir föremål för politisk debatt.

De illiberala, auktoritära och högnationalistiska strömningarnas ökade utbredning idag kan förstås som ett motstånd, som en destruktiv reaktion på den etablerade politikens konsensusbaserade karaktär och nuvarande oförmåga att synliggöra och hantera centrala politiska konfliktlinjer (Brown 2018; Fearn & Davoudi 2022). I en tid av demokratisk tillbakagång är det enligt vår mening därför mer angeläget än någonsin att återupprätta det politiska – kampen mellan olika politiska alternativ – som demokratins grund. Detta är också avgörande för att kunna bemöta nationalism, främlingsfientlighet och högerpopulism med politiska argument och alternativ, snarare än

moralistiska argument och avpolitiserade fördömanden. I denna artikel har vi argumenterat för att den statsvetenskapliga forskningen kan spela en viktig roll i detta återupprättande, genom att bidra med kritiska analyser av politik som styrningsmentalitet och på så vis synliggöra maktrelationer och konfliktlinjer i nutida former av politik och styrning.

## Referenser

- Acharya, Keshav K., 2018. "Local governance restructuring in Nepal: From government to governmentality", *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology* 12(2018), s. 37-49.
- Ahmed, Sara, 2000. *Strange encounters: embodied others in post-coloniality*. London: Routledge.
- Ahrne, Göran, Stöber, Niels & Thaning, Max, 2021. "Klasstrukturen i Sverige", s. 21-51 i Suhonen, Daniel, Therborn, Göran & Weithz, Jesper (red.), *Klass i Sverige: ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*. Lund: Arkiv förlag.
- Blühdorn, Ingolfur & Deflorian, Michael, 2021. "Politicisation beyond post-politics: new social activism and the reconfiguration of political discourse", *Social Movement Studies* 20(3), s. 259-275.
- Brandén, Jennie, 2023. "The politics of patrolling 'safety guards' in Sweden: outsourcing, depoliticization, and immunization", *Critical policy studies* 17(4), s. 619-636.
- Brandén, Jennie, 2022. *In the name of safety: power, politics and the constitutive effects of local governing practices in Sweden*. Avhandling, Umeå universitet.
- Brandén, Jennie & Sandberg, Linda, 2021. "Governing safety through the politics of community? A governmentality analysis of the practice of 'safety walks' in three Swedish cities", *Space and Polity* 25(1), s. 1-19.
- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. 1 ed. New York: Zone Books.
- Brown, Wendy, 2018. "Neoliberalism's frankenstein: authoritarian freedom in twenty-first century 'democracies'", *Critical Times* 1(1), s. 60-79.
- Calkin, Sydney, 2015. "Feminism, interrupted? Gender and development in the era of 'Smart Economics'", *Progress in Development Studies* 15(4), s. 295-307.
- Cornelius, Nelarine, Olusanmi Amujo & Pezet, Eric, 2019. "British 'Colonial governmentality': slave, forced and waged worker policies in colonial Nigeria, 1896-1930", *Management & Organizational History* 14(1), s. 10-32.
- Cruikshank, Barbara, 1999. *The will to empower*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dean, Michael, 2010. *Governmentality: power and rule in modern society*. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Edwards, Alice, 2010. "Transitioning gender: Feminist engagement with international refugee law and policy 1950-2010", *Refugee Survey Quarterly* 29(2), s. 21-45.
- Fearn, Gareth & Davoudi, Simin, 2022. "From post-political to authoritarian planning in England, a crisis of legitimacy", *Transactions of the Institute of British Geographers* 47(2), s. 347-362.
- Fletcher, Robert & Cortes-Vazquez, Jose, 2020. "Beyond the green panopticon: New directions in research exploring environmental governmentality", *Environment and Planning E: Nature and Space* 3(2), s. 289-299.



- Foucault, Michel, 1980. "Truth and power", s. 109-133 i Gordon, Colin (red.), *Power/knowledge: selected interviews and other writings 1972-77*. New York: Pantheon.
- Foucault, Michel, 1990. *The history of sexuality: vol. 1, an introduction*. New York: Random House.
- Foucault, Michel, 1991. "Governmentality", s. 87-104 i Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (red.), *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- García-Lamarca, Melissa & Ullström, Sara, 2022. "'Everyone wants this market to grow': The affective post-politics of municipal green bonds", *Environment and Planning E: Nature and Space* 5(1), s. 207-224.
- Gordon, Colin, 1991. "Governmental Rationality: An Introduction", i Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (red.), *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: University of Chicago Press.
- Haahr, Jens Henrik & Walters, William, 2004. *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. London: Routledge.
- Halley, Janet, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, 2006. "From the international to the local in feminist legal responses to rape, prostitution/sex work, and sex trafficking: four studies in contemporary governance feminism", *Harv. JL & Gende*, 29, s. 335.
- Hesserud Persson, Stefan, 2016. "Fler kommuner köper trygghet", *Sveriges Radio*, tillgänglig på <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6526623>, hämtad 2018-03-14.
- Hübinette, Tobias & Lundström, Catrin, 2014. "Three phases of hegemonic whiteness: understanding racial temporalities in Sweden", *Social Identities* 20(6), s. 423-437.
- Kurt, Mehmet, 2019. "'My Muslim Kurdish brother': colonial rule and Islamist governmentality in the Kurdish region of Turkey", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 21(3), s. 350-365.
- Ladwig, Patrice & Roque, Ricardo (red.), 2020. *States of imitation: mimetic governmentality and colonial rule* (Vol. 11). Berghahn Books.
- Larner, Wendy, 2000. "Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality", *Studies in Political Economy* 63(1), s. 5-25.
- Larner, Wendy & Walters, William, 2004. "Introduction: global governmentality", s. 1-20 i Wendy Larner & William Walters (red.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*. Abingdon and New York: Routledge.
- Laruelle, Marlene, 2022. "Illiberalism: a conceptual introduction", *East European Politics* 38(2), s. 303-327.
- Lauri, Markus, 2016. *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.
- Letterfors, Alexandra, 2018. "Ordningvakter övervakar stadskärnor", *Sveriges Radio*, tillgänglig på <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6936928>, hämtad 2018-04-24.
- Li, Tania Murray, 2007. *The will to improve: governmentality, development, and the practice of politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lorey, Isabell, 2015. *State of insecurity: government of the precarious*. London: Verso.
- Maglione, Giuseppe, 2021. "Techno-sovereignism: the political rationality of contemporary Italian populism", *Theory and Society* 50(5), s. 791-813.

- Mitander, Tomas, Säll, Line & Öjehag-Pettersson, Andreas, 2017. "Det urbana rummets in- och utsidor. Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 119(3), s. 389-412.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the political*. London: Routledge.
- Mouffe, Chantal, 2013. *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso.
- Mudde, Cas, 2022. *Ytterhögern idag*. Lund: Studentlitteratur
- Olivius, Elisabeth, 2013. "Gender Equality and Neo-liberal Governmentality in Refugee Camps", *St Antony's International Review* 9(1), s. 53-69.
- Olivius, Elisabeth, 2014a. *Governing refugees through gender equality: Care, control, emancipation*. Avhandling, Umeå universitet.
- Olivius, Elisabeth, 2014b. "Displacing Equality? Women's Participation and Humanitarian Aid Effectiveness in Refugee Camps", *Refugee Survey Quarterly* 33(3), s. 93-117.
- Olivius, Elisabeth, 2014c. "(Un)Governable Subjects: The Limits of Refugee Participation in the Promotion of Gender Equality in Humanitarian Aid", *Journal of Refugee Studies* 27(1), s. 42-61.
- Olivius, Elisabeth, 2016. "Constructing humanitarian selves and refugee others: Gender equality and the global governance of refugees", *International feminist journal of politics* 18(2), s. 270-290.
- Polismyndigheten, 2017. *Utsatta områden. Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen.
- Prügl, Elisabeth, 2011. "Feminist International Relations", *Politics & Gender* 7(01), s. 111-116.
- Prügl, Elisabeth & Joshi, Saba, 2021. "Productive farmers and vulnerable food securers: contradictions of gender expertise in international food security discourse", *The Journal of Peasant Studies* 48(7), s. 1439-1458.
- Rose, Nikolas & Miller, Peter, 1992. "Political power beyond the State: problematics of government", *The British Journal of Sociology* 43(2), s.173-205.
- Rojas, Cristina, 2004. "Governing through the social: representations of poverty and global governmentality", s. 97-115 i Wendy Larner & William Walters (red.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*. London: Routledge,.
- Rönblom, Malin, Alnebratt, Kerstin, Eduards, Maud, Johansson, Jörgen & Öjehag-Pettersson, Andreas, 2022. *Trängd demokrati. Om politikens vardag och om att vara människa*. Möklinta: Gidlunds.
- Sager, Maja & Mulinari, Diana, 2018. "Safety for whom? Exploring femonationalism and care-racism in Sweden", *Women's Studies International Forum* 68, s. 149-156.
- Swyngedouw, Erik, 2014. "Where is the political? Insurgent mobilisations and the incipient "return of the political", *Space and Polity* 18(2), s. 122-136.
- Walters, William, 2012. *Governmentality: critical encounters*. London: Routledge.
- Wilson, Japhy & Swyngedouw, Erik (red.), 2014. "Seeds of Dystopia: Post-Politics and the Return of the Political", s. 1-24 i *The post-political and its discontents: spaces of depoliticization, spectres of radical politics*. Edinburgh University Press.
- Öjehag-Pettersson, Andreas, 2015. *Space craft: globalization and governmentality in regional development*. Doktorsavhandling, Karlstads universitet.
- Öjehag-Pettersson, Andreas, 2022. "Making space for competition: The rationalities of contemporary regional development", *Environment and Planning C: Politics and Space*, s. 1-17.
- Öjehag-Pettersson, Andreas, & Mitander, Tomas, 2020. *Traveling Expertise and Regional Development*. London: Routledge.

# Djurskyddets ideologiska fantasier

*En psykoanalytisk läsning av ”grisskandalen” 2009*

Per-Anders Svärd

## **Animal welfare’s ideological fantasies: A psychoanalytical reading of the Swedish “Pig Scandal” in 2009**

Swedes take significant pride in their country’s animal welfare standards, often touting their system as the ‘best in the world’. But what happens when this self-image is challenged and needs to reclaim its legitimacy? This article deals with the media reporting about the Swedish “Pig Scandal” in 2009. The scandal broke out after animal rights activists revealed extensive mistreatment of pigs in the meat industry. Bringing a psychoanalytically informed discourse theory to bear on the ensuing struggle over the meaning of the event, I argue that the restoration of the Swedish animal welfare discourse played out partly in the psychic register of fantasy. By displacing the animal cruelty inherent to the social order itself onto a series of external enemy-obstacles, the utopian promise of harmonious human–animal relations could be salvaged. In addition to this empirical contribution, the article introduces a Lacanian perspective on the role of lack, enjoyment, and fantasy in politics. The aim in this regard is to demonstrate the relevance of these psychoanalytical concepts as crucial resources for critique in the social sciences.

## **Inledning**

På måndagskvällen den 23 november 2009 förberedde sig många av Sveriges grisuppfödare för en av årets branschbegivenheter. Dagen efter skulle Grisföretagardagen, ett stort inspirationsevent med seminarier och mingel, gå av stapeln på Elmia-mässan i Jönköping. Men vilka planer de femhundra deltagarna än hade så skulle de ställas på ända redan samma natt.

Per-Anders Svärd är verksam som universitetslektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola.  
E-post: per-anders.svard@sh.se

Exakt klockan tre på morgonen tisdagen den 24 november uppdaterades Sveriges Radios hemsida med en nyhet som skulle skaka hela grisindustrin. Artikeln, av Daniel Öhman (2009) på Ekot-redaktionen, bar rubriken "Vanvårdade grisar äter upp varandra". Texten åtföljdes av ett filmklipp som visade smutsiga och såriga grisar som trängdes på knapphändigt halmbeströdda betonggolv. Flera grisar hade skadade ben, och i ett bås stod flera djur och åt på ett uppsvullet griskadaver.

Artikeln förklarade att grisarna i filmen kom från Blackstaby gård utanför Flen. Gården tillhörde Lars Hultström, ordförande för köttböndernas branschorganisation Swedish Meats, tillika styrelseledamot i HK Scan och Svenska Djurhälsovården. Bara det hade räckt för en branschskandal. Men det slutade inte där.

Filmen som Ekot publicerade var bara en liten del av ett stort material som hade samlats in av Djurrättsalliansen, en djurrättsorganisation som bildats år 2005. Under två år hade Djurrättsalliansens researchgrupp smugit sig in på ett hundratal grisgårdar över hela Sverige för att filma och fotografera djurens situation. Materialet överlämnades sedan till Ekot-redaktionen, som gick ut med nyheten efter att ha verifierat underlaget.

Några timmar efter Ekots publicering lanserade Djurrättsalliansen en kampanjhemsida med titeln *Ett liv som gris* ([www.ettlivsomgris.se](http://www.ettlivsomgris.se)). På sajten samlades dokumentation från den hemliga undersökningen. Samtidigt gick organisationen ut med att man polisanmält 92 av gårdarna för brott mot djurskyddslagen. Man planerade också en manifestation utanför Elmia-mässan.

När grisföretagarna vaknade på mässdagen var förvandlingen fullbordad. Grismässan hade blivit en krismässa. Medierna kastade sig över skandalen med rubriker som "Skräckkött säljs till jul" (Asplid & Salihu 2009), "Här blev de kannibaler" (Marmorstein & Nises 2009), "Traktorerna vårdas ömmare" (Ahlborg 2009) och "Polisen utreder bönder efter grisskandalen" (Letmark 2009).

Djurskyddsinspektörer över hela landet fick göra akututryckningar till utpekade gårdar, medan livsmedelskedjorna stoppade köttleveranser från de anmälda uppfödarna. EU:s jordbrukskommissionär fördömde vanvården och Sveriges jordbruksminister kallade branschen till krismöte. Lars Hultström själv jagades av media, tog time-out, och tvingades efter några dagar avgå från sina förtroendeuppdrag i köttbranschen.

Journalister och kommunikationsexperter hyllade Djurrättsalliansen för att ha genomfört "årets PR-kupp" (Holmkvist 2009) och fått in "en PR-mässig fullträff" (Hermanrud 2009). Med bara en månad kvar till jul hade julsinkans produktionsvillkor ett givet nyhetsvärde och branschmogulen Hultströms inblandning gjorde frågan extra pikant. Med smygtagna bilder från grisgårdar i åtta län, från Västerbotten till Skåne, var ämnet oemotståndligt även för lokalmedia. Frågan hölls också vid liv av djurrättsaktivister över hela landet som ordnade manifestationer, skrev insändare och spred information via sociala

medier. Sammantaget gav detta upphov till den största svenska djurplågeriskandalen under 2000-talet, med hundratals rapporter i press och etermedia.

Men vad var det egentligen en skandal om? Djurplågeri, naturligtvis – men vad betyder egentligen 'djurplågeri' i ett samhälle där exploateringen av djur är djupt normaliserad, samtidigt som vi berömmar oss för att ha 'världens bästa djurskydd'?<sup>1</sup>

I den här artikeln diskuteras hur problemet med djurplågeri framställdes i medierapporteringen om grisskandalen 2009. Studien har två syften: För det första vill jag ge ett empiriskt bidrag till det växande djurstudiefältet genom att undersöka hur 'problemet' med behandlingen av djur konstruerades i samband med skandalen. Här ligger fokus på de inblandade aktörernas försök att 'rama in' händelsen och skänka den en innebörd som passade deras egna övertygelser och intressen (jfr Bacchi 1999, 2009; Bacchi & Goodwin 2016). För det andra vill jag illustrera värdet av en psykoanalytisk ansats till studiet av diskursiva maktkamper. Min tes är att debatten som följde på det stora grislarmeret 2009 tog en form som är bekant från den psykoanalytiska teorin, nämligen att diskurser i kris tenderar att falla tillbaka på stöttande 'ideologiska fantasier' som (bort)förklarar utmanande samhällsproblem genom att peka ut ett yttre hinder eller en fiendefigur som orsak till disharmonin (McGowan 2022b; Stavrakakis 1999, 2007; Žižek 2008). Sådana fantasier hjälper enskilda människor att stabilisera den socialt konstruerade verkligheten så att de kan förbli lojala till den hegemoniska diskursen – även när den senare blottas som ofullständig och motsägelsefull (Daly 1999; Glynos & Howarth 2007).

Tre frågor har väglett undersökningen: Hur framställdes 'problemet' med djurhanteringen i de mediala representationerna av grisskandalen? Vad ingick i 'problemet' och vad uteslöts? Vilka ideologiska fantasier åkallades för att stabilisera dessa problemframställningar?

Artikeln är disponerad som följer: I nästa avsnitt diskuteras den befintliga forskningen om djur-människa-relationen i Sverige. Sedan följer en redogörelse för studiens teoretiska och metodologiska överväganden. I linje med temanumrets intention att presentera kritiska analysperspektiv ges här en relativt omfattande introduktion till den postmarxistiska diskursteorin och den lacanianska psykoanalysens subjektuppfattning. Efter en diskussion om hur materialet har samlats in och bearbetats går jag över till studiens resultat- och analysdel. Där behandlas de mer framträdande problemframställningarna i debatten om grisskandalen. Särskilt fokus läggs på de fantasmastiskt producerade fiendefigurer

1 För en diskussion om hur behandlingen av djur har figurerat i konstruktionen av nationell eller rasmässig överhöghet, se Emel & Wolch (1998) samt Kete (2002, 2007). Frågan om hur den djurvänliga nationen historiskt sett har åberopats i den svenska djurskyddspolitiken har behandlats av Svärd (2013, 2014, 2015). I en rapport från Djurens rätt, samtida med grisskandalen, ger Mille & Frejadotter Diesen (2009) en överblick över den svenska självbilden som en humanitär stormakt på djurvällfärdens område. Se även Al Naher (2017) för en diskussion om 'djurskyddsnationalismens' roll i att konstruera en djurvänlig svenskhet i kontrast mot 'de Andras' djurplågande seder.

och hinder som presenterades som tillfälliga blockeringar av den svenska djurvänligheten. Artikeln avslutas med några sammanfattande slutsatser.

## Tidigare forskning

Tidigare studier av människa–djur–relationen i Sverige har bland annat fokuserat på historiska utvecklingslinjer, som till exempel djurskyddsidéernas framväxt (Cserhalmi 2004; Dirke 2000; Svärd 2015) och förändringar i bilden av människans plats i naturen (Lundmark 2000). Andra forskare har intresserat sig för specifika praktiker som djurförsök (Alexius Borgström 2009; Forsman 1992) eller skolans socialisation av unga in i en hegemonisk syn på djur som resurser för människor att använda (Pedersen 2010). Uppmärksamhet har också riktats mot den moderna djurrättsrörelsens idéer och drivkrafter (Abnersson 2004; Jacobsson & Lindblom 2017; Svärd, kommande), liksom mot hur medierna har framställt djurrättsaktivister (Andersson 2009). Därtill finns en normativt orienterad litteratur som ägnat sig åt frågan om djurens moraliska ställning (se till exempel Gålmark 1998, 2005; Strindlund 2021; Strindlund & Wig 2016). Många av dessa arbeten har kritiserat samhällets behandling av djur och ifrågasatt dess 'speciesistiska' fördomar – det vill säga de diskriminerande attityder som leder till att icke-mänskliga djurs intressen systematiskt negligeras eller ringaktas (se Dunayer 2004; Ryder 2000; Singer 1999).

Det har med andra ord sagts en hel del om hur djurutnyttjandet konstrueras som något ' normalt, ' naturligt' och ' nödvändigt' (Joy 2014). Det saknas emellertid studier av hur den speciesistiska normaliteten förmår upprätthålla sin stabilitet trots att den ständigt utmanas.

Behovet av sådana undersökningar blir tydligt om vi uppmärksammar att människa–djur–relationen kretsar kring en påfallande motsättning: Å ena sidan regleras nästan all djurhållning i dag inom ramen för en djurskyddsdiskurs som säger att icke-mänskliga djur ska behandlas väl och skyddas från onödigt lidande. Å andra sidan har djur aldrig utnyttjats mer intensivt än i vår tids "djurindustriella komplex" (Noske 1997). Flera tongivande djurrättsfilosofer har pekat på det paradoxala i att vi i dag har fler djurskyddsregler än någonsin, *samtidigt* som fler djur exploateras hårdare än någonsin tidigare (Donaldson & Kymlicka 2011; Dunayer 2004; Francione 1996, 2008; L. Hall 2006). Enligt dessa kritiker fungerar djurskyddstanken mest som en förskönande fernissa över ett system av institutionaliserat våld. På annat håll har jag själv argumenterat för att det moderna djurskyddstänkandet bör ses som speciesismens dominerande form i vår tid. Med det menar jag att djurskyddsdiskursen erbjuder ett *socialt accepterat svar på problemet med fortsatt djurexploatering i ett samhälle som i princip accepterar att andra djur räknas moraliskt* (Svärd 2015). Studien vägleds med andra ord av en (miss)tanke om att det moderna djurskyddstänkandet spelar en ideologiskt funktionell roll i att legitimera djurutnyttjandet genom att

konstruera oss människor som välvilliga konsumenter av djurvänliga produkter snarare än som aktiva producenter av djurs lidande.

Men det räcker inte att stämpla djurskyddsdiskursen som en ”riktigt fin lögn” (Platon 2017: 414b–c) i den etablerade ordningens tjänst. Det som behöver förklaras är djurskyddsdiskursens förmåga att behålla sin stabilitet trots att den ständigt utmanas av empiriska erfarenheter (återkommande avslöjanden om djurplågeri, osv.). Här närmar jag mig den frågan genom att anlägga ett psykoanalytiskt perspektiv på reaktionerna på grisskandalen 2009. Målet är att uppmärksamma de affektladdade *fantasier* som griper in för att reparera etablerade meningssystem som hotas av sammanbrott. Eftersom skandalen utgjorde ett särskilt dramatiskt fall av legitimitetskris för djurindustrin lämpar den sig väl för att illustrera den psykoanalytiska ansatsens användbarhet, samtidigt som den låter oss säga något om hur vårt samhälle reagerar på utmaningar mot djurutnyttjandets normalitet.

## Teoretiska och metodologiska överväganden

### DEN DISKURSIVA KONSTRUKTIONEN AV SAMHÄLLSPROBLEM

Studien bygger på postmarxistisk diskursteori och lacaniansk psykoanalys. Grundperspektivet på sociala relationer och politiska motsättningar hämtas från ’Essexskolans’ diskursteori, grundad i Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes arbeten (Laclau & Mouffe 2001; Mouffe 2005). Huvudpremisen för denna antiessentialistiska teoribildning är att alla identiteter – hos objekt såväl som subjekt – konstitueras i och genom historiskt specifika system av meningsfulla praktiker, så kallade diskurser (Howarth & Stavrakakis 2000: 3–4). Diskurser kommer till och förändras genom artikulatoriska praktiker, det vill säga tal och handlingar som kombinerar materiella och/eller lingvistiska element på nya sätt, och som i processen förändrar de ingående elementens innebörd (Laclau & Mouffe 1990: 100–102; 2001: 105). För att ta ett exempel från den här studiens material finns det ingen inneboende mening i termen (eller varelsen) ’gris’. Grisens mening bestäms i stället av den diskurs den ingår i. För grisbönderna kunde en gris definieras som ’mat’ eller som en ’vara’, medan djurrättsaktivisterna kunde konstruera samma varelse som en ’kännande individ’ eller ett ’oskyldigt offer’.

Av särskild betydelse är hur diskursteorin tänker sig konstruktionen av kollektiva identiteter eller kategorier, det vill säga hur det kommer sig att olika företeelser kan föras in under samma paraply och påföras en och samma identitet. Ur antiessentialistiskt perspektiv kan sådana kategoriseringar aldrig utgå från tingens inneboende, positiva essenser. Här uppfattas alla identiteter i stället som negativa och relationella. Det betyder att vi bara kan definiera en

identitet genom att peka på vad den *inte* är. Varje 'insida' kräver en 'utsida' för att kunna konstituera sig själv som en meningsfull entitet (Staten 1985: 16–17).

Enligt Laclau och Mouffe (2001: 128–130) styrs gränsdragningen mellan olika identitetskategorier av två politiska logiker: ekvivalenslogiken och skillnadslogiken. Ekvivalenslogiken utvidgar kedjan av element som tillskrivs en viss identitet. Skillnadslogiken gör det motsatta: den håller isär olika företeelser genom att framhäva deras olikheter och förskjuta vissa element till 'utsidan'.

Ur diskursteoretiskt perspektiv handlar politisk konflikt alltid om en sådan dragkamp mellan ekvivalens och skillnad. Till exempel satte djurrättsaktivisterna i den här studien ekvivalenslogiken i bruk när de betonade likheterna mellan djur och människor, och anförde detta som argument för att utsträcka grundläggande rättigheter till andra arter. Djurindustrierna mobiliserade för sin del skillnadslogiken när de försökte dra en skarp gräns mellan sin egen, legitima, djurhållning och omoraliskt djurplågeri.

Spelet mellan ekvivalens och skillnad gör sig påmint i allt meningsskapande, inte minst i konstruktionen av samhälleliga 'problem'. Striden om politisk hegemoni präglas av en kamp mellan olika aktörer om vilka sociala företeelser som ska kategoriseras som 'problematiska' och i behov av politiska eller moraliska ställningstaganden (se Bacchi 1999, 2009; Bacchi & Goodwin 2016). Kraftmätningen mellan ekvivalens och skillnad blir här en fråga om att fixera innebörden i samhällets stridsfrågor genom att definiera vad som ska ingå i ett visst 'problem' och vad som ska lämnas utanför detsamma. Det politiska målet är att ta kommando över problemformuleringen och installera en viss artikulering av 'problemet' som det naturliga och självklara sättet att betrakta en viss fråga. Ytterst handlar det om vilken social ontologi (vilka antaganden om verkligheten) som ska gälla som den givna 'terrängen' för mänskligt handlande. I den här studien ligger fokus på hur olika aktörer i samhällsdebatten försökte ontologisera 'problemet' med behandlingen av djur genom att skänka sina egna "föredragna läsningar" (S. Hall 2006) av grisskandalen en status av obestridlig verklighet. Analysen inriktar sig därför främst på hur 'problemet' avgränsades och vilka lösningar det förknippades med, liksom på problemframställningarnas bakomliggande antaganden och de effekter de producerade (jfr Bacchi 2009: 48).

### **SUBJEKTET, FANTASIN OCH FIENDEN**

Studien tar också inspiration från Jacques Lacans psykoanalytiska teori. Som många politiska teoretiker redan har uppmärksammat finns det ett släktskap, eller kanske rättare sagt en valfrändskap, mellan postmarxistisk diskursteori och lacaniansk psykoanalys. Perspektiven överlappar varandra i sin antiesentialistiska hållning till det mänskliga subjektet, som här uppfattas som tomt på inneboende mening (Fink 1995; McGowan 2013). Det betyder att vi människor inte kan vända oss inåt för att finna vårt 'sanna väsen' eller vår



beständiga 'essens'. Som talande djur är vi i stället dömda att söka våra identiteter i de *subjektspositioner* som samhällets diskurser tillhandahåller (Smith 1998: 55–57; Stavrakakis 1999). Men den trygghet subjektet erbjuds i dessa identifikationer är begränsad. Det beror på att alla diskurser är föränderliga och sårbara för dislokation; de kan 'ryckas ur led' av oväntade händelser som inte passar in i de etablerade tolkningsramarna (Smith 1998: 77–78; Torfing 2005: 16). De subjektspositioner vi intar är därför alltid osäkra och prekära. Därtill finns alltid ett glapp mellan våra levda erfarenheter och de abstrakta tecken vi identifierar oss med. Inget av de tecken i språket vi försöker uttrycka våra identiteter genom kan fullt ut fånga det specifika i varje persons enskilda existens. Hur vi än identifierar oss känner vi oss därför aldrig riktigt hela (Lacan 1997: 179–180; McGowan 2013).

Det är i detta kastrerande glapp, i den *brist* som konstituerar subjektet, som psykoanalysen finner själva 'motorn' i människans psykiska ekonomi. Bristen på en fungerande identifikation upplevs som att en ursprunglig, njutbar helhet gått förlorad eller stulits från oss. Detta underskott på *njutning* (som Lacan kallade *jouissance*) aktiverar ett omedvetet *begär* att återerövra vad som tagits ifrån oss. Begäret investeras i sin tur i olika objekt – symboliska eller materiella – som antas rymma nyckeln till den förlorade njutningen (Stavrakakis 1999). I vardagen manifesteras denna begärsekonomi i människors jakt på en sista pusselbit som de hoppas ska göra dem hela igen. Det kan handla om att finna gud, få det där åtråvärda jobbet, köpa den senaste statusprylen eller skaffa en ny partner. Inget av dessa objekt innehåller dock den njutning vi söker – och så startar cykeln på nytt genom att begäret fäster sig vid ett annat objekt (Boucher & Sharpe 2010; Lacan 1999: 111; Stavrakakis 2007).

Samma dynamik gör sig påmind i politiken. I striden om ideologisk hegemoni försöker olika politiska projekt värva anhängare genom att spela på människors 'identitetsunderskott' och göra utfästelser om bristens avskaffande och njutningens återbördande. Sådana diskurser vinner sin fästkraft genom att tala till människans *brist*. De lovar att göra henne hel igen genom att återupprätta en förlorad guldålder eller förverkliga en framtida utopi där subjektet äntligen kan få 'komma hem' (Stavrakakis 2007; Žižek 2008).

Problemet för de politiska ideologierna är att de inte kan leverera den njutning de utlovar. Så snart vi närmar oss utopin upplöses den. I stället för att 'hitta hem' och 'finna oss själva' finner vi att våra sociala relationer plågas av antagonism och negativitet. Den självidentitet subjektet söker visar sig inte bara vara instabil utan strukturellt omöjlig, eftersom språket inte tillåter någon permanent fastlåsning av våra identiteter (McGowan 2019).

Hur kommer det sig då att de dominerande diskurserna ändå kan behålla sina anhängare? Psykoanalysen svarar att diskursiv stabilitet förutsätter en stödstruktur i form av *ideologiska fantasier* som griper in för att förklara diskursernas misslyckande. Fantasins jobb är att försäkra subjektet om att utopin

är möjlig, och att den bara *blockeras* av något tillfälligt hinder eller en illvillig fiende som måste undanröjas för att utopin ska kunna förverkligas (Daly 1999; Glynos & Howarth 2007).

Den politiska historien erbjuder en uppsjö av exempel på hur sådana fiendefigurer har åkallats för att bortförklara de dominerande diskursernas oförmåga att bota subjektets brist. Ur lacanianskt perspektiv är det ingen slump att bilden av 'samhället' som ett organiskt helt ofta åtföljs av ett utstötande av någon grupp som får klä skott för vår identitetsmässiga kastration. Syndabockarnas namn kan variera (jude, häxa, invandrare, bög, feminist, kommunist ...), men deras funktionella position i den ideologiska strukturen förblir densamma (Stavarakis 1999). Huvudpoängen är att de utpekade grupperna inte blockerar vägen till utopin så mycket som de döljer att utopin *inte kan* förverkligas. Det blockerande fiendehindret fungerar snarare som en förtättningspunkt för samhällets egen antagonism, det vill säga dess oförmåga att konstituera sig själv som en motsägelsefri helhet. Fantasins funktion är med andra ord att täcka över den traumatiska insikten att samhället aldrig varit eller kan bli 'helt'.

Den nazistiska antisemitismen kan tjäna som illustration: Genom att åkalla fantasin om den giriga och saboterande juden behövde nazisterna aldrig förverkliga sina omöjliga löften om nationell storhet och harmoni. Tvärtom hjälpte installationen av 'judehotet' till att hålla nazismens utopi vid liv. Så länge judefiguren placerades i vägen slapp nazisympatisörerna konfrontera det faktum att ingen nationell tillhörighet kan åtgärda subjektets existentiella tomhet (Žižek 2008). Vi kan se liknande fantasier i svang i dag. Vad är det högerpopulistiska ressentimentet mot 'genusmaffians politiska korrekthet' annat än ett sätt undvika insikten att det aldrig har funnits några trygga könsidentiteter? Vad är hatet mot homosexuella 'avvikare' annat än ett sätt att dölja att *alla* människor har ett unikt, och därmed abnormt, förhållande till sin egen sexualitet? (Edelman 2004).

Fiendefiguren är en produkt av strukturens brist, samtidigt som den garanterar att subjektet aldrig behöver konfronteras med strukturens misslyckande. En hegemonisk diskurs *behöver* i själva verket sin blockering för slippa infria löftet om att göra subjektet helt igen. Samtidigt erbjuder subjektet en möjlighet att närma sig sin annars oåtkomliga njutning genom att stängas mot själva hindret (McGowan 2013, 2022a). Psykoanalysen kompletterar med andra ord diskursteorin med en *förklarande* dimension som går bortom det rena beskrivandet av sociala strukturer. Psykoanalysen säger att diskurser som gör anspråk på hegemoni inte kan nöja sig med förskönande konstruktioner av världen. De behöver också manipulera människors begär med ett löfte om att återställa deras stulna njutning eller *jouissance* (Žižek 2008).

Det är ur ett sådant perspektiv jag tolkar efterspelet till grisskandalen 2009. Djurrättsalliansens och Ekots avslöjande gav upphov till en dislokation – en destabiliserande kris – i diskursen om Sverige som ett särskilt djurvänligt

land. Dislokationen föranledde i sin tur en betydelsekamp där olika aktörer – aktivister, bönder, företag, myndigheter, opinionsbildare och andra – försökte göra sina egna framställningar av 'problemet' gällande. Utmaningen för den rådande ordningens försvarare blev att begränsa eller krympa ner den skandal som vanvårdsavslöjandet gav upphov till (jfr Lombardo et al. 2012). För att återvinna legitimiteten för grisköttindustrin behövde 'problemet' isoleras och förminska till något som var hanterbart inom den rådande ordningen. Samtidigt tog krishanteringen stöd i ett affektivt, fantasmatiskt register. Krisen utspelade sig inte bara i verkligheten – den iscensattes också imaginärt, genom produktionen av en serie fantasiscenarier där 'problemets' orsaker kunde förskjutas till någon annan. På så sätt kunde löftet om en harmonisk människa–djur-relation bibehållas i fantasin – samtidigt som djurskyddsdiskursen föll isär framför åskådarnas ögon i Djurrättsalliansens videofilmer.

## Material

Djurrättsalliansens och Ekots vanvårdsavslöjande blev mycket omskrivet. I denna studie har jag främst granskat vad som publicerades under den akuta krisfasen, under dagarna efter avslöjandet den 24 november 2009. Materialet består av tryckt och digitalt textmaterial från riks-, lokal- och branschpress, och innefattar alla artiklar som nämnde både Djurrättsalliansen och grisfrågan. Insamlingen gjordes via Kungliga bibliotekets databas Svenska dagstidningar och mediaarkivet Retriever. Eftersom jag eftersträvat en övergripande bild av vilken sorts tal om skandalen som var möjligt i offentligheten har jag inte gjort någon skillnad mellan redaktionella texter och opinionsmaterial. För perioden 24 november till den 26 november 2009 rör det sig om knappt 500 artiklar. Många av texterna är dock relativt korta och det förekommer många dubletter (till exempel TT-meddelanden och notiser som publicerats av flera tidningar eller nyhetssajter inom samma koncern).

Texterna konverterades till sökbara filer och importerades till programmet Citavi för kodning. Under kodningsprocessen markerades och kategoriserades de typer av problem som konstruerades i materialet (till exempel: 'Djur utsätts för fysiskt lidande', 'Tillsynen är otillräcklig', 'Vinstintresset går före djuren', 'Aktivisterna bryter mot lagen'). Samtidigt fördes anteckningar om möjliga underliggande antaganden och produktiva effekter av dessa problemframställningar. I en andra fas samlades likartade problemframställningar i större tematiska kluster eller problemområden (Braun & Clarke 2006). De mest framträdande av dessa problemområden blev sedan föremål för en mer ingående analys med avseende på problemens sammansättning. Det är dessa problemområden som diskuteras i följande avsnitt.

## Resultat och analys

### VANVÅRD OCH DJURSKYDDSBROTT

Det problem som dominerade nyhetsförmedlingen var vanvården. Rapporteringen fäste sig främst vid grisarnas fysiska tillstånd och miljö. Särskilt uppmärksammades att grisarna åt på sina döda kamrater. Ekots första artikel satte tonen:

Inne i grisstallarna är det smutsigt och båsen är trånga. En bit bort i korridoren trängs grisarna kring nånting på golvet.

En av grisarna har dött och ligger där stel och uppsvullen. De andra grisarna tuggar på kroppen.

[...]

Av bilderna framgår att flera grisar har skador på benen, som inte är nya, och det saknas halm i boxarna, vilket är ett lagbrott.

(Öhman 2009)

Andra tidningar fyllde på med liknande berättelser: "Blödande sår, ruttnande kadaver och smuts" (Levin 2009); "Grisar som äter av andra, döda grisar" (SVT Nyheter 2009); "... döda grisar, grisar som fått ögon och svansar bortbitna och grisar som äter på döda djur ... skadade djur, trånga och smutsiga boxar utan halm på betonggolvet" (TT 2009); "Svansbitningar och stora öppna liggsår där flugor hade samlats. Flera av grisarna var apatiska, sjuka och hade stora bölder på kropparna. Djurrättsalliansen hittade även ett 50-tal suggor som stod helt fixerade. De kunde inte röra sig mer än någon centimeter åt något håll" (Sundberg & Mossberg 2009).

Nästan alla artiklar tog upp samma teman. Det 'vanvårdsproblem' som producerades i nyhetsrapporteringen bestod av en ekvivalenskedja som förde samman en rad element: skadade djur – sjuka djur – smutsiga djur – fixerade djur – trängsel – dålig luft – kal miljö utan halm – beteendestörningar – kannibalism – ohygieniska/ohälsosamma förhållanden. När dessa element länkades samman och likställdes med 'vanvård' eller 'djurplågeri' ställdes de samtidigt mot en gemensam utsida, den goda djuromsorgen, som antogs stå för raka motsatsen (och vars existens som regel togs för given).

Den synbara frånvaron av djuromsorg väckte förstas frågan om huruvida den smygfilmade djurhanteringen var brottslig. För att fälla ett avgörande åkallades djurskyddsexpertis i form av veterinärer och myndighetspersoner. Johan Beck-Friis på Sveriges veterinärförbund stämplade läget som "otillåtet och oacceptabelt på alla sätt, både hygieniskt och djurskyddsmässigt" och "ett grovt fall av vanvård av djur" (Öhman 2009). Jordbruksminister Eskil Erlandsson (C) försäkrade att han såg allvarligt på situationen och fastslog att "djurskyddslagstiftningen har inte följts" (Olsson 2009). Samtidigt framhöll de offentliga djurskyddsinstitutionernas representanter att det var svårt att avgöra

omfattningen på problemet. Hållningen kan exemplifieras av Jordbruksverkets djurskyddschef Björn Dahlén, som efter att ha sett filmerna konstaterade att ”Det är en del grejer som inte ser så fina ut, om man säger så. Men det stämmer inte överens med min bild att det generellt ser ut så” (Esping 2009).

Sammanfattningsvis var rösterna i medierapporteringen eniga om att sådan vanvård som Ekot rapporterat om var oacceptabel. Samtidigt artikulerades vissa tvivel om situationens allvar. Här uppstod en dragkamp om hur långt ’problemet’ skulle tillåtas sträcka sig. Denna strid blir tydligare om vi tittar på vilka orsaker och lösningar de olika aktörerna pekade ut.

### **VANVÅRDENS ORSAKER OCH LÖSNINGAR**

De ansvariga myndigheterna och politikerna fruktade en förtroendekris för hela lantbruket. Deras typiska respons var därför att försöka krympa ner ’problemet’ till en hanterbar form. En av de första strategierna var att mobilisera kontrollfunktionerna och genomföra snabba inspektioner av de anmälda djuranläggningarna, för att sedan redovisa att det fanns mycket lite att anmärka på. Detta bidrog till att tunna ut kritiken och bromsa dess spridning till andra delar av djurindustrin.

En annan problemframställning handlade om att rama in djurplågeriet som en beklaglig men tillfällig avvikelse. En återkommande förklaring var att ansvaret för djurskyddsinspektionerna just hade övergått från kommunerna till länsstyrelserna, och att det nya systemet inte riktigt var inkört ännu.

Samtidigt sköt myndigheterna över huvudansvaret på bönderna och avkrävde köttbranschen självsanerande åtgärder. Målsättningen, som Jordbruksverket kommunicerade den, var ”att säkra en god grishållning, så att konsumenterna ska kunna ha ett fortsatt gott förtroende för den svenska grisproduktionen och de mervärden som den svenska djurskyddslagstiftningen ger” (ATL 2009). Resultatet blev en ny ’djurskyddsdeklaration’ för grisgårdarna i form av en checklista som skulle fyllas i av veterinär var femte vecka (Olsson 2009).

Myndigheterna navigerade alltså genom krisen genom att konstruera problemet som mindre än befarat och externalisera dess orsaker till tillfälliga hinder. Budskapet kretsade kring ett löfte om att djurskyddets normalitet snart skulle återställas. Ur psykoanalytiskt perspektiv skulle man kunna beskriva det som att myndigheterna försökte parera den plötsliga dislokationen och rädda den njutning (*jouissance*) som allmänheten fann i sin identifikation med den svenska djurvänligheten.

Grisuppfödarna själva uttryckte ofta en känsla av harm över att blivit påhoppade, utsatta för intrång, uthängda i media och drabbade av anonyma hot. Samtidigt var de angelägna om att krisen skulle få en snabb lösning. Till sitt försvar anförde grisbönderna att Djurrättsalliansens bilder visserligen såg fruktansvärda ut, men att de inte var representativa för djurhållningen (Levin 2009; *Ystads Allehanda* 2009). Grisuppfödarna ansträngde sig särskilt för att

plocka isär den problemframställning som Ekot hade tecknat genom att koppla loss de mer besvärande elementen och placera dem utanför berättelsen om systematisk vanvård: Att grisarna var smutsiga berodde på att de gillade att "ligga och rulla runt i smuts och skit" (Levin 2009); bristen på halm berodde på att grisarna själva hade ätit upp den; att suggorna var fixerade var för kultingarnas säkerhet; att djuren verkade skadade eller sjuka berodde på att aktivisterna bara hade fotograferat sjukboxarna; att Djurrättsalliansen påträffat döda djur i stallarna berodde på att grisarna hade dött under natten och att ingen hade haft tid att föra bort dem. Allt hade med andra ord en förklaring, men förklaringarna kunde inte sorteras in under en enda problemframställning eller 'rubrik' som handlade om systematisk vanvård.

Samtidigt fanns det vissa motsägelser i böndernas och branschens försvar. Trots att de betonade att de inte kände igen sig i Djurrättsalliansens bilder, återkom de till att missförhållandena inte gick att åtgärda eftersom det kostade för mycket och konsumenterna inte ville betala mer för köttet:

Om en gris dör på kvällen kan han bli liggande över natten, det finns ju ingen där som kan ta bort den. Till det skulle man behöva ha någon anställd dygnet runt. (Gunnarsson 2009)

Det blir lättare så här när ekonomin är kärv och det måste dras ned på något. (*Laholms Tidning* 2009)

Konkurrensen från länder med betydligt svagare djurskyddslagstiftning är mördande, inte minst eftersom såväl krogar som konsumenter och myndigheter tenderar att lägga sina pengar på det billigare importköttet. För att klara sig måste han [den intervjuade bonden] och hans branschkollegor föda upp allt större besättningar, utan att förstärka personalen. (Jersblad 2009)

Intressant nog överensstämde böndernas framställningar av problemet här med Djurrättsalliansens budskap: Det var jakten på lönsamhet som satte djuren i kläm. En skillnad var dock att medan aktivisterna framställde förminskningen av medvetna varelser till lönsamma (rå)varor som branschens essens, så presenterade bönderna samma problem som kontingenta, tillfälliga och externt uppkomna hinder för en i grunden god djuromsorg. Grisuppfödarna placerade med andra ord 'problemet' hos *någon annan*, som den prispressande handeln, de utländska konkurrenterna, de snåla konsumenterna, de sensationslystna medierna, de saboterande aktivisterna eller de enskilda rötäggen i den egna branschen.

Djurrättsaktivisterna hävdade för sin del att avslöjandet var representativt för hela grisindustrin, en pengahungrig bransch som systematiskt misshandlade djur och förde konsumenterna bakom ljuset. Bitvis var aktivisterna framgångsrika i att etablera en sådan bild, särskilt som berättelsen om Hultströms

gård med mediernas hjälp blev en berättelse om alla grisgårdar. Samtidigt ville aktivisterna utsträcka problemet långt bortom den specifika skandalen. De ville driva fram ett allmänt ifrågasättande av djurutnyttjandet och diskutera radikala lösningar som veganism. Denna del av agendan fick dock begränsad uppmärksamhet i pressen.

Vanligare var att veganismen hölls upp som en varningsflagga, som när en ledare i *Norrköpings Tidningar* (2009) misstänkliggjorde Djurrättsalliansen för att "ha en ganska vid syn på vad som är 'förtryck' av djur (man driver aktivt veganism), liksom en liberal attityd till brott i vissa fall". På ett liknande sätt varnade *Svenska Dagbladets* Johan Wennström för att aktivisterna kunde utnyttja "lekmannens okunskap om vad som är vanvård och lagbrott och vad som är naturliga förhållanden på en gård":

Det är värt att hålla i tanken att en militant grupp som menar att till exempel grisar "har rätt till sina egna liv," och som förespråkar sträng vegansk kost för alla människor, har ett intresse av att kompromettera så många bönder som möjligt. Målet är ju ytterst att vi slutar äta kött. (Wennström 2009)

När Lars Hultström (2009) till slut bröt tystnaden i en debattartikel inledde även han med hotet mot samhällets matvanor: "Djurrättsalliansens strategi att svartmåla branschen har lyckats till 100 procent. Deras mål är att få oss alla till vegetarianer. Media blev deras informationskanal." Närmare ett år efter händelsen återkom Hultström till det vegetariska hotet: "Vegetarianer säger att vi gör fel. Skulle vi rätta oss efter dem fick vi lägga ner direkt. Vi förlitar oss på expertisen och kontrollsystemet" (*Land Lantbruk* 2010).

Det sistnämnda uttalandet illustrerar något väsentligt, både för grisskandalen och för den svenska djurskyddsdiskursen i allmänhet. Å ena sidan tas det för givet att djur ska behandlas väl. Å andra sidan finns det ett samhälleligt motstånd mot att driva denna välvilja så långt att vi inte längre tillåts använda andra djur för våra egna syften. Djurskyddsdiskursen säger att vi uttömmar våra moraliska skyldigheter mot djur om vi behandlar dem humant och följer de regler som ska förebygga onödigt lidande. Normativa påbud som går längre än så – som till exempel den djurrättsliga ambitionen att upphöja vegetarianism/veganism till ett etiskt minimikrav i vårt förhållningssätt till andra djur – konstrueras följaktligen som överflödiga företeelser; det räcker ju att vi "förlitar oss på expertisen och kontrollsystemet". Eftersom djurskyddet förutsätts kunna lösa hela problematiken finns det, inom ramarna för denna diskurs, inget trängande skäl att ifrågasätta samhällets matvanor.

Så långt leder oss även en konventionell diskursanalys. Det psykoanalytiska perspektivet låter oss emellertid gå längre och uppmärksamma de affekter som cirkulerar genom språkbruket. Ett exempel på detta är att försvaret av grisindustrin aldrig bara handlade om att ställa branschens egna fakta mot aktivisternas

avslöjanden. I försvaret kan man också skönja en tendens att tillskriva systemets kritiker ett avvikande begär att stjäla andra människors njutning – till exempel genom att tvinga på allmänheten en ”sträng vegansk kost”. Genom att åkalla en sådan fiendefigur kunde köttbranschens tillskyndare artikulera en ekvivalens mellan djurrättslig kritik och extremism. Samtidigt mobiliserades hotet från veganernas främmande njutning för att mana alla köttätare att sluta upp kring den befintliga djurskyddsdiskursen. Det svaga intresset för större förändringar till följd av skandalen signalerar att branschens vänner gjorde rätt i sin bedömning att den köttnormativa majoriteten skulle föredra en ordnad reträtt till det normala.

## Slutsatser

Jag har argumenterat för att grisskandalen 2009 representerade en legitimitets-kris för den svenska djurskyddsdiskursen. Djurrättsalliansens filmer kunde inte smidigt infogas i berättelsen om Sverige som världens mest djurvänliga land. Denna diskursiva dislokation öppnade för en betydelsekamp där djurrättsaktivisterna försökte påverka människor att omvärdera sitt förhållande till andra djur, medan grisindustrin kämpade för att sy ihop den trasiga meningsväv som försett den svenska djurhållningen med dess legitimitet.

De stridande parterna försökte låsa fast ’problemets’ innebörd genom att mobilisera två rivaliserande politiska logiker (i Laclaus och Mouffes mening). Djurrättsaktivisterna aktiverade en ekvivalenslogik som utvidgade kedjan av företeelser som inrymdes i vanvårdsproblemet, en manöver som i förlängningen riskerade att hota den speciesistiska ordningen. Företagarsidan och myndigheterna var i stället angelägna om att upprätthålla branschens legitimitet och bygga en mur mot associationerna till djurplågeri. Från detta håll mobiliserades en skillnadslogik som höll isär de utpekade problemen och drog upp en gräns mellan branschens vanliga funktionssätt och de tillfälliga, olyckliga överträdelser som Djurrättsalliansen uppmärksammat.

Dragkampen mellan ekvivalens och skillnad var emellertid inte bara en lek med ord. Med hjälp av psykoanalytisk teori har jag försökt uppmärksamma att konflikten om grishanteringens också hade en affektiv eller fantasmatisk dimension. När den dominerande djurskyddsdiskursen inte längre smidigt kunde reproducera sig själv aktiverades ett ideologiskt fantasistöd som konverterade diskursens inre, permanenta och konstituerande antagonism till en serie yttre, tillfälliga och kontingenta hinder för dess förverkligande. De ideologiska fantasierna manifesterades i en benägenhet att förskjuta ’problemet’ bort från det djurexploaterande samhället som sådant, till olika destruktiva krafter som ville förstöra för industrin. Hit hörde de internationella konkurrenterna, de snåla konsumenterna, de svekfulla myndigheterna, de drevande medierna – och inte minst veganerna som, drivna av sin egen främmande njutning, ville



diktera vad vanligt folk lade på tallriken. På så sätt kunde bilden av den svenska djurvänligheten bevaras på fantasins nivå, samtidigt som den ifrågasattes på landets alla löpsedlar.

Med denna granskning har jag också försökt illustrera den psykoanalytiska teorins relevans som resurs för kritiska samhällsstudier. Diskursanalyser hjälper oss att kartlägga hur kulturella och politiska meningssystem byggs upp, men de förklarar inte hur det kommer sig att människor ansluter sig till vissa meningsbyggen hellre än andra. Steget från beskrivning till förklaring kräver en subjektuppfattning som låter oss redogöra för varför människor snärjs i samhällets symboliska nätverk till att börja med. Den lacanianska psykoanalysen tillhandahåller en sådan filosofisk antropologi. Här begreppsloggörs det mänskliga subjektet som ett tomrum, en traumatisk reva i tillvaron, som just i kraft av sin tomhet stimulerar begäret efter en omöjlig njutning. På så sätt fångar psykoanalysen den affektiva energin bakom människors identifikationsmönster och spårar de kraftvektorer som strukturerar den sociala ordningen – inklusive förhållandet mellan människa och djur.

En avslutande anmärkning om detta förhållande: Att människan kan tala har ofta ansetts rättfärdiga hennes dominans över andra djur. Men avsaknaden av tal är inget tillkortakommande från djurens sida. Som Lacan (1991: 313) påminner oss om är det inget som saknas i det reala; djuren är vad de är, varken mer eller mindre. Föreställningen om att djuren 'saknar' något introduceras först i den symboliska ordningen, i språket. Det är bara i detta register vi kan postulera närvaron av någon egenskap – språk, förnuft, moraliskt tänkande och så vidare – vars föregivna frånvaro låter oss märka andra livsformer som ofullkomliga. Psykoanalysen torpederar denna speciesistiska logik när den säger att bristen är något exklusivt för det talande djuret. Talet, själva emblemet för människans överlägsenhet, uppträder här plötsligt som hennes främsta svaghet: sårbarheten för ideologisk manipulation.

Psykoanalysen erbjuder ingen väg ut ur detta tillstånd. Dess budskap är att språket är en bur för oss talande djur. Alienationen är ofrånkomlig. Att många reagerar på dessa prospekt med att helt förskjuta psykoanalysens insikter är begripligt. Som Freud själv noterade gör patienten ofta motstånd mot behandlingen. Men kanske finns det en annan möjlighet. I stället för att krampaktigt hålla fast vid våra symptom kan vi göra oss medvetna om vårt eget öde och börja söka vår njutning i en frihet som det trots allt ligger i vår makt att förverkliga. Vi kan kanske aldrig fly ur vårt eget existentiella fångelse – men det finns gott om andra fångar att släppa fria.

## Källförteckning

- Abnersson, Veronica, 2004. *Djurrättsveganism. Social rörelse, identitet, livsstil*. Licentiatavhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Ahlborg, Karin, 2009. "Traktorerna vårdas ömmare", *Aftonbladet*, 2009-11-25.
- Al Naher, Somar, 2017. "Köttnationalismen, rasismen och halalfrågan", *Fronesis* (56-57), s. 140-146.
- Alexius Borgström, Katarina, 2009. *Djuren, läkarna och lagen – en rättslig studie om djurförsöksetik*. Uppsala: Iustus förlag.
- Andersson, Yvonne, 2009. *Mellan lag och moral. Civil olydnad och militanta veganer i fyra svenska dagstidningar åren omkring millennieskiftet*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Asplid, Åsa & Salihu, Diamant, 2009. "Skräckkött säljs till jul", *Expressen*, 2009-11-25.
- ATL, 2009. "Jordbruksverket granskar omhändertagandet av grisar", 2009-11-25, tillgänglig på <<https://www.atl.nu/jordbruksverket-granskar-omhandertagandet-av-grisar>>, citerad 2022-06-15.
- Bacchi, Carol, 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan, 2016. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boucher, Geoff & Sharpe, Matthew, 2010. *Žižek and Politics: A Critical Introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Braun, Virginia & Clarke, Victoria, 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology* 3(2), s. 77-101.
- Cserhalmi, Niklas, 2004. *Djuromsorg och djurmisshandel 1860-1925. Synen på lantbrukets djur och djurplågeri i övergången mellan bonde- och industrisamhälle*. Doktorsavhandling. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Daly, Glyn, 1999. "Ideology and its Paradoxes: Dimensions of Fantasy and Enjoyment", *Journal of Political Ideologies* 4(2), s. 219-238.
- Dirke, Karin, 2000. *De värmlösa vänner: Den svenska djurskyddsrörelsen 1875-1920*. Doktorsavhandling. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Donaldson, Sue & Kymlicka, Will, 2011. *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunayer, Joan, 2004. *Speciesism*. Derwood: Ryce.
- Edelman, Lee, 2004. *No Future: Queer Theory and the Death Drive*. Durham: Duke University Press.
- Elder, Glen, Emel, Jody & Wolch, Jennifer R., 1998. "La pratique sauvage: Race, place, and the human-animal divide", s. 72-90 i Emel, Jody & Wolch, Jennifer R. (red.) *Animal Geographies: Place, Politics, and Identity in the Nature-Culture Borderlands*. London: Verso Books.
- Esping, Torbjörn, 2009. "Varannan brister i djurhållningen", *ATL*, 2009-11-24, tillgänglig på <<https://www.atl.nu/varannan-brister-i-djurhallningen>>, citerad 2022-06-17.
- Fink, Bruce, 1995. *The Lacanian Subject: Between Language and Jouissance*. Princeton: Princeton University Press.

- Forsman, Birgitta, 1992. *Djurförsök. Forskningsetik, politik, epistemologi. En vetenskapsteoretisk kontextualisering*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Francione, Gary L., 1996. *Rain Without Thunder: The Ideology of the Animal Rights Movement*. Philadelphia: Temple University Press.
- Francione, Gary L., 2008. *Animals as Persons: Essays on the Abolition of Animal Exploitation*. New York: Columbia University Press.
- Glynos, Jason & Howarth, David, 2007. *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. London: Routledge.
- Gunnarsson, Johan, 2009. "Tv-bonden: Det känns jättetungt när ett djur mår dåligt", *Aftonbladet*, 2009-11-26.
- Gålmark, Lisa, 1998. *Djurrätt. En fråga om frihet, jämlikhet, solidaritet*. Nora: Nya Doxa.
- Gålmark, Lisa, 2005. *Skönheter och odjur. En feministisk kritik av djur-människa-relationen*. Göteborg: Makadam.
- Hall, Lee, 2006. *Capers in the Churchyard: Animal Rights Advocacy in the Age of Terror*. Darien: Nectar Bat Press.
- Hall, Stuart, 2006. "Encoding/Decoding", i Hall, Stuart, Hobson, Dorothy, Lowe, Andrew & Willis, Paul (red.), *Culture, Media, Language: Working Papers in Cultural Studies, 1972-79*. Abingdon: Routledge.
- Hermanrud, Annika R., 2009. "Experten: 'Fegt att inte försvara'", *Land Lantbruk*, tillgänglig på <<https://www.landlantbruk.se/lantbruk/experten-fegt-att-inte-forsvara>>, citerad 2022-06-17.
- Holmkvist, Leif, 2009. "Årets PR-kupp", *Resumé*, 2009-11-27, tillgänglig på <<https://www.resume.se/kommunikation/pr/arets-pr-kupp>>, citerad 2022-06-17.
- Howarth, David & Stavarakakis, Yannis, 2000. "Introducing Discourse Theory and Political Analysis", s. 1-23 i Howarth, David, Norval, Aletta J. & Stavarakakis, Yannis (red.), *Discourse Theory and Political Analysis: Identities: Hegemonies and Social Change*. Manchester: Manchester University Press.
- Hultström, Lars, 2009. "Hultström exklusivt för Land Lantbruk", *Land Lantbruk*, 2009-12-03, tillgänglig på <<https://www.landlantbruk.se/debatt/hultstrom-exklusivt-for-land-lantbruk>>, citerad 2022-06-17.
- Land Lantbruk, 2010. "Hultström om sitt tuffa år", 2010-11-05, tillgänglig på <<https://www.landlantbruk.se/lantbruk/hultstrom-om-sitt-tuffa-ar/>>, citerad 2022-06-15.
- Jacobsson, Kerstin & Lindblom, Jonas, 2017. *Animal Rights Activism: A Moral-Sociological Perspective on Social Movements*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jersblad, Niklas, 2009. "Grisbonde räds inte besök", *Blekinge Läns Tidning*, 2009-11-24.
- Joy, Melanie, 2014. *Varför vi älskar hundar, äter grisar och klär oss i kor: En introduktion till karnismen: trossystemet som gör att vi kan äta vissa djur men inte andra*. Bromma: Karneval förlag.
- Kete, Katherine, 2002. "Animals and Ideology: The Politics of Animal Protection in Europe", s. 19-34 i Rothfels, Nigel (red.), *Representing Animals*. Bloomington: University of Illinois Press.
- Kete, Katherine, 2007. "Introduction: Animals and Human Empire", s. 1-24 i Kete, Katherine (red.), *A Cultural History of Animals in the Age of Empire*. Oxford: Berg.
- Lacan, Jacques, 1991. *The Seminar of Jacques Lacan, book II: The Ego in Freud's Theory and in the Technique of Psychoanalysis, 1954-1955*. New York: Norton.

- Lacan, Jacques, 1997. *The Seminar of Jacques Lacan, book III: The Psychoses, 1955–1956*. New York: Norton.
- Lacan, Jacques, 1999. *The Seminar of Jacques Lacan, book XX: On Feminine Sexuality, the Limits of Love and Knowledge, Encore 1972–1973*. New York: Norton.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 1990. "Post-Marxism Without Apologies", s. 97–132 i Laclau, Ernesto (red.), *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso Books.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (andra upplagan). Verso Books.
- Laholms Tidning, 2009. "21 grisproducenter svartlistade i Halland", *Laholms Tidning*, 2009-11-24.
- Letmark, Peter, 2009. "Polisen utreder bönder efter grisskandalen", *Dagens Nyheter*, 2009-11-25, tillgänglig på <<https://www.dn.se/arkiv/sverige/polisen-utreder-bonder-efter-grisskandalen>>, citerad 2022-06-17.
- Levin, David, 2009. "Uppfödare förnekar vanskötsel", *Svenska Dagbladet*, 2009-11-24, tillgänglig på <<https://www.svd.se/a/ac7ddb75-ac47-3773-bd6b-6fb8e13f791a/uppfodare-fornekar-vanskotelsel>>, citerad 2022-06-17.
- Lombardo, Emanuela, Meier, Petra & Verloo, Mieke (red.), 2012. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policymaking*. London: Routledge.
- Lundmark, Frederik, 2000. *Människan i centrum: En studie av antropocentrisk värdegemenskap*. Doktorsavhandling. Stehag, Gondolin.
- Marmorstein, Elisabeth & Nises, Erik, 2009. "Här blev de kannibaler", *Aftonbladet*, 2009-11-25.
- McGowan, Todd, 2013. *Enjoying What We Don't Have: The Political Project of Psychoanalysis*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- McGowan, Todd, 2019. *Emancipation after Hegel: Achieving a Contradictory Revolution*. New York: Columbia University Press.
- McGowan, Todd, 2022a. *Enjoyment Right & Left*. Portland: Sublation Media.
- McGowan, Todd, 2022b. *The Racist Fantasy: Unconscious Roots of Hatred*. New York: Bloomsbury Academic.
- Mille, Cecilia & Frejadotter Diesen, Eva, 2009. *Världens bästa djurskydd: myten om Sveriges granskas*. Stockholm: Djurens rätt.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Norrköpings Tidningar, 2009. "Svensk djurhållning och svensk vanvård", *Norrköpings Tidningar*, 2009-11-25.
- Noske, Barbara, 1997. *Beyond Boundaries: Humans and Other Animals*. Montreal: Black Rose Books.
- Olsson, Jan, 2009. "Eskil Erlandsson i krismöte med grisbranschen", *ATL*, 2009-11-30, <<https://www.atl.nu/eskil-erlandsson-i-krismote-med-grisbranschen>>, citerad 2022-06-17.
- Pedersen, Helena, 2010. *Animals in Schools: Processes and Strategies in Human-Animal Education*. West Lafayette: Purdue University Press.
- Platon, 2017. *Staten. Skrifter, bok 3*. Stockholm: Atlantis.
- Ryder, Richard D., 2000. *Animal Revolution: Changing Attitudes Toward Speciesism*. Oxford: Berg.
- Singer, Peter, 1999. *Djurens frigörelse*. Nora: Nya Doxa.

- Smith, Anna Marie, 1998. *Laclau and Mouffe: The Radical Democratic Imaginary*. London: Routledge.
- Staten, Henry, 1985. *Wittgenstein and Derrida*. Oxford: Blackwell.
- Stavrakakis, Yannis, 1999. *Lacan and the Political*. London: Routledge.
- Stavrakakis, Yannis, 2007. *The Lacanian Left: Psychoanalysis, Theory, Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Strindlund, Pelle, 2021. *Alla mot djuren. De politiska ideologierna och världens varelses*. Umeå: Bokförlaget h:ström.
- Strindlund, Pelle, & Wig, Henrik, 2016. *Djurens förintelse. Människans nazism mot andra arter*. Bromma: Karneval förlag.
- Sundberg, Marit & Mossberg, Ulf, 2009. "Apatiska och såriga grisar i Västa [sic] Götaland", *Expressen*, 2009-11-24, tillgänglig på <<https://www.expressen.se/gt/apatiska-och-sariga-grisar-i-vasta-gotaland>>, citerad 2022-06-17.
- SVT Nyheter, 2009. "Gris äter gris på svensk gård", 2009-11-14, tillgänglig på <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/gris-ater-gris-pa-svensk-gard>>, citerad 2022-06-17.
- Svärd, Per-Anders, 2013. "När den Andre dödar: Slakt, speciesism och djurskyddsnationalism i svenska riksdagsdebatter 1887–1937", *Sociologi i dag* 43(2), s. 61–84.
- Svärd, Per-Anders, 2014. "Slaughter and Animal Welfarism in Sweden 1900–1944", s. 135–149 i Wissenburg, Marcel L. J. & Schlosberg, David (red.), *Political Animals and Animal Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Svärd, Per-Anders, 2015. *Problem Animals: A Critical Genealogy of Animal Cruelty and Animal Welfare in Swedish Politics 1844–1944*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Svärd, Per-Anders, kommande. "Djurrättsrörelsen", i Jämte, Jan, Lindgren, Johan, Lundstedt, Måns & Wennerhag, Magnus (red.), *Sociala rörelser i Sverige. Politisk aktivism från 1945 till i dag*. (Preliminär titel.) Lund: Studentlitteratur.
- Torring, Jacob, 2005. "Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges", s. 1–32 i Howarth, David & Torring, Jacob (red.), *Discourse Theory in European Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- TT, 2009. "Köttpamp i timeout efter grisskandal", *Tidningarnas Telegrambyrå*, 2009-11-24.
- Wennström, Johan, 2009. "Rikta inte udden mot hela industrin", *Svenska Dagbladet*, 2009-11-27, tillgänglig på <<https://www.svd.se/a/2do47a55-9a80-35f3-959d-dd90f9042ae4/rikta-inte-udden-mot-hela-industrin>>, citerad 2022-06-17.
- Ystads Allehanda, 2009. "Vi känner oss påhoppade", *Ystads Allehanda*, 2009-11-24, tillgänglig på <<https://www.ystadsallehanda.se/skane/vi-kanner-oss-pahoppade>>, citerad 2024-02-12.
- Žižek, Slavoj, 2008. *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso Books.
- Öhman, Daniel, 2009. "Vanvårdade grisar äter upp varandra", *Sveriges Radio*, 2009-11-24, tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/3258989>>, citerad 2022-04-12.



# Omsorg om miljön?

## *Försvarsmaktens ändrade förståelser av omgivningen och den egna påverkan på den*

Marcel Mangold

### **Care for the environment? The armed forces' evolving understanding of the environment and their own influence on it**

This article contributes to research on the armed forces' understanding of and adaptation to environmental issues. Drawing upon new materialist scholarship (Latour 2004; Tønder 2020), it develops a "constructive" critical analysis of gatherings of heterogeneous elements across human and non-human divisions that shape armed forces to integrate environmental considerations and reduce their environmental impact. The analysis thus contributes action-oriented knowledge to address the armed forces' environmental impact. The article is based on Swedish, British, and American environmental policies for defense and four informant interviews with personnel from air bases in Sweden. The article shows that despite resistance to environmental regulations by armed forces, gatherings of knowledge, standards, civil society pressure, laws, pollution, rising temperatures, and more have made armed forces gradually care for the environment and understand operational demands as increasingly enabled by such care. The approach and findings have implications for researching how environmentally impacting organizations can be adjusted to reduce their environmental impact and for critical scholarship on how to address the challenges of the Anthropocene.

## **Inledning**

Krig är förödande för miljön. Kriget i Ukraina visar inte enbart hur människor och samhällen drabbas, utan även hur fysiska miljöer som är själva förutsättningen för såväl mänskligt som icke-mänskligt liv tar stor skada. Försvarsmakter påverkar emellertid miljön negativt även i fredstid (Belcher et al. 2020). På senare år har västliga försvarsmakter samtidigt börjat regleras utifrån miljökrav,

Marcel Mangold är verksam vid Institutionen för krigsvetenskap, Försvarshögskolan.  
E-post: marcel.mangold@fhs.se



Figur 1. Reklam för Försvarsmakten. Används med tillåtelse av Försvarsmakten

bland annat genom miljöledningssystem och visioner kring hur de ska anpassa sig, ställa om och upprätthålla sina förmågor i en varmare och mer riskfylld värld (Försvarsmakten 2020; DoD 2021a; MoD 2021). Insikten om att mänsklig påverkan på miljön radikalt omformar våra förutsättningar för överlevnad, och de dilemman som försvarsmakter ställs inför med sådan miljöpåverkan, har summerats i den tvärvetenskapliga debatten om samtiden i termer av "antropocen". Begreppet antropocen – människans tidsålder – understryker att mänsklig aktivitet och påverkan på miljön nu sker i en sådan omfattning att den gjort människan till en geologisk kraft som radikalt omformar villkoren för ekosystem och för klimatet och därmed även för vår egen överlevnad (Crutzen & Stoermer 2000; Lewis & Maslow 2018). Antropocen-debatten sätter härvidlag fokus på alltmer komplexa förvecklingar (*entanglements*) av det mänskliga och det icke-mänskliga (t.ex. havsströmmar, jordar, inlandsisen, mineraler, bakterier, kemiska substanser, med mera), vars krafter ömsesidigt påverkar varandra och förändrar förutsättningarna för samexistens (Tønder 2020).<sup>1</sup>

Utifrån ett fokus på hur det mänskliga och icke-mänskliga skapar förutsättningar för samexistens, har denna forskning genererat nya perspektiv på begrepp som gemenskap, demokrati, politik, etik och politisk agens (Morton 2015; Haraway 2016; Latour 2016; Coles 2017; Connolly 2017; Lewis & Maslow

1 Översättningar från engelska och danska, när citat från källor på dessa språk förekommer, är genomgående författarens.



2018; Grove 2019; Krogh (red.) 2020; Tønder 2020). Däremot har väpnade konflikters, försvarsmakters och försvarsindustriers del i omvandlingarna och hur de påverkas av dessa varit anmärkningsvärt frånvarande i debatten (Grove 2019; van Munster 2021). Forskning kring försvarsorganisationers perspektiv på storskaliga miljöutmaningar visar att organisationerna, utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv, tenderar att omvandla globala, gemensamma miljöutmaningar till risker och säkerhetshot (Marzec 2015). Även om västerländska försvarsmakter uttrycker en medvetenhet om vikten av att främja miljöarbete, är miljöambitionerna fortfarande lågt ställda samtidigt som militärens utsläpp är stora och miljöförstörelsen betydande. Ifall till exempel de utsläpp av växthusgaser som USA:s försvarsmakt genererar hade räknats som en nations skulle denna ha hamnat på plats 47 bland världens länder (Belcher et al. 2020). I Sverige förefaller de uppsatta målen om hållbar utveckling i liten utsträckning vara uppnådda och är oklart redovisade av Försvarsmakten (Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen 2020). Samtidigt bad Försvarsmakten 2022, i samband med Sveriges förestående Nato-inträde, om ett undantag från miljöregleringar för att kunna utöka sin verksamhet och delta i övningar med andra länder (Alskog 2022).

Kunskapen om miljöproblem och den egna verksamhetens miljöpåverkan har dock ökat i försvarsmakter under 1990- och 2000-talet, ofta som en följd av ny lagstiftning, att icke-statliga aktörers och medborgares oro hörsammats eller att regeringar avkrävt försvarsmakter en minskning av den negativa påverkan. Inom kritisk forskning om hur försvarsmakter påverkas av skärpta miljökrav saknas det emellertid analyser av hur försvarsmakter blir mer orienterade mot att försöka anpassa verksamheten till miljökrav och minska sin miljöpåverkan. För att belysa detta genomför jag i denna artikel en konstruktiv kritisk maktanalys av försvarsmakter, baserad på en nymaterialistisk syn på makt (Tønder 2020). En sådan maktanalys fokuserar på hur samspelet inom vad vi här ska kalla sammankomster (*gatherings*) av mänskligt (idéer, lagar, myndigheter, standards, kulturer, politisk styrning med mera) och icke-mänskligt (teknologier, kemiska substanser, ekosystem, grundvatten, med mera) skapar förutsättningar för och bidrar till att forma möjligheter till samexistens. Analysen pekar ut hur samspelet inom ramen för dessa sammankomster formar försvarsmakters förhållande till miljöfrågor och skapar förutsättningar för att minska den egna verksamhetens negativa miljöpåverkan samtidigt som det sår frön till nya sätt att förstå säkerhet, försvar och försvarsmakters verksamhet i relation till omvärlden. Analysen baseras på empiriskt material som beskriver hur den svenska Försvarsmakten regleras utifrån olika miljökrav, hur de brittiska, amerikanska och svenska försvarsmakterna förhåller sig till storskaliga miljöomvandlingar i policydokument. Den baseras därtill på fyra informantintervjuer om hur miljökrav tas emot på förbandsnivå i Sverige och hur nya kunskaper om miljöfrågor och konsekvenser av miljöförstöring

leder till initiativ på denna nivå för att minska verksamhetens negativa miljöpåverkan. Urvalet av intervjupersoner gjordes dels på basis av möjligheten för mig, som forskare vid avdelningen för luftoperationer vid Försvarshögskolan, att intervju personal vid flygbaser, dels avgränsat till flygbaser då dessa utgör en arbetsplats där just miljöreglering har en tydlig påverkan på den dagliga verksamheten. Genom att ta utgångspunkt i spänningen mellan försvarsmakters uppdrag, rådande miljökrav och pågående miljöförändringar undersöker jag hur sammankomster av heterogena idéer, olika aktörer, natur, kulturer, teknologisk förändring, lagar med mera påverkar försvarsmakter till att mer eller mindre anpassa verksamheten och sin omvärldsförståelse utifrån miljöhänsyn. Syftet med artikeln är att belysa den förändringspotential som finns hos aktörer med stor miljöpåverkan, inom vilka det samtidigt finns ett motstånd mot miljökrav, i detta fall försvarsmakter, utifrån olika exempel på hur förändring kommit till stånd. Till skillnad från en kritik som syftar till att avslöja försvarsmakters negativa miljöpåverkan bidrar artikeln i stället med handlingsorienterad kunskap om hur miljöpåverkan kan minskas och hur en samexistens mellan försvar och miljö kan uppnås långsiktigt.

Artikeln utvecklar först ett avsnitt om makt och kritik i antropocen i relation till det här aktuella empiriska fältet. Därefter följer analysen av det empiriska materialet. Texten sammanfattar slutligen vad den kritiska analysen kommit fram till, vilka implikationerna är för stats- och krigsvetenskaplig forskning om försvar och miljö och föreslår till sist vilken typ av framtida forskning som skulle kunna fördjupa analysen av hur försvarsmakter kan minska sin negativa miljöpåverkan.

## Makt och kritik i antropocen

I detta avsnitt utvecklar jag först en nymaterialistisk syn på makt (Tønder 2020) och sedan den kritiska analytiska ansats som ett sådant maktbegrepp möjliggör. Därefter diskuteras de metodologiska implikationer som följer av detta och hur jag konkret går till väga i analysen.

Nymaterialismen utgår ifrån att "mänskligt" och "icke-mänskligt" – här satta inom citattecken för att synliggöra att varken uppdelningen mellan eller innebörden av begreppen är givna (Tønder 2020: 24) – utgörs av samma grundläggande materiella substans och att denna präglas av en inneboende kraft eller potentialitet, som omvandlas över tid och påverkar omgivningen (Tønder 2020: 85). Inspirerad av Spinoza fokuserar en nymaterialistisk maktanalys därför på *potentia*, "makt att", snarare än *potestas*, "makt över". "Makten att" är själva den makt som skapar betingelser för en aktör att kunna utföra en handling; en möjlighetsskapande makt som bidrar till att forma förändringsprocesser (Tønder 2020: 26, 93). Denna makt går analytiskt att utläsa när den artikuleras genom olika sammansättningar (*assemblages* på engelska; se Bennett

2010; Coole & Frost 2010; Tønder 2020), eller *gatherings* med Latour (2004), som jag här, som sagt, översätter till sammankomster. En sammankomst av heterogena element går inte att avgränsa på förhand, utan kartläggs induktivt i olika sammanhang. Hur dessa sammankomster uppstår och vilken förändring de ger upphov till, och hur mänsklig och icke-mänsklig materialitet präglar dem, betingar deras potentialitet, som enligt Lars Tønder kan vara mer eller mindre kortsiktigt kaotisk eller långsiktigt formbar (Tønder 2020: 93). I detta perspektiv undergräver en maktutövning som utarmar förutsättningarna för världens fortsatta existens sina egna möjlighetsbetingelser att forma världen långsiktigt (Tønder 2020: 165). Den nymaterialistiska maktanalysens kritiska syfte är därmed att främja ett värnande av de villkor som gör en sådan makt dels möjlig, dels mindre kaotisk. Denna kritiska ansats förutsätter att "kritik inte enbart är en fråga om att utmana och destabilisera, utan även att etablera nya förbindelser mellan existerande aktörer – och därigenom formge världen på ett nytt vis" (Tønder 2020: 164). En sådan analys inbegriper därmed en "konstruktiv" kritik som bidrar till att synliggöra konsekvenser av mänskliga och icke-mänskliga förvecklingar för att skapa möjligheter till förändring (Tønder 2020: 27; Latour 2004; se även Haraway 2016).

Till skillnad från traditionell policyanalys innebär ansatsen metodologiskt att jag här kommer att analysera hur breda sammankomster av olika idéer, mänskliga och icke-mänskliga aktörer, lagar, miljöförändringar, med mera skapar förutsättningar för hur försvarsmakter förhåller sig till miljöutmaningar och hur de integrerar miljöhänsyn i sitt arbete. En annan skillnad visavi traditionell policyanalys är att analysen först kartlägger dessa sammankomster för att därefter belysa de skärningspunkter där förändringspotentialen är som störst. Analysen tar här särskilt fasta på tillfällen då försvarsmakter kommit att förstå vikten av att värna miljön för att kunna upprätthålla säkerhet eller operativ kapacitet i en varmare och osäkrare värld, dvs. som ett villkor för sin egen förmåga, snarare än att de ser detta som något som begränsar verksamheten.

Analysen genomförs i tre avsnitt. Det första avsnittet analyserar spänningen inom den svenska Försvarsmakten som å ena sidan en myndighet som regleras av miljökrav och å andra sidan använder föreställningar om "operativa krav" som är nödvändiga att leva upp till för att kunna försvara Sverige för att ifrågasätta dessa miljökrav. Det andra avsnittet analyserar hur försvarsmakterna i Storbritannien, USA och Sverige tolkar storskaliga miljöomvandlingar i sina miljöpolicies och hur dessa försvarsmakter i allt större utsträckning framställer sig som miljöaktörer i takt med att det ställs ökade krav på dem att minska den egna verksamhetens negativa miljöpåverkan. Det sista avsnittet analyserar hur miljökrav tas emot på förbandsnivå i Sverige, vilka diskussioner som här förs om miljöutmaningar och vilka visioner och initiativ för minskad miljöpåverkan som återfinns på denna nivå.

## Förvaltningsmyndighetens krav och den väpnade stridens krav

I Sverige, Storbritannien och USA har ländernas försvarsmakters verksamhet varit reglerade utifrån miljöhänsyn sedan 1990-talet (Durant 2007; Försvarsmakten 2020). Ur ett myndighets- och förvaltningsperspektiv behöver dessa försvarsmakter leva upp till olika miljökrav, t.ex. i den dagliga verksamheten vid baser, under övningar, vid inköp av materiel och vid hantering av miljöfarliga ämnen.

En återkommande spänning som återfinns i det analyserade materialet är den mellan att försvarsmakter å ena sidan ska förhålla sig till operativa krav för att garantera nationell säkerhet och å andra sidan förhålla sig till krav gällande miljöpåverkan som följer av den miljöreglering som styr deras verksamhet som myndighet. Denna spänning går i Sverige tillbaka till införandet av miljöreglering inom Försvarsmakten. Försvarsmaktens miljöavdelning uppstod som en följd av att Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen 1991 publicerade den uppmärksammade rapporten *Militärens miljöförstöring i Sverige*, vilken fick regeringen att avkräva att Försvarsmakten skulle arbeta mer aktivt med miljöpåverkan. Miljökrav kom därmed in i Försvarsmakten både genom krav från civilsamhället och från regeringen, som hade påverkats av uppmärksamheten kring frågan.

Sedan början av 2000-talet arbetar Försvarsmakten utifrån ett miljöledningssystem, som dock inte är certifierat enligt den kravstandard som normalt reglerar ett sådant ledningssystem. Detta innebär att Försvarsmakten är underställd mindre strikta miljökrav än om myndigheten vore certifierad, vilket andra myndigheter ofta är. Försvarsmakten omfattas inte heller av samma förordning som andra myndigheter när det gäller miljöledning. I praktiken innebär det bland annat att Försvarsmakten inte behöver rapportera sitt miljöarbete, t.ex. vad gäller klimatpåverkan, till Naturvårdsverket och andra myndigheter (Östman & Halkjaer 2023: 19). Förutom detta miljöledningssystem omfattas Försvarsmakten av anmälningspliktiga och tillståndspliktiga verksamheter som regleras av miljötillstånd och lagkrav, med omfattande kontroll och uppföljning (Försvarsmakten 2023). Miljöledningssystemet innebär att det finns miljöhandläggare på förbandsnivå, på regemente och flottilj, som en del i att medvetandegöra personal om ”vilken påverkan den verksamhet de bedriver och genomför har på miljön och hur denna kan minskas... men också om hur den omgivande miljön påverkar Försvarsmaktens verksamhet” (Försvarsmakten 2020: 17). Miljöhandläggarna övervakar att lagar och förordningar följs, tar stöd i revisioner och villkorar därmed verksamheten, t.ex. beträffande hur och när man får genomföra en flygning eller en övning (Informant 1). Andra aspekter av förvaltningsperspektivet är att Försvarsmakten är underställd regeringens målsättning att leva upp till delar av FN:s utvecklingsmål Agenda 2030 (Försvarsmakten 2020). Försvarsmaktens ”hållbarhetsarbete” syftar

enligt Försvarmakten (2020: 5) till att ”minska de risker Försvarmaktens verksamhet kan medföra på omgivningen” och ”möta upp mot framtida utmaningar”. I något vaga termer beskrivs det som ”förutsättningsskapande för att verksamheten ska kunna beskrivas nu och på sikt”, bland annat genom att ”säkra försörjningstryggheten, att värna om rådande resurser, samt genom införskaffning och nyetablering i linje med en hållbar utveckling” (ibid.: 5). En fråga som bland annat har diskuterats i detta sammanhang och som man arbetar aktivt med är att utveckla biobränsle till flyg, vilket skulle minska både Försvarmaktens sårbarhet vad gäller omvärldsberoende och dess miljöskadliga utsläpp (Nygqvist & Mårtensson 2021).

Ett utfall av att Försvarmakten som myndighet idag förhåller sig till olika miljökrav är att övningar nu regleras i större utsträckning än under 1990-talet (Försvarmakten 2020). Ökade krav på bl.a. planering och terränganalyser vid övningar, och t.ex. att saneringsbilar ska följa med ut i fält, har gjort att Försvarmakten blivit bättre på att beakta miljökrav, särskilt vad avser bränslehantering och hygien (Informant 1). Då Försvarmakten är ”bra på att följa regler och lagar” menar en informant att miljökraven i förvaltningen implementerats relativt effektivt (Informant 1). Kraven leder dock även till en ökad arbetsbelastning (Informant 3). Försvarmakten behöver till exempel redovisa hur den förhåller sig till ”kända naturvärden” inför övningar:

- [visa hänsyn till] djur, häckande fåglar; boplatser eller reden
- Använda befintliga vägar och stråk
- Använda broar, fasta eller förberedda övergångar vid passage av vattendrag
- Undvika körning i myrar och våtmark i barmarkförhållanden

(Försvarmakten 2020: 26)

Försvarmakten har även tagit fram en ”marinbiologisk kalender” som anger när fiskar leker och var deras lekomyråden är, vilket påverkar när och hur övningar hålls i sjöar som till exempel Vättern (Försvarmakten 2020: 26). Mer allmänt gäller miljöhänsyn vid bedömning av terrängen för att avgöra om den till exempel innehåller grundvatten, bäckar och skär (Informant 1). En informant menar att miljöhänsyn är något som man skulle kunna planera och utbilda för på lägre, taktisk nivå på samma sätt som man gör avseende skydd av civilbefolkningen. Hänsyn till miljön får i nuläget enbart ett genomslag på högre, operativ nivå (Informant 1).

Miljökraven som ställs och hur dessa har vuxit fram och implementerats i verksamheten illustrerar hur kunskaper, lagar och förordningar som reglerar miljöpåverkan har börjat införlivats i Försvarmakten som myndighet och i militärens förståelse av omgivningen. Samtidigt menar en informant att efterlevnaden av lagar och regler inte alltid är så bra, och att värnandet av

miljön som en del av verksamheten tenderar att koncentreras till sporadiska utbildningstillfällen (Informant 1). Miljöfrågor blir därmed ett tillägg till verksamheten snarare än något som genomsyrar den. Miljöperspektivet saknas därför i praktiken ofta i övningar, vilket gör att det inte införlivas i de anställdas repertoar, då personalen "inte är bättre än vad vi övar" (Informant 1).

Samtidigt som miljökrav i form av lagar och regler gjort ett visst avtryck i Försvarmaktens verksamhet, tenderar föreställningar om den väpnade stridens operativa krav utmana idéer om att miljökrav är viktiga och möjliga att kombinera med verksamheten. Övningar sker i ett slags gråzon mellan krigets och förvaltningsmyndighetens krav, och det är enligt en informant svårt att leva upp till miljökrav i den "tillfälliga, dynamiska miljön" i vilken övningar ofta äger rum (Informant 1). Därtill gäller det "hållbarhetsarbete" som på olika sätt införlivats i verksamheten enbart i fredstid och inte i krig (Försvarmakten 2020). I krig har miljökrav låg prioritet, även om Folkkrätten, som anger att man inte får förstöra riskobjekt och förorena naturmiljöer, tydliggör att man ska planera krigföring så att onödigt skada undviks i så hög grad som möjligt (Informant 1; Informant 2). Bland annat behöver man aktivt bedöma miljökonsekvenserna av de beslut man fattar. Två informanter tar dock upp att militära, och vad de ofta anser vara maskulina, föreställningar om den väpnade stridens krav ibland används som ursäkt för att det inte görs mer för miljön inom Försvarmakten (Informant 2; Informant 4).

Spänningen mellan miljökrav och föreställningar om operativa krav, som något Försvarmakten som myndighet förhåller sig aktivt till, återspeglas även av att Försvarmakten under 2022 bad regeringen om att under ett år vara undantagen flera av de miljökrav som reglerar verksamheten. Detta som en följd av den ökade arbetsbelastning och de begränsningar för verksamheten som miljöregleringar medför. Den angivna orsaken var att myndigheten är ålagd att växa avsevärt under de kommande åren och följdverkningarna av Rysslands invasion av Ukraina. Undantagen gällde bland annat krav på buller, att kunna öka verksamheten vid skjutfält och att få möjlighet att träna piloter under större delen av dygnet och i fler områden (Alskog 2022).

Förvaltningsperspektivet illustrerar hur de heterogena miljökraven – genom standards, miljöledning, miljöhandläggare och hållbarhetsmål – minskar Försvarmaktens miljöpåverkan som en följd av att verksamheten är regelstyrd. Den grundläggande miljöregleringen skapar därmed förutsättningar för att förändra verksamheten och vidta åtgärder för minskad miljöpåverkan. Dock återspeglar kraven på undantag från miljölagstiftningen att man samtidigt, som utväg för att kunna tillgodose ambitionen att växa för att kunna försvara Sverige vid ett väpnat angrepp, väljer att kringgå denna. Även om kraven på myndigheten sår frön till för miljön mindre destruktiva sätt att planera och utföra verksamheten på, så är det tydligt att miljösäkerhet inte har samma tyngd som föreställningar om nationell säkerhet.

Detta förhållande skulle dock, utifrån vad som framkommit ovan, kunna utmanas på åtminstone tre sätt. I takt med ökad stress på ekosystem och vattentäkter kan kostnaderna för att förstöra miljön, som till exempel kostnader för att sanera PFAS-utsläpp till följd av att regleringen av dessa ämnen blivit hårdare, bli för höga för att man ska ta alltför lätt på dessa frågor, vilket i sin tur skulle göra att incitamenten att göra rätt från början ökar (Olofsson 2023). En annan möjlighet är att krav på försörjningstrygghet i en allt osäkrare värld tillsammans med krav på minskade utsläpp gör att utvecklingen av biobränslen och andra alternativ till fossila, importerade bränslen blir prioriterade. Slutligen återspeglar analysen ovan att lokala tvister med allmänheten och civilsamhället, men även mediegranskningar, varit drivande i att sätta press på Försvarmakten att förhålla sig till miljöpåverkan. Sammantaget kan dessa förhållanden påverka Försvarmakten som myndighet till att i ökad utsträckning inkludera miljösäkerhet i utformningen av den operativa verksamheten.

Nästa avsnitt illustrerar hur föreställningar om ett motsatsförhållande mellan miljöreglering och förutsättningar för att försvara Sverige kan komma att tappa kraft när försvarsmakter tar till sig nya kunskaper om miljö- och klimatförändringar och formulerar visioner om hur de ska anpassa sig till dessa.

## Upprätthållandet av operativ förmåga i en varmare värld

Den heterogena sammankomsten av kunskaper, aktörer, arenor och krafter som påverkar hur försvarsmakter förhåller sig till miljöutmaningar, men även nya insikter om omvärldsförändringar, skapar förutsättningar både för att minska de risker som följer av storskaliga miljöförändringar och utnyttja de möjligheter som parallellt uppstår. Att så är fallet framgår av hur de brittiska, amerikanska och svenska försvarsmakterna tenderar att tolka stora miljöomvandlingar i policydokument (DoD 2014; DoD 2021a; DoD 2021b; MoD 2021; Försvarmakten 2020). 2014 beskrev t.ex. USA klimatförändringar och global uppvärmning som en *threat multiplier*, vilket, ur ett militärt perspektiv, innebär att den ”omformar de geostrategiska, operationella, och taktiska miljöerna med avsevärda implikationer för amerikansk nationell säkerhet och försvar” (DoD 2021a: 2). Ett centralt tema i dessa policydokument är hur försvarsmakter tänker sig att de ska ställa om materiellt för att inte förlora kraft utan tvärtom stärka sin förmåga, inte minst om man ställs inför en icke-klimatanpassad motståndare. Uppvärmningen tolkas således, militärt, som en *friktion* som försvarsmakter kan vara mer eller mindre anpassade till (Clausewitz 1991). Ökad hetta, ökade sårbarheter och risker för konflikt, resursslöseri, förstörda ekosystem och beroende av fossila bränslen är faktorer som försvarsmakter idag förhåller sig till som något som inom en snar framtid kan komma att minska deras operativa förmåga och möjlighet att garantera säkerhet (Försvarmakten

2020; MoD 2021). Det amerikanska försvarsdepartementet (DoD) har sedan 2010-talet förespråkade *anpassning* som huvudstrategi till miljöomvandlingar (Marzec 2015), det vill säga "justering i naturliga och mänskliga system för att förebygga miljöförändringar eller som svar på en förändrad miljö på ett sätt som använder fördelaktiga möjligheter och minskar negativa effekter på ett effektivt sätt" (DoD 2021a, 5). Anpassningen innebär bland annat att försvarsdepartementet ska fatta klimatinformerade beslut, träna och utrusta en klimatanpassad styrka, bygga och stärka motståndskraftig infrastruktur och "naturlig infrastruktur" (ekosystem bland annat), säkra motståndskraftiga underhållskedjor och öka samarbetet med andra aktörer för att möjliggöra anpassning och öka motståndskraften (DoD 2021a). En annan målsättning är att bidra till minskade utsläpp och inte äventyra de mänskliga och naturliga system som är förutsättningar för att USA:s försvarsmakt ska lyckas med sitt uppdrag (DoD 2014: 1; DoD 2021a). Dokumenten belyser förutom risker med att inte vara anpassad till klimatförändringar även möjligheter som följer av att vara anpassad, som t.ex. tekniska, operationella och taktiska fördelar i förhållande till mindre anpassade motståndare och att bättre kunna förebygga civila konflikter och möta humanitära behov (DoD 2021a: 7; MoD 2021). Det brittiska försvarsdepartementet har även utvecklat mer utopiska visioner om militära fördelar med att omfamna den gröna energiomställningen, som t.ex. att utveckla nya fordon och ta fasta på nya energislag, men även visioner om att öka biologisk mångfald inom försvarets landområden (2% av Storbritanniens yta) och stimulera "hållbart beteende" hos personal (MoD 2021: 8-15).

Dessa kunskaper och strategier återspeglar att det finns övergripande visioner om hur utvecklingen kan göras långsiktigt formbar, snarare än något som på kaotiska sätt undergräver operativ förmåga, fred och säkerhet. De återspeglar i så mån ett gradvis skifte, om än något abstrakt, mot en förståelse av "makt att", så som jag definierat begreppet ovan. Detta blir tydligt i det brittiska försvarsdepartementets förståelse av att omställningen, militärt sett, är en fråga om "initiativ" (MoD 2021). Sett som en initiativ-fråga har försvaret att vinna på att ställa om på basis av bedömningar om framtida händelseutvecklingar, inklusive omfattande miljöförändringar, i syfte att undvika att i ett senare skede förlora handlingsfrihet och hamna i underläge i relation till en motståndare (Winther 2020). Bland informanterna i Sverige nämns att liknande diskussioner förs på förbandsnivå, bland annat om hur man ska bli mindre beroende av fossila drivmedel och därmed även mindre sårbara logistiskt (Informant 1; Informant 2; Informant 3). För försvarsmakter inbegriper den gröna omställningen därmed även sätt på vilka man kan "vända en miljöfråga till en verkansfråga" genom "korskopplingar" (Informant 3).

En annan aspekt av försvarsmaktens miljöpolicy och visioner för hur de ska ställa om är anammandet av miljödiskurser och diskurser om hållbar utveckling som en del i hur försvarsmakter framställer sitt miljöarbete. När



Försvarsmakten lanserade sitt miljöarbete under 1990-talet gjordes det med sloganen "Vårt att bevara, vårt att försvara", som illustrerades av en tecknad igelkott. Utåt kunde Försvarsmakten här framställa sig som en miljöorganisation. Andra exempel är hur Försvarsmaktens "Handbok för hållbar utveckling" (Försvarsmakten 2020) fyra gånger nämner "positiva" följder för miljön av Försvarsmaktens verksamhet, medan negativa följder, som är hela grunden till att handboken finns, enbart är underförstådda. Även på Försvarsmaktens hemsida framställs Försvarsmaktens verksamhet återkommande som något som gagnar miljön (Försvarsmakten 2021; Försvarsmakten 2022). Miljödiskurserna kan dock vara problematiska för försvarsmakters ambition att ställa om, då de ger sken av att försvarsmakter inte upplever något motsatsförhållande mellan operativa krav och miljökrav och att de över lag redan är miljövänliga och miljöorienterade myndigheter. Rachel Woodward (1998) pekar på att anammandet av miljödiskurser och framställandet av försvarsmakter som miljöorienterade även präglat den brittiska försvarsmakten. I Storbritannien lanserades till exempel programmet "Train Green" under 1990-talet, som syftade till att utbilda brittiska soldater i att minska sin miljöpåverkan vid övningar. Utbildningsmaterialet, som även figurerade i informationskampanjer till lokalbefolkningen i samband med övningar, framställde den brittiska försvarsmakten som miljömedveten på ett sätt som gjorde att man kunde förekomma kritik. Miljödiskurser ger därmed möjligheter för försvarsmakter att framställa sig i ett progressivt, miljömedvetet ljus på sätt som förekommer oönskad uppmärksamhet och mer genomgripande krav på förändring (Woodward 2004).

Detta avsnitt har visat att försvarsmakters tolkning av ny kunskap om miljöförändringar, och de krafter som ligger bakom dessa förändringar, har lett till ett minskat fokus på en föreställd motsatsställning mellan miljö och försvar och ett ökat fokus på de möjligheter som kan följa av att ställa om den militära verksamheten. Materialet präglas av en insikt om att miljön i allt högre grad kan vara både med- och motspelare beroende på hur verksamheten förmår anpassa sig till de nya villkor som följer av klimatförändringar. Samtidigt tenderar miljödiskurser, som framställer försvarsmakter som miljömedvetna utan att verksamhetens negativa miljöpåverkan nämns, att sudda ut motsatsställningen mellan miljö och försvar på bekostnad av krav på förändring. Försvarsmakters sätt att tolka och närma sig miljöfrågan är därmed något som å ena sidan kan generera krav på anpassning och därmed ge möjlighet till förändring i riktning mot ökad miljöomsorg, och å andra sidan i praktiken kan komma att reducera den substantiella innebörden av dessa krav. Särskilt så om de inte granskas och ifrågasätts utifrån – eller inifrån, vilket nästa avsnitt illustrerar.

## Motstånd, visioner och initiativ på förbandsnivå

Motsättningar mellan miljökrav och föreställningar om operativa krav i händelse av krig är något som även återfinns på förbandsnivå i Sverige. I de genomförda intervjuerna framgår att motstånd mot miljökrav och mot att behöva anstränga sig för miljön är en utbredd kultur vid förbanden (Informant 2; Informant 3; Informant 4). Enligt en informant klagar anställda i Försvarsmakten t.ex. över att en fridlyst groda begränsar övningar i ett visst område eller över skjutbegränsningar på kvällstid och olika bullerkrav, som de menar tar kraft från "kärnverksamheten", dvs. utbildningen och den väpnade striden. Man är helt enkelt rädd att "miljöfrågorna ska trumfa verkansfrågorna" (Informant 2). En annan informant beskriver hur motståndet uttrycks både som ett missnöje med miljökrav och som en kulturfråga; en "nonchalans inför hållbarhetsfrågor", att det är en "icke-fråga", vilket återspeglar att anställda i Försvarsmakten har ett "dåligt mindset" (Informant 4). En del undviker t.ex. att sopsortera med ursäkten att det i jämförelse med flygningarna ändå inte gör någon skillnad, och vid skjutövningar saknas ofta ett miljöperspektiv i utförandet (Informant 4). Det aktiva motståndet mot miljöfrågor, särskilt inom armén, menar informanten beror på att Försvarsmakten präglas av en "maskulin" kultur:

[Om man blev ålagd att göra mer för miljön skulle] motståndet finnas kvar, men vissa förändringar skulle ske. I armén är det en identitetsfråga. De har ett maskulint perspektiv, de förhåller sig inte till miljöfrågor på samma sätt [som resten av Försvarsmakten] ... I det maskulina perspektivet är det försvaret av landet som är det viktiga, att spänna musklerna och förbruka en massa bränsle. Armén har en maskulin kultur, mer än flygvapnet. När det kommer till försvaret av landet då värjer de sig mot hållbarhet, "vi kan inte blanda in hållbarhet i det här". Det är som om det inte går att kombinera. Jag tycker inte att Försvarsmakten taktar med samhället, vi går långsammare än samhället. Det tror jag har att göra med att vi utgörs av en majoritet män. Vi är inte ett företag som måste profilera oss att vara gröna, det finns inte de kraven på oss för vår uppgift är att försvara landet. Då trumfar vi miljökraven, då behöver vi inte sopsortera för det är bara onödigt (Informant 4).

Denna kultur gör enligt informanten att man som ny i organisationen, även om man vill värna miljön, över tid "släpper en del värderingar som man tyckte var viktiga".

Kulturen leder även till att miljöhandläggarnas arbete ifrågasätts. Miljöhandläggarna är till övervägande del kvinnor med civil bakgrund. Enligt flera informanter är handläggarna dåligt integrerade i verksamheten, de anses sakna förståelse för den militära verksamheten och deras kompetens integreras sällan tidigt i planeringen (Informant 1; Informant 2; Informant 3). Många upplever

att miljöhandläggarnas ofta sena inträde i planeringsprocessen försämrar verksamheten (Informant 2). Ofta får miljöhandläggarna skulden för detta, trots att de personligen varken är ansvariga för miljökraven eller arbetsrutinerna, vilket har lett till en dålig arbetsmiljö (Informant 2). Miljöhandläggarna ses inte heller som ett stöd (Informant 1), då de ofta har ett fokus på miljöpåverkan snarare än på lösningar, dvs. hur verksamhet kan genomföras utan att miljön tar skada. Detta leder till irritation hos de anställda (Informant 2; Informant 3). Ett annat skäl till att miljöarbetet inte tas emot väl är den höga arbetsbelastningen på lägre nivåer, som delvis är en följd av överlappande förordningar. Rent byråkratiskt kan implementeringen av miljöarbetet även hämmas av att direktiv inte hunnit behandlas på Högkvarteret, vilket gör att lägre nivåer inte vet hur de ska tolka dem (Informant 3). Dessa friktioner återspeglar att miljöledningen i relativt hög utsträckning betingar hur verksamheten kan eller inte kan bedrivas. Dessa kulturella friktioner och den arbetsbelastning som följer av att miljökrav läggs ovanpå andra administrativa uppgifter indikerar dels ett kulturellt motstånd, dels att miljöfrågorna antingen inte har integrerats väl i organisationen eller att organisationen behöver mer resurser för att kunna göra det utan att det tar kraft från andra uppgifter.

Parallellt med motståndet cirkulerar det emellertid även visioner på förbandsnivå för hur försvarsmakter kan minska sin miljöpåverkan och förändra den motsträviga kulturen. En informant lyfter fram vikten av att miljöperspektiv återfinns som en naturlig del i samtalen; att det blir integrerad del av verksamheten snarare än ett tillägg i form av extrautbildningar (Informant 1). Under övningar skulle t.ex. ett miljöseende kunna tränas, så att personal lär sig att se terrängen utifrån riskobjekt och känsliga naturmiljöer och hur man kan skona dessa, på samma sätt som de idag tränas i att skona civila objekt. För att underlätta detta kan kompetensen hos de jurister som redan är involverade i planeringen av operationer användas för att öka ett sådant seende (Informant 1). Vidare lyfts att miljöhandläggarnas kompetens bör integreras tidigt i planeringen. Försvarsorganisationerna bör stötta och marknadsföra miljöhandläggarna, som i sin tur behöver lära sig mer om den militära verksamheten och komma med förslag på hur den kan bedrivas utifrån miljöhänsyn (Informant 2). En annan informant nämner att hens arbetsplats söker miljö- och lösningsintresserad personal vid rekrytering, då detta tidigare har lett till konstruktiva initiativ för att minska miljöpåverkan (Informant 3). Ett annat förslag är att utvidga den träning som t.ex. jägarförband genomgår, med fokus på minimal omgivningspåverkan och mindre fordons- och bränsleberoende som mål, till alla förband, något som också skulle öka förbandens säkerhet i krig. Även övningar med olika resursbegränsningar, till exempel mindre bränsle, nämns, vilket också skulle utgöra ett realistiskt scenario i händelse av krig (Informant 4). Även konkreta initiativ från anställda vid förband tas upp av informanterna. På en arbetsplats har t.ex. miljölösningar som organisationen sedan har gått

vidare med föreslagits under arbetsplatsträffar och anställda har kunnat påverka produktionsleden så att mer skonsamma produkter används (Informant 3). Slutligen nämner en informant hur anställda inför övningen Aurora 2017 utvecklade en applikation som hjälpmedel för terrängvärderingar, så att man kunde undvika att öva i känsliga naturområden, en applikation som nu används i andra sammanhang och som skulle kunna bana väg för liknande initiativ (Informant 1).

Sammantaget har det här avsnittet visat att det på förbandsnivå återfinns en komplex sammankomst av idéer, kulturer, diskurser, känsliga miljöer, övningar, teknologier, bränslesorter, kompetenser, applikationer och initiativ som i vissa hänseenden försvårar värnandet av miljön, men som också ger anställda möjlighet att utveckla svar på hur verksamhetens miljöpåverkan kan minskas. Även om inträdet av miljöhandläggare i försvarssammanhanget skapar förutsättningar för minskad miljöpåverkan tycks föreställningen om ett motsatsförhållande mellan värnandet av miljön och den väpnade stridens krav – ofta underblåst av arbetsbelastning och okunskap om varandras kompetens och verksamhet – leda till låsningar. Förslag och krav som både minskar negativ miljöpåverkan och samtidigt förnyar eller förbättrar den militära verksamheten tycks dock lösa upp motsättningen mellan dessa. Avsnittet tog fasta på några möjligheter till förändring av verksamheten så att den blir mindre miljöskadlig, som t.ex. att öva med ett miljöperspektiv utifrån Folkrättens krav, att öva med begränsat bränsle, att ta fram applikationer som kan hjälpa till att planera övningar utifrån olika naturvärden och att göra miljömedvetna inslag i jägarutbildningen till en viktig del av all militär träning. Dessa förslag, samt de konkreta initiativ som tagits på förbandsnivå, pekar ut möjligheter att forma verksamheten till att ha mindre miljöpåverkan utan att det sker på bekostnad av den operativa förmågan.

## Avslutning

Den här artikeln har analyserat hur ett värnande av miljön och en omställning till att minska verksamhetens miljöpåverkan tagit form inom försvarsmakter samt pekat ut möjligheter till förändring mot ökad miljöhänsyn. Analysen baserades på material från de brittiska, amerikanska och svenska försvarsmakterna och på fyra informantintervjuer med anställda vid Försvarsmakten. Genom att analysera hur breda sammankomster av idéer, kulturer, naturvärden, aktörer, lagar med mera skapar förutsättningar för hur försvarsmakter förstår miljöutmaningar och integrerar miljöhänsyn i sitt arbete, har analysen visat på både hur förändring har kommit till stånd och olika sätt på vilka verksamheten kan utformas för minskad miljöpåverkan. Analysen har därigenom belyst hur försvarsmakter gradvis kommit att förstå miljöpåverkans och miljöhänsynens

betydelse utan att det nödvändigtvis sker på bekostnad av säkerhet och operativ förmåga.

Artikeln har relevans för annan statsvetenskaplig forskning om hur aktörer med stor miljöpåverkan, som historiskt sett inte har förhållit sig till miljöfrågor, successivt kommit att inkludera en förståelse för behovet av att minska den egna verksamhetens skadliga miljöpåverkan. Den kritiska ansatsens fokus på en mångfald av aktörer och krafter genom vilka en omsorg om miljön tar form och befästs, trots motstånd, kan ha betydelse för annan kritisk forskning om verksamhetsförändring som svar på klimatkrisen. Genom ett vidgat fokus på var och hur en förändring äger rum och utvecklas över tid och genom att framhålla omsorg och relationella, ömsesidiga beroenden bortom en uppdelning mellan mänskligt och icke-mänskligt som något som gradvis växer fram i en sammansatt process snarare än som en linjär förändring av ett antingen-eller, sänker ansatsen tröskeln för handling (se Haraway 2016 och Krogh (red.) 2020; för ett resonemang om omsorgsetik, som framhåller vikten av lyhördhet och uppmärksammar kostnader av förlusten av kontakt med oss själva och andra, se Gilligan 2011). Som framhållits ovan är dock en viktig förutsättning för minskad negativ miljöpåverkan inom försvarsmakter att fred upprätthålls, eftersom miljöregleringar, med undantag för Folkkrätten, inte gäller i händelse av krig. Det ska här sägas, att analysens handlingsorienterade kunskap är begränsad till det material som artikeln är baserad på. Denna kunskap inbjuder emellertid olika aktörer att experimentera med mikrohandlingar som syftar till att minska den egna miljöpåverkan, vare sig dessa har formen av nytänkande, nya praktiska rutiner, nya sätt att forska på eller någon annan handling. Kunskapen kan därmed bidra till att utmana låsningar och motstånd mot förändring – och organisationskulturer som upprätthåller sådant motstånd. Baserat på resultaten i denna studie skulle fortsatt forskning kunna undersöka hur mer specifik icke-mänsklig agens, t.ex. smältande inlandsisar eller ökade halter av växthusgaser i atmosfären, påverkar försvarsmaktens och försvarsindustrins långsiktiga planering och ansträngningar att ställa om. Även civilsamhällets roll i att förmå försvarsmakter att minska verksamhetens påverkan på miljön utgör ett intressant område för fortsatt forskning.

## Litteraturförteckning

- Alskog, Johanna, 2022. "Försvaret begär stora lättnader i miljökraven", *Altinget*, 2022-06-10. Tillgänglig på <<https://www.altinget.se/artikel/forsvaret-begar-stora-lattnader-i-miljokraven>>, hämtad 2022-06-13.
- Belcher, Oliver, Bigger, Patrick, Neimark, Ben & Kennelly, Cara, 2020. "Hidden Carbon Costs of the 'everywhere War': Logistics, Geopolitical Ecology, and the Carbon Footprint of the US Military", *Transactions – Institute of British Geographers* 45(1), s. 65-80.

- Clausewitz, von Carl, 1991. *Om kriget*. Stockholm: Bonniers Fakta Bokförlag.
- Coles, Romand, 2017. *Visionary Pragmatism: Radical and Ecological Democracy in Neoliberal Times*. Durham: Duke University Press.
- Connolly, William, 2017. *Facing the Planetary: Entangled Humanism and the Politics of Swarming*. Durham: Duke University Press.
- Coole, Diana & Samantha Frost, 2010. *New Materialisms: Ontology, Agency, and Politics*. Durham: Duke University Press.
- Crutzen, Paul J. & Eugen F. Stoermer, 2000. "The Anthropocene", *International Geosphere-Biosphere Program Newsletter* 41, s. 17-18.
- DoD, Department of Defense (USA), 2014. *2014 Climate Change Adaptation Roadmap*. Tillgänglig på [https://www.acq.osd.mil/eie/downloads/CCARprint\\_wForward\\_e.pdf](https://www.acq.osd.mil/eie/downloads/CCARprint_wForward_e.pdf), hämtad 2022-04-13.
- DoD, Department of Defense (USA), 2021a. *Department of Defense Climate Adaptation Plan*. Tillgänglig på <https://media.defense.gov/2021/Oct/07/2002869699/-1/-1/0/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-CLIMATE-ADAPTATION-PLAN-2.PDF>, hämtad 2022-04-13.
- DoD, Department of Defense, USA. 2021b. *Department of Defense Climate Risk Analysis*. Tillgänglig på <https://media.defense.gov/2021/Oct/21/2002877353/-1/-1/0/DOD-CLIMATE-RISK-ANALYSIS-FINAL.PDF>, hämtad 2022-04-13.
- Durant, Robert F., 2007. *The Greening of the U.S. Military Environmental Policy: National Security, and Organizational Change*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Försvarsmakten, 2012. *Försvarsmaktens Miljöredovisning 2012: Värt att försvara, värt att bevara!* Tillgänglig på <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/hallbarhetsredovisningar/tidigare-miljoredoavisningar/forsvarsmaktens-miljoredoavisning-2012.pdf>, hämtad 2022-04-13.
- Försvarsmakten, 2020. *Handbok Hållbarhet – Miljö*. Tillgänglig på <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/handbocker/handbok-hallbarhet-miljo.pdf>, hämtad 2022-04-13.
- Försvarsmakten, 2021. "Unika arter räddas av pansarfordon". Tillgänglig på <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2021/07/unika-miljon-raddas-av-pansarfordon/#:~:text=Unika%20arter%20or%C3%A4ddas%20av%20pansarfordon&text=N%C3%A4r%20kompanier%20rycker%20fram%20%C3%B6ver,av%20landets%20mest%20artrika%20omr%C3%A5den>, hämtad 2022-04-13.
- Försvarsmakten, 2022. "Så formades Försvarsmaktens miljöarbete". Tillgänglig på <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/sa-formades-forsvarets-miljoarbete/>, hämtad 2022-05-01.
- Försvarsmakten, 2023. "Miljötillstånd". Tillgänglig på [https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/ett-hallbart-forsvar/ett-hallbart-forsvar-ovnoga-och-insats/miljotillstand/?TSPD\\_101\\_Ro=08054bd396ab20009bboda76ee6260617057b674c64cbd79515c73875d74dbee19db5b125c15bd400844b07db31430004c86a9d35b25db7b0806cfd59da7cabb663828c9d1193-ac14244a7a385c50399f1a5671201ad674735544fd893ed4aa](https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/ett-hallbart-forsvar/ett-hallbart-forsvar-ovnoga-och-insats/miljotillstand/?TSPD_101_Ro=08054bd396ab20009bboda76ee6260617057b674c64cbd79515c73875d74dbee19db5b125c15bd400844b07db31430004c86a9d35b25db7b0806cfd59da7cabb663828c9d1193-ac14244a7a385c50399f1a5671201ad674735544fd893ed4aa), hämtad 2023-12-29.
- Gilligan, Carol, 2011. "Interview on June 21st, 2011". Tillgänglig på <https://ethicsofcare.org/carol-gilligan/>, hämtad 2024-01-30.
- Grove, Jairus, 2019. *Savage Ecology: War and Geopolitics at the End of the World*. Durham: Duke University Press.
- Haraway, Donna, 2016. *Staying with the Trouble: Making kin in the Chthulucene*. Durham: Duke University Press.
- Krogh, Madeleine (red.), 2020. *Connectedness: An Incomplete Encyclopedia of the Anthropocene*. Copenhagen: Strandberg Publishing.

- Latour, Bruno, 2004. "Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern", *Critical Inquiry* 30, s. 225-248.
- Latour, Bruno, 2016. *Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime*. Cambridge (UK): Polity.
- Lewis, Simon L. & Masolw, Mark A., 2018. *The Human Planet: how we created the Anthropocene*. New Haven: Yale University Press.
- Marzec, Robert P., 2015. *Militarizing the Environment: Climate Change and the Security State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MoD, Ministry of Defence (Storbritannien), 2021. *Ministry of Defence Climate Change and Sustainability Strategic Approach*. Tillgänglig på [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/973707/20210326\\_Climate\\_Change\\_Sust\\_Strategy\\_v1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973707/20210326_Climate_Change_Sust_Strategy_v1.pdf), hämtad 2022-04-13.
- Morton, Timothy, 2015. *Dark Ecology: For a Logic of Future Coexistence*. New York: Columbia University Press.
- van Munster, Rens, 2021. "The Nuclear Origins of the Anthropocene", s. 59-75 i Chandler, D., Müller, F., Rothe, D. (red.), *International Relations in the Anthropocene*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nyqvist, Björn & Mårtensson, Tomas, 2021. *Klimatneutral Försvarsmakt – Analys av fossilfria vägnal för försvarsgrenarna*. Tillgänglig på <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5201--SE>, hämtad 2024-01-10.
- Olofsson, Charlie, 2023. "Försvaret vill ha undantag från miljölagstiftningen", 2023-05-30. Tillgänglig på <https://www.extrakt.se/forsvaret-vill-ha-undantag-fran-miljolakstiftningen/>, hämtad 2023-12-29.
- Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, 2020. *Frikortet – en granskning av försvarets klimatarbete*. Tillgänglig på <https://www.svenskafreds.se/app/uploads/2020/09/frikortet-svenska-freds-2020.pdf>, hämtad 2022-04-13.
- Tønder, Lars, 2020. *Om magt i den antropocæne tidsalder: en introduktion*. Köpenhamn: Djøf Forlag.
- Winther, Sebastian, 2020. "Den som gapar efter mycket mister ofta hela stycket: en essä om situationsförståelse", s. 11-20 i Weissman, Mikael & Rydberg, Daniel (red.), *Essäer om markoperationer och taktik*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Woodward, Rachel, 1998. "It's a Man's Life!: Soldiers, masculinity and the countryside", *Gender, place and culture: a journal of feminist geography* 5(3), s. 277-300.
- Woodward, Rachel, 2004. *Military Geographies*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Östman, Olof & Halkjaer, Erik, 2023. "Brister i transparens", *Sveriges Natur* 5, s. 19.

## Appendix

### INFORMANTER

Informant 1. Tidigare anställd på Flygbas A, april 2022.

Informant 2. Anställd på Flygbas B, maj 2022.

Informant 3. Anställd på Flygbas C, maj 2022.

Informant 4. Anställd på Flygbas D, juni 2022.

### INTERVJUFRÅGOR

1. Hur tas miljökrav emot på förbandsnivå och hur möter ni miljökrav i det vardagliga arbetet?
2. Hur tas miljöhandläggare emot och hur ser deras arbete ut på arbetsplatsen?
3. Förs det samtal om miljöfrågor på förbandet? Diskuterar ni militära fördelar av att ställa om? Hur?
4. Hur pass mycket är miljöhänsyn en naturlig del av verksamheten och av hur de anställda ser på verksamheten?
5. Hur ser du på att Försvarsmakten ska återspegla samhället i en period då samhället försöker ställa om? Tror du att Försvarsmakten kommer att inbegripa ambitioner att ställa om i sin självförståelse?
6. Finns det initiativ från anställda där personalen försöker lösa miljödilemman? Vad tror du om möjligheten till det?



# En ”Modern MigrationsTeori”

*Varför flyktinginvandringen inte är en statsfinansiell börda och hur modern penningteori hjälper oss att förstå det*

Peo Hansen

## **A “Modern Migration Theory”: Why refugee migration isn’t a fiscal burden and how Modern Monetary Theory helps us understand that**

Today both researchers and policymakers agree that refugees admitted to the European Union constitute a net cost and fiscal burden for the receiving countries. As is often claimed, there is a trade-off between refugee migration and the fiscal sustainability of the welfare state. This contribution argues that the consensual cost-perspective on migration is built on a flawed economic conception of the orthodox “sound finance” doctrine. By shifting perspective to examine migration through the macroeconomic lens offered by Modern Monetary Theory, the article demonstrates sound finance’s detrimental impact on migration policy and research. Most importantly, this undertaking offers the tools with which both migration research and migration policy could be modernized and put on a realistic footing. Such a realistic approach perceives of refugees not as fiscal burdens but as the real resources they are. Empirically, the article attends to the case of Sweden, the country that, proportionally speaking, has received the most refugees in the EU over the years while also having one of the most comprehensive welfare states in the EU.

## **Inledning**

För att kunna navigera i migrationsdebatten i Sverige och EU är makroekonomisk kunskap oundgänglig. Med detta menar jag inte att migrationsdebatten enbart kokar ner till frågor om ekonomi – långt därifrån. Rasism och främlingsfientlighet är naturligtvis också framträdande i debatten. I det här

Peo Hansen är professor i statsvetenskap vid Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO), Linköpings universitet. Han är även Simone Veil Fellow vid Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, i Florens.  
E-post: [peo.hansen@liu.se](mailto:peo.hansen@liu.se)

sammanhanget hittar vi dock en redan stor och växande vetenskaplig litteratur som undersöker och konfronterar dessa problem. Men att både politiker och forskare sedan länge varit överens om att flyktingar som kommer till Sverige och EU utgör en statsfinansiell börda har inte på allvar ifrågasatts av någon forskning. I en artikel i *Dagens Samhälle* (2018), med den talande rubriken ”Ingen oenighet om flyktinginvandringens kostnader”, står följande att läsa:

Kostnaderna förenade med flyktinginvandringen är ingen het potatis inom vetenskapen [...]. Tvärtom är det korrekt att påstå att det råder vetenskaplig konsensus om att flyktinginvandringen med rådande sysselsättningsgrad bland flyktingar är en kostnad för de offentliga finanserna, konstaterar Mats Hammarstedt, professor i nationalekonomi.

Forskarna drar sina slutsatser om kostnaderna genom en skenbart neutral räkenskapsövning: flyktingar betalar in mindre i skatt än vad de tar emot i välfärd. Många politiker använder sedan denna redovisning för att motivera och förklara en restriktiv asylpolitik. Visst, en del politiker och forskare kan också göra gällande att lågkvalificerade arbetskraftsmigranter kan vara både nödvändiga för tillväxt och statsfinansiellt överkomliga, men bara om migranternas tillgång till välfärd begränsas. Men detta gäller inte flyktingar. Det dröjer innan flyktingar kan börja arbeta och betala skatt och dessutom har de kanske barn. Per definition betraktas därför flyktingar som bördor för statsfinanserna och välfärdens finansiering. Forskningen talar också om detta som en ”konflikt mellan antal och rättigheter” (*numbers versus rights trade-off*) (Ruhs & Martin 2008). Tanken är i korthet att vi antingen kan ha hög invandring eller en hållbar välfärdsstat, men vi kan inte ha både och. En annan variant är att vi antingen kan ta in många migranter som får begränsad tillgång till välfärden, eller så tar vi emot ett fåtal migranter som får samma välfärd som alla andra.

I den här artikeln kommer jag att visa att detta kostnadsperspektiv vilar på ett antagande som härrör ur det ortodoxa paradigmet om sunda statsfinanser (*sound finance*). Vad man, som jag kommer att visa nedan, felaktigt antar är att en stat måste rätta sig efter budgetrestriktioner och solvenskrav på i princip samma sätt som hushåll, kommuner eller företag. ”För att kunna diskutera finanspolitik”, skriver ekonomen David Romer (2012: 586), vid Berkeley-universitetet, ”behöver vi veta vad staten kan och inte kan göra”:

Därför behöver vi förstå statens budgetbegränsning. För ett privat hushåll innebär budgetbegränsningen att hushållets nuvarande konsumtion måste vara mindre än eller lika med hushållets initiala förmögenhet plus hushållets nuvarande arbetsinkomster. Statens budgetbegränsning är likartad [*analogous*]: statens nuvarande konsumtion av varor och tjänster måste vara mindre

än eller lika med statens initiala förmögenhet plus de nuvarande skatteintäkterna.<sup>1</sup>

I *Oxford Dictionary of Economics* beskrivs "budgetbegränsningen" som "[g]ränsen för utgifterna. För varje ekonomisk aktör, oavsett om den är en privatperson, ett företag eller en stat, måste utgifterna alltid ligga inom de gränser som sätts av aktörens förmåga att finansiera dem" (Hashimzade, Myles & Black 2017). Denna hållning skänker forskningen om migrationens statsfinansiella risker en slags självklar legitimitet. "[O]m invandringsökningen koncentreras till lågutbildade", hävdar ekonomerna Fehr, Jokisch och Kotlikoff (2004: 26), "kommer den utvecklade världens statsfinanser att försämras kraftigt".

Som ett alternativ till det ortodoxa perspektivet kommer jag att förklara och applicera den heterodoxa moderna penningteorin, eller Modern Monetary Theory (MMT).<sup>2</sup> Modern penningteori ger oss inte bara verktyg för att kritisera den rådande ortodoxin. Den ger oss framför allt verktyg för att revidera migrationsforskningen, migrationspolitiken och, i förlängningen, hela debatten om välfärdens finansiering och samhällsekonomin i stort. På den vägen, visar jag, kan vi också få till stånd ett mer realistiskt förhållningssätt till migration, där flyktingar och migranter med låga inkomster inte betraktas som en belastning på statsfinanserna och välfärden, utan ses som de *reella* resurser de faktiskt är.

Jag kommer förklara den moderna penningteorin (MMT) mer ingående nedan men vill passa på att redan här säga något om hur den anknyter till det här numrets maktkritiska tema. Eftersom MMT utmanar den ortodoxa doktrinen som idag genomsyrar väldigt mycket av den ekonomiska debatten och politiken erbjuder MMT i allra högsta grad ett maktkritiskt perspektiv. Men saken är mer komplicerad än så. Detta beror på att den beskrivning som MMT tar avstamp i visar att mycket av finans- och penningpolitiken i praktiken redan fungerar precis som MMT gör gällande. I kontrast till andra kritiska perspektiv, pläderar MMT därför inte för att det mesta måste förändras i grunden, utan i stället för att det nuvarande systemet skall få lov att infria sin fulla potential. Huvudproblemet handlar således om att politiker utformar lagar och regler, likt det svenska finanspolitiska ramverket, som kraftigt begränsar finanspolitikens handlingsutrymme och som skymmer sikten för hur finans- och penningpolitikens verktyg egentligen fungerar. Detta gör också att det ser ut som att ortodoxins begrepp om statens finanser som jämförbara med ett hushålls är

1 Alla översättningar från engelska i den här artikeln är mina.

2 Även om MMT är en ung makroekonomisk skolbildning har dess heterodoxa vetenskapliga bas en lång historia och hämtar och syntetiserar kunskap från en rad framstående ekonomer, såsom Georg Friedrich Knapp, Knut Wicksell, Mitchell Innes, John Maynard Keynes, Abba Lerner, Hyman Minsky och Wynne Godley. För mer om MMT:s grunder, se Wray (2014).

riktigt, och att staten alltså är beroende av finansmarknaderna för sin finansiering, vilket inte är fallet.<sup>3</sup>

Exempelvis förhåller det sig inte så att den svenska staten spenderar skattepengar eller kronor som den "lånat" av finansmarknaden. Detta är inte möjligt. I stället spenderar staten alltid nya kronor *ex nihilo* – ur tomma intet – och finansdepartementet har alltså inga skattepengar eller lånade kronor på sitt konto hos Riksbanken när den börjar spendera varje morgon. Eftersom MMT är en empiriskt grundad teori är den också falsifierbar (Ehnts 2022). Det är således möjligt att fastställa om den här och andra beskrivningar faktiskt stämmer med verkligheten. Vi kan exempelvis kontrollera med Riksgäldskontoret, den myndighet som bland annat ombesörjer statens betalningar. Gör vi det ser vi att Riksgälden bekräftar MMT:s beskrivning; staten har inga kronor på kontot när den börjar spendera på morgonen, kontot står på noll (Riksgäldskontoret 2005: 16–17).<sup>4</sup>

Att staten skapar kronan ur tomma intet och har monopol på att ge ut den svenska kronan har naturligtvis enorma maktpolitiska implikationer. I ett nötskal är detta också konsekvensen av MMT:s beskrivning; den alstrar kunskapen om att statens finanspolitiska utrymme är avsevärt mycket större än vad politiken och det institutionaliserade ortodoxa ekonomiska paradigmet föreskriver. Vad MMT:s beskrivning också lär oss är att begränsningarna för vad staten kan göra inte främst är finansiella, utan reella. Finns det inte tillräckligt med poliser, socionomer, lärare eller militärer att tillgå och spendera pengar på, ja då är ju pengarna ganska meningslösa. Staten kan alltid betala för varor och tjänster som *finns* till försäljning i svenska kronor, men om det som skall köpas – säg IVA-sjuksköterskor – inte finns att tillgå, då förstår vi också att det är de reella resurserna och inte de finansiella som ytterst begränsar vad staten kan göra inom en snar framtid.

Få saker borde illustrera statens verkliga finanspolitiska svängrum bättre än de kriser vi haft de senaste åren. Plötsligt bestämmer sig regeringar och EU för att ta bort de finanspolitiska åtstramningsreglerna och med ens blir MMT:s beskrivning synlig. Den föreställda nödvändigheten i reglerna visar sig vara felaktig och det som bara dagar tidigare sades vara omöjligt blir helt plötsligt inte bara möjligt, utan den enda vägens politik. Eller som Magdalena Andersson

3 Det är i stället bankerna som är beroende av statens pengar, alltså bankreserverna, i den meningen att bankerna behöver bankreserver för att kunna göra sina betalningar. De kan alltså inte använda sitt eget pengaskapande – det som de använder när de ställer ut lån till hushåll och företag – utan de måste ha tillgång till statens pengar. Detta syns som tydligast när en bank kommer på obestånd; då behöver den statens pengar för att undvika en konkurs. Till skillnad från staten, som aldrig kan få slut på sina pengar, kan bankerna inte "baila ut" sig själva med sitt eget pengaskapande. I fråga om makt har staten och demokratin, om staten är demokratisk, därför ett övertag gentemot bankerna, ett övertag som idag dock utnyttjas väldigt sparsamt.

4 För en detaljerad genomgång av detta ur ett balansräkningsperspektiv, se Ehnts & Ora (2024). För en genomgång av hur detta fungerar i eurozonen, se Ehnts & Wray (2024).

betonade vid en pressträff den 9 november 2020: "Brist på pengar får inte, ska inte och kommer inte stå i vägen för en framgångsrik bekämpning av viruset och vård av våra sjuka." "Vårt jobb", slog Riksbankschefen Stefan Ingves fast i en Rapport-sändning några månader tidigare (3 april 2020), "är att se till så att svenska kronor inte tar slut. Vi kan tillhandahålla precis så mycket svenska kronor som det behövs".

Nedan kommer jag att ha "flyktingkrisen" 2015 och det svenska flyktingmottagandet som empiriskt fokus. För att hantera det stora mottagandet 2015 pausade regeringen det finanspolitiska ramverkets budgetregler. Med detta skapades ett MMT-tillstånd i Sverige. Eftersom Sverige är det land som proportionellt sett tagit emot flest flyktingar i EU över lång tid är det också det EU-land som har spenderat mest på flyktingmottagande som procentandel av BNP (EU-kommissionen 2016: 12, 17). Med tanke på forskares och politikernas varningar om det ekonomiskt ohållbara i ett stort flyktingmottagande över tid, borde den svenska situationen 2015 vara ett skolboksexempel på det värsta tänkbara scenariot. Sverige tog emot 163 000 asylsökande på ett år, varav merparten fick permanenta uppehållstillstånd och därmed tillgång till välfärden. Alla förutsättningar för en perfekt storm var alltså uppfyllda. Samtidigt var förutsättningarna också idealiska för ett "naturligt experiment", för att testa litteraturens antaganden att det finns en självklar målkonflikt mellan migration och välfärd.

## Migrationen, statsfinanserna och forskningen

Ingen kan ha missat debatten om hur migration påverkar statsfinanserna. "Invändningar mot den belastning som invandrare anses innebära för de offentliga finanserna", skriver Preston (2014: 569), "verkar ligga till grund för en stor del av allmänhetens motstånd mot invandring" (se även Ratna 2016: 75; OECD 2014; VargasSilva 2015). Detta hänger samman med att antagandet om migrationens kostnader så ofta upprepas i politiska utspel och nyhetsmedia. I september 2015 oroade sig *International Business Times* över "EU:s flyktingkris" och frågade: "hur ska de europeiska länderna betala för inflödet av tusentals människor?" (Tomkiw 2015). I samma veva förklarade finansminister Magdalena Andersson att det stora flyktingmottagandet var "ekonomiskt ohållbart" och skulle orsaka budgetunderskott de kommande åren. "Vi kommer behöva både låna och spara", konstaterade hon i en intervju med *Dagens industri*. I ingressen till intervjun stod följande att läsa: "Den stora kostnadsökningen för migrationen tvingar regeringen till stora besparingar och kraftigt ökad belåning" (*Dagens industri* 2015). Några veckor senare larmade en rubrik i *Svenska Dagbladet* (2015): "Underskottet i statens finanser växer: Statens utgifter ökar kraftigt till följd av det ökande antalet flyktingar."

I valkampanjen 2018 var Socialdemokraterna lika noga med att betona att flyktingmottagandet och integrationen blivit en dyr affär för statskassan. Magdalena Andersson, som året innan hade sagt att asylsökande borde söka sig ”till något annat land” (SVT 2017), upprepade vid flera tillfällen att integrationen hade misslyckats och hävdade bland annat att en restriktiv asylpolitik var nödvändig för att staten skulle ha råd att bekämpa barnfattigdomen i Sverige (*Dagens Nyheter* 2018). Med regeringsskiftet 2022 har migrationspolitiken hamnat ännu högre upp på dagordningen och målet om sänkta ”flyktingkostnader” är centralt i de så kallade paradigmskiftet som Tidöpartierna utlovat. Exempelvis har regeringen gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att genomföra en studie om migrationens statsfinansiella kostnader.

Politikens bild av flyktingar som en ohållbar kostnad och börda på välfärden förutsätter dock att en rad verkliga omständigheter hamnar i skymundan. Som exempelvis att 30 procent av de som arbetar inom den svenska äldreomsorgen är utrikes födda – i Stockholmsregionen är andelen hela 55 procent (Socialstyrelsen 2019: 47). På Sveriges största sjukhus, Sahlgrenska i Göteborg, är 35 procent av läkarna, 18 procent av sjuksköterskorna, 28 procent av undersköterskorna och 30 procent av de biomedicinska analytikerna utrikes födda (Gelotte 2021; se också Maraha & Ericsson 2018). Vidare visar en omfattande OECD-studie (2019: 18) att andelen utlandsfödda läkare i Sverige var drygt 30 procent 2016. Irakiska och rumänska läkare utgör två av de största grupperna inom denna kohort.

I många andra EU-länder är situationen likartad. När pandemin drabbade EU hamnade frågan om samhällsviktiga arbetstagare i blickfånget och det visade sig snart att lågkvalificerade migranter spelade en huvudroll här. Som en studie publicerad av tyska Institute of Labour Economics sammanfattar saken:

Den övergripande bilden visar en invandrad arbetskraft som spelar en avgörande roll i att upprätthålla vitala verksamheter och samhällsfunktioner i Europa under perioderna av nedstängning. Det skall betonas att bland invandrarna är de lågkvalificerade arbetstagarna särskilt överrepresenterade inom flera samhällsviktiga yrken som är avgörande i kampen mot Covid-19. (Fasani & Mazzi 2020: 11)

2018 var 60 procent av alla städare i Sverige utrikes födda. Det var även 51 procent av alla buss- och spårvagnsförare, 49 procent av alla taxichaufförer, 42 procent av alla köks- och restauranganställda, 49 procent av alla maskinoperatörer inom tvättbranschen och 44 procent av alla maskinoperatörer inom kött- och fiskbearbetning. Listan är lång (SCB 2020, 2019). Rikspolitiken lyfter sällan fram den här verkligheten i debatten. Gömt i en regeringsskrivelse om ”Framtidens äldreomsorg” från 2018 kan man dock finna följande medgivande: ”Utan utlandsfödda kvinnor och män skulle äldreomsorgen få stora problem

att klara sitt uppdrag." I samma skrivelse medges även detta faktum: "Antalet personer i befolkningen i den mest arbetsaktiva åldern väntas öka från 5,7 miljoner år 2015 till 6,3 miljoner år 2035. Det är de utrikes födda som beräknas stå för hela ökningen av personer i yrkesaktiv ålder" (Sveriges regering 2018: 16; 13–14). Detta är flyktningmigrationens verkliga, eller *reella*, inverkan på Sverige. Den har försett landet med en unik ökning av befolkningen i arbetsför ålder, vilket ger Sverige en unikt gynnsam position för att hantera ökningen av den äldre befolkningen.

Människorna som proportionellt sett gör mer för att upprätthålla viktiga samhälls- och välfärdsfunktioner sägs alltså belasta och göra samma välfärdsfunktioner finansiellt ohållbara. Som jag nämnde inledningsvis, när det "sunda" finansparadigmet tillämpas, vilket det gör – medvetet eller omedvetet – av i princip samtliga som bidrar till litteraturen (se Hansen 2021: kap. 2), uppfattas staten som analog med ett hushåll. Detta innebär att invånare vars skatteinbetalningar ligger under genomsnittet är att betrakta som bördor på statsfinanserna. Som en av de mest framträdande forskarna inom det här fältet uttrycker det: "Ju lägre kvalifikationer och inkomster migranter har i mottagarlandet desto starkare kommer det strikt ekonomiska skälet att vara för att begränsa vissa av migranternas välfärdsrättigheter och på så sätt minimera kostnaderna för de befintliga invånarna" (Ruhs 2013: 46). Hänvisningen till det "strikt ekonomiska" ger vid handen att frågan ytterst *inte* bestäms av politiska val utan av tvingande ekonomiska lagar och oundvikliga statsfinansiella begränsningar.

Efter samma logik menar ekonomen och en av världens ledande ojämlikhetsforskare, Branko Milanovic, att det är nödvändigt att öka ojämlikheten mellan lågavlönade migranter och medborgarna i mottagarlandet. Detta därför att, som han säger, migranter annars "hotar" att "reducera de fördelar som invånarna i rika länder åtnjuter, vilket inte enbart gäller finansiella aspekter utan även tillgången på god sjukvård och utbildning" (Milanovic 2016b). Men vad händer om medborgarnas vård och omsorg, som vi sett, faktiskt är beroende av det arbete som utförs av lågavlönade migranter? Sådana här elementära frågor ställer dock inte forskningen i fråga. I Milanovics strävan efter att hitta olika sätt att "betala för ökad migration" (2016a: 152) är hans politiska lösning – eller "diskriminerande behandling", som han faktiskt kallar den – både nödvändig och till gagn för alla (2016b).

I den ansedda tidskriften *International Migration* hittar vi ännu ett representativt exempel på den här forskningens sätt att resonera:

När majoriteten anser att flyktingar är en belastning för statsfinanserna (de "får ut mer skattepengar än de betalar in"), har de inte fel den här gången. Det går inte att motbevisa detta med hållbara empiriska bevis. Självklart är det moraliska (och rättsliga)

argumentet för att ta emot flyktingar fortfarande giltigt, men det kan inte underbyggas med ekonomiska resonemang. Här finns en konflikt mellan moralisk skyldighet och ekonomisk nytta. (Gál 2019: 352)

Det går alltså "inte att argumentera emot" synen på flyktingar som en "belastning för statsfinanserna" "med hållbara empiriska bevis". Och eftersom en börda för statsfinanserna i den allmänna debatten är synonym med något icke önskvärt, är det knappast överraskande om politiker och allmänhet också uppfattar människorna som utgör bördan – det vill säga flyktingarna – som icke önskvärda.

## Modern penningteori

Jag har redan betonat att ortodoxins sunda statsfinanser antar att statliga utgifter är analoga med ett hushålls utgifter. Följaktligen måste de pengar som budgeteras för flyktingmottande kompenseras med skatthöjningar, lån eller genom att medel tas från andra budgetposter. Men som den moderna penningteorin (MMT) förklarar gäller inte detta för länder som ger ut sin egen valuta med flytande växelkurs.<sup>5</sup> Här är nämligen ordningsföljden den motsatta. Eftersom staten har monopol på utgivningen av valutan följer det både logiskt och i praktiken att staten först måste spendera eller låna ut valutan (via banksystemet) innan den kan ta tillbaka den i form av skatt. Om så inte vore fallet, om staten inte först skapade pengarna, skulle det inte finnas några pengar att betala skatt med och bankerna skulle inte ha några centralbanksreserver att köpa statsobligationer för – det vi kallar "lån" till staten. Dessa stater är alltså raka motsatsen till kommuner, företag och hushåll, vilka måste tjäna eller låna pengarna innan de kan spendera dem. De sistnämnda är valutaanvändare, inte valutautgivare.

Som MMT visar är således valutautgivande stater inte inkomstberoende. Det betyder att statliga skatter inte används för att finansiera offentliga utgifter. Detta innebär dock inte att statliga skatter skulle vara betydelselösa. Tvärtom uppfyller statliga skatter en rad absolut nödvändiga funktioner. Genom att ständigt avlägsna en stor mängd pengar – och därmed investerings- och köpkraft – från den privata sektorn fungerar skatterna som en inflationsbegränsande åtgärd, samtidigt som reella resurser (t.ex. arbetskraft) flyttas från den privata till den offentliga sektorn. Skatter fungerar dessutom som ett instrument som reglerar fördelningen av inkomst och förmögenhet, vilket betyder att de har stor betydelse för graden av ojämlikhet i ett land. Skatteinstrumentet används

5 Min genomgång här baserar sig på följande litteratur: Ehnts (2017, 2022); Kelton (2020); Mitchell, Wray & Watts (2019); Wray (2015).



också för att exempelvis stimulera grön omställning och minska alkoholkonsumtionen. Och det finns naturligtvis andra syften som statsskatterna kan användas för att uppfylla – men inkomster för utgifter och sparande för framtida utgifter ingår inte i dessa syften.

En stat som ger ut sin egen valuta behöver inte heller låna sin egen valuta för att kunna spendera den. Som MMT visar är det verkliga syftet med försäljning av statsobligationer i en suverän valuta inte finanspolitiskt (för finansieringsändamål) utan penningpolitiskt. Obligationsförsäljningen har (tills nyligen) varit nödvändig för att centralbanken ska nå sitt mål för dagslåneräntan (den ränta som bankerna betalar när de lånar bankreserver från varandra över natten).<sup>6</sup>

Länder som ger ut sina egna valutor inför visserligen ändå finanspolitiska regelverk, däribland regler om budgetbalans eller budgetöverskott, skuldbromsar och utgiftstak. En av de vanligaste reglerna är att staten måste "låna", det vill säga sälja obligationer till den privata sektorn, när den så kallat saknar inlåning i centralbanken som motsvarar utgifterna. Men detta är en *politisk* regel: valutautgivande stater behöver inte och kan egentligen inte låna den valuta som den har monopol på att ge ut. I själva verket skulle sådana stater "kunna gå med underskott utan att emittera några statspapper över huvud taget: centralbanken skulle helt enkelt kunna kreditera de berörda bankkontona för att underlätta statens behov av att spendera pengar, oavsett om det redovisas underskott eller överskott i statsfinanserna" (Mitchell & Fazi 2017: 184). Ett

6 När en stat har ett underskott, och alltså spenderar mer än den tar in i skatt, leder detta till ett nettotillskott av centralbanksreserver i banksystemet. I det system som de flesta centralbanker tillämpade fram tills nyligen fick detta dagslåneräntan – dvs. den ränta bankerna betalar när de lånar reserver av varandra över natten – att sjunka mot noll. I banksystemet som helhet har bankreservtillgången alltså ökat, men inte efterfrågan och det är detta som får dagslåneräntan att vika. För att räntan ska ligga kvar på centralbankens önskade målnivå säljer centralbanken därför statsobligationer för att minska reserverna i banksystemet ("*drain reserves*"). Bankerna använder alltså sitt överskott av bankreserver för att köpa statsobligationer. Att bankerna köper statsobligationer när staten har underskott får detta att se ut som finanspolitisk operation för att täcka ett underskott. Men så är det alltså inte. Vad som i själva verket sker är att centralbanken genomför en penningpolitisk operation för att kontrollera dagslåneräntan, så kallade *open market operations*, eller "marknadsoperationer i form av finjusterande transaktioner". När staten omvänt har överskott och reserverna i stället minskar i banksystemet skapar detta en press uppåt på centralbankens dagslåneränta. Om centralbanken vill hålla kvar dagslåneräntan på samma målnivå måste den nu i stället addera reserver genom att köpa obligationer. När centralbanken köper statsobligationer av bankerna betalar den med bankreserver, vilket gör att banksystemet får en påfyllning med reserver. Men om staten vill – vilket förespråkare för modern penningteori påpekar – kan den också "låta överskottsreserver stanna kvar i banksystemet, vilket skulle leda till att dagslåneräntan sjunker mot noll" (Mitchell, Wray & Watts 2019: 326). När räntan ligger på noll, vilket den tills nyligen gjort i många länder, kan finansdepartementet sedan välja "att sälja kortfristiga obligationer som betalar några räntepunkter [en räntepunkt = 0,01 procent] över noll och kommer att hitta villiga köpare eftersom obligationerna erbjuder högre avkastning än alternativet (noll). Detta bekräftar ytterligare att en stat som ger ut sin egen valuta med flytande växelkurs kan ge ut obligationer till vilken ränta den vill, normalt sett några räntepunkter över den dagslåneränta som den har fastställt" (Mitchell, Wray & Watts 2019: 326). De flesta centralbanker har idag upphört med dagliga "marknadsoperationer i form av finjusterande transaktioner". I stället styr man dagslåneräntan med hjälp av fasta in- och utlåningsräntor för bankerna (för Sverige, se vidare Riksbanken 2023).

annat alternativ skulle vara att finansdepartementet säljer statsobligationerna direkt till centralbanken, något som är förbjudet i EU och de flesta länder.

Men även när valutautgivande stater säljer obligationer till den privata sektorn kan dessa obligationer enbart "säljas" under premissen att staten först tillhandahållit de bankreserver med vilka bankerna köper obligationerna. Återigen måste en stat "spendera (eller låna ut) sin valuta innan den kan få tillbaka den igen i form av inbetalda skatter eller som ersättning för sina statsobligationer" (Mitchell, Wray & Watts 2019: 338). När valutautgivande stater skapar finanspolitiska regelverk som kräver försäljning av obligationer till banker – i stället för att sälja direkt till centralbanken eller inte ha någon försäljning alls – betalar bankerna för detta genom att använda de reserver som de har på sina konton hos centralbanken. Som jag nämnde ovan kan dessa reserver bara skapas av staten (dvs. regeringen och centralbanken); och de skapas på tre sätt: (1) när regeringen spenderar,<sup>7</sup> (2) när centralbanken lånar ut bankreserver till bankerna och (3) när centralbanken köper obligationer från bankerna (Mitchell, Wray & Watts 2019).

När pandemin bröt ut upphävde EU-kommissionen stabilitets- och tillväxtpaktens åtstramande budgetregler och ECB sjösatte programmet för stödköp av statsobligationer, eller Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). PEPP innebar i korthet att ECB köpte upp alla obligationer som bankerna köpt av länderna och som bankerna inte ville hålla själva. Bankerna sålde alltså vidare obligationerna de tagit upp av euroländerna till ECB på den så kallade sekundärmarknaden för statsobligationer.<sup>8</sup> På så sätt försvinner all risk för marknadsaktörerna eftersom de vet att de alltid kan sälja vidare till ECB, och för ett lite högre pris dessutom (Ehnts 2020). Härigenom fanns det inte längre någon risk att "pengarna skulle ta slut", inga krav på åtstramning och ECB:s agerande garanterade att både de korta och långa statsskuldsräntorna förblev väldigt låga (se Ehnts 2020). Faktum är att ECB under pandemin köpte upp samtliga statsobligationer som länderna emitterade (*Financial Times* 2021).

Många politiker och ekonomer har varit kritiska till ECB:s agerande. På goda grunder har de också kunnat hävda att ECB:s förfarande strider mot intentionerna i EMU:s regelverk. Däremot har ingen kunnat hävda att EMU skulle kunna ha överlevt utan ECB:s intervention som *lender of last resort*.

I april i år nådde samma kritiker en framgång när Europaparlamentet och rådet beslutade att återinföra de åtstramande budgetreglerna efter den fyraåriga

7 När regeringen spenderar instruerar den Riksbanken att kreditera bankerna med bankreserver, vilka i sin tur krediterar mottagarnas (t.ex. hushållens) bankkonton med insättningar. När staten skattar debiteras (t.ex. hushållens) inlåningskonton hos bankerna och sedan debiteras bankernas reservkonton hos Riksbanken.

8 I slutändan, eller balansräkningsmässigt, är detta förfarande likvärdigt med att regeringarna säljer statsobligationerna direkt till ECB på den s.k. primärmarknaden (se Ehnts 2020; Mitchell, Wray & Watts 2019: 339). Men eftersom EU:s regelverk förbjuder det sistnämnda köper ECB i stället obligationerna på sekundärmarknaden.

pandemipausen. I en rapport från Europafacket (ETUC) (2024: 14) kritiseras beslutet då budgetreglerna gör det omöjligt för nära nog samtliga EU:s länder att uppfylla minimikraven för sociala och gröna investeringar. Beslutet har framkallat en ny omgång av konflikter mellan Bryssel och medlemsländerna om offentliga utgifter och skuldnivåer. Det tog bara några dagar innan *Financial Times* (2024) kunde rapportera att kommissionen redan var i färd med att utdöma straff till elva medlemsländer som inte följer de återinförda finanspolitiska reglerna. Lika snabbt framkom det dock att varken Frankrike, Italien eller Belgien har för avsikt att efterleva budgetreglerna under de närmaste åren. Vi kan därför räkna med många konflikter framöver.

Utöver detta, och i och med att PEPP formellt upphörde i slutet av 2022, har ECB för sin del skapat ett nytt instrument som heter Transmission Protection Instrument, TPI. TPI gör det möjligt för ECB att ingripa och vid behov köpa obegränsade mängder statsobligationer för att sänka obligationsräntorna i euroländer som riskerar att stängas ute från obligationsmarknaderna. TPI visar därmed att ECB kommer att fortsätta att agera som *lender of last resort* och som euroområdet inofficiella fiskala organ. Om så inte vore fallet skulle valutaunionen inte kunna fortsätta att existera i sin nuvarande form.

Som MMT också visar – och som både de exempellösa flykting- och pandemiutgifterna i Sverige och EU bekräftar – hamnar pengarna som staten spenderar per definition alltid *någonstans* i stället för ingenstans. Detta står i kontrast till det ortodoxa perspektivet, som endast betraktar utgifterna som kostnader, på samma negativa sätt som ett hushåll ser på sina kostnader. Dock kan ju inte pengarna försvinna, eftersom "alla utgifter måste tas emot av någon någonstans, som inkomster". Som sagt, utgifter är lika med inkomster (Wray 2015: 18). Det betyder att när staten exempelvis spenderar på integration av flyktingar kommer pengarna att dyka upp som nettotinkomster i den icke-statliga sektorn, hos kommuner, företag och hushåll.

MMT betonar alltså den grundläggande bokföringsprincipen om att alla finansiella tillgångar per definition kommer att uppvägas av samma mängd finansiella skulder. På motsvarande sätt kommer varje finansiellt underskott att uppvägas av ett finansiellt överskott. Av detta följer att "ett statligt underskott (eller överskott) måste uppvägas av ett exakt lika stort överskott (eller underskott) i den icke-statliga sektorn" (Mitchell, Wray & Watts 2019: 14). Förstår vi detta förstår vi också varför statliga underskott och statliga skulder som emitteras i den inhemska valutan inte är något riskabelt eller dåligt, utan bara ett annat sätt att uttrycka att det finns ett överskott (eller finansiellt nettosparande) i den icke-statliga sektorn. Som Tymoigne (2021: 56) förklarar innebär "statliga underskott en förstärkning av sparandet i den inhemska privata sektorn"; de "upprätthåller nationalinkomsten genom att injicera mer inkomster i ekonomin än vad som tas bort genom skatter, vilket förbättrar likviditeten och solvensen i de icke-statliga sektorerna". När inkomstberoende sektorer kan gå med

överskott bidrar detta till att stabilisera ekonomin som helhet. När budgetregler däremot ålägger staten att kontinuerligt strama åt undergrävs denna stabilitet, antingen genom att ekonomin försvagas eller genom att tillväxten drivs av att hushåll och företag samlar på sig en riskabel skuldbörda.

## Till frågan om inflation

Från det ortodoxa hållet kritiseras MMT ofta för att förbise inflationsrisken. Att inte förorda budgetbalans och en låg statsskuld blir här liktydigt med att öppna dammluckorna för inflation. Föreställningen om att underskott och växande statsskuld leder till högre inflation saknar dock empiriskt stöd (se t.ex. Tymoigne 2021; Nersisyan & Wray 2022). Sverige har exempelvis en av EU:s lägsta statsskulder på runt 30 procent av BNP, medan Grekland har den högsta (180 procent), följt av Italien (147 procent), Portugal (120 procent) och Spanien (116 procent). Enligt ortodoxin borde Sverige därför också ha lägst inflation av dessa länder. Men så är det inte; i stället såg inflationssiffrorna ut så här i april 2023: Sverige 10,5 %; Grekland 3 %; Italien: 8,2 %; Portugal 5,7 %; Spanien 4,1 %.

Japan har idag den högsta statsskulden i världen på över 260 procent av BNP. Samtidigt har landet haft en noll- eller minusränta i mer än 20 år; Japans centralbank fortsätter idag att driva en lågräntepolitik med en styrränta på 0,25 procent (september 2024). Efter årtionden av "kvantitativa lättnader" (KL) och stora obligationsköp äger centralbanken idag ungefär hälften av Japans statsskuld. Och till råga på allt är Japans arbetslöshet en av de lägsta i världen (2,6 procent i maj 2024). I ortodoxins universum kan detta bara resultera i en sak: mycket hög inflation. Men där USA och EU länge plågades av hög inflation och stigande räntor fortsatte Japan att ha minusränta (fram till mars 2024) och en väldigt låg inflation på strax under 3 procent.

Vi ska också komma ihåg att EU och USA fram till att inflationen och räntehöjningarna tog fart efter pandemin praktiserade samma penningpolitik med KL som Japan gör än idag. Genom nollräntor och stora statsobligationsköp för att hålla även de långa marknadsräntorna låga skulle ekonomin stimuleras och inflationen öka till runt 2 procent; det var syftet. När detta experiment inleddes i kölvattnet av finanskrisen 2008 gick den globala debatten snart upp i falsett. "Sedelpressarna", hävdade många, gick varma och det var bara en tidsfråga innan centralbankernas ohämmade "stimulanser" skulle få inflationen att rusa långt över tvåprocentmålet. Trots oenigheten om riktigheten i KL var alltså båda sidor eniga om den Milton Friedmanska devisen om att ökad penningmängd leder till ökad inflation. Båda fick därför fel om det faktiska utfallet: inflationen förblev stabilt väldigt låg.<sup>9</sup>

9 När en centralbank ägnar sig åt KL och köper statsobligationer från banker eller pensionsfonder via banker, skapar denna operation inte mer pengar, vilket båda sidor i KL-debatten felaktigt tror. Vad det

Att tolka förändringar i prisnivån är väldigt svårt. Inflation kan ju bero på så otroligt många olika och potentiellt samverkande saker. Inflationen som tog fart 2021 var inte ett resultat av stora statliga utgifter, centralbankernas KL, hög efterfrågan eller den låga räntenivån efter 2008. Snarare berodde den främst på flaskhalsar från pandemin, ökade energi- och livsmedelspriser från kriget i Ukraina, Kinas omfattande nedstängningar och det faktum att företagen tog tillfället i akt att höja sina priser – så kallad *greedflation* – för att överkompensera och öka vinsterna (*Financial Times* 2023).

Blir en energiprischock lättare att hantera om vi höjer räntorna, skär ner på välfärds- och klimatinvesteringar och gör fler människor arbetslösa? Eller är det kanske förnuftigare att investera i förnybart som minskar beroendet av fossila energikällor och sårbarheten för importerade energiprischocker? Om prisnivån ökar på grund av arbetskraftsbrist inom vissa områden, är lösningen då höjda räntor och åtstramningspolitik? Eller är det kanske bättre att utbilda och rekrytera fler människor till bristyrkena?

Inflation är inte, som Milton Friedman hävdade, "alltid och överallt ett monetärt fenomen". Istället är den, som den tyske ekonomen Dirk Ehnts (2024) påpekar, "alltid och överallt ett empiriskt fenomen". Inflation kan ju bero på många olika saker, och då måste fenomenet också undersökas och problemet angripas som sådant, från fall till fall.

## Reella resurser, finansiella resurser

Ett annat misstag som forskare och beslutsfattare tenderar att begå är att missa den avgörande skillnaden mellan *reella* resurser, såsom arbetskraft, och *finansiella* resurser. Därför kan de inte heller uppskatta värdet av det oumbärliga arbete som exempelvis utförs av de 60 procent av städarna i Sverige som är födda utomlands. I stället beskrivs dessa arbetare som finansiella bördor då de anses ta emot mer av statens välfärdsutgifter än vad de betalar in. Enligt den logiken skulle Sverige alltså klara sig bättre utan städarna och undersköterskorna som kom hit som flyktingar, vilket är ett mycket märkligt resonemang. För hur skulle samhället se ut om ingen arbetade inom

handlar om är snarare ett tillgångsbyte (*asset swap*). När transaktionen är genomförd har säljarna av obligationerna, till exempel pensionsfonderna, inte fått ökad köpkraft eller fler finansiella tillgångar. Pensionsfonderna har bara bytt obligationer mot insättningar på sina bankkonton. Bankerna, som hanterar transaktionen, har fått mer bankreserver (en tillgång) och inlåning (en skuld), men detta påverkar inte deras förmåga att låna ut pengar, vilket många tror. Banker skapar alltid nya pengar ("affärsbankspengar") ur tomma intet när de beviljar lån, och den förmågan beror inte på hur mycket bankreserver de har. I en rapport från 2017 förklarade Bundesbank (2017) att "en banks förmåga att bevilja lån och skapa pengar har inget att göra med om den redan har överskottsreserver eller inlåning till sitt förfogande". Bank of England har också försökt upplysa ekonomer och allmänheten om detta faktum (McLeay et al. 2014).

livsmedelsproduktionen, om ingen städade, tog hand om äldre, körde bussar eller arbetade som undersköterskor?

Som jag förklarat ovan har det reella resursbidraget från de utrikes födda varit omfattande i Sverige (se vidare Hansen 2021). Det faktum att Sverige är det enda landet i EU som inte har sett en ökning av medianåldern under det senaste decenniet illustrerar detta (Eurostat 2019). Eftersom fler inrikes födda arbetstagare lämnar arbetsmarknaden än som kommer ut på den, har hela nettotillskottet av personer i arbetsför ålder i Sverige sedan 2008 bestått av utrikes födda. Mellan 2010 och 2017 minskade antalet inrikes födda invånare i arbetsför ålder (16–64) med mer än 150 000 personer samtidigt som antalet utrikes födda i arbetsför ålder ökade med ungefär 360 000 personer. Denna tillväxt kommer att öka ännu mer fram till 2025, då andelen utrikes födda i arbetsför ålder kommer att nå 27 procent, jämfört med 18 procent 2010. Siffrorna för 2017 illustrerar detta väl: arbetsmarknaden ökade med 94 000 arbetstillfällen, varav 75 000, eller 80 procent, gick till utrikes födda arbetstagare (Arbetsförmedlingen 2018: 54, 71, 72, 26). Färsk statistik bekräftar denna utveckling. De senaste två åren har sysselsättningsgraden för utrikes födda i Sverige ökat rekordartat och ligger nu på 75,1 procent (*Dagens Nyheter* 2023). Detta innebär att sysselsättningsgraden för utrikes födda i Sverige slår den totala sysselsättningsgraden i EU (74,6 procent) (Eurostat 2023).

## Underskott... eller överskott?

För att hantera mottagandet av 163 000 flyktingar 2015 ökade statens utgifter kraftigt. Regeringen såg till att informera allmänheten om att utgifterna var ett nödvändigt ont som skulle påverka den finanspolitiska hälsan negativt. Den ekonomiska expertisen var om möjligt än mer oroad och uppmanade regeringen att skära ner på utgifterna och införa nya åtstramningsåtgärder för att undvika underskott och skuldsättning. De många prognoserna om flyktingarnas "negativa" finanspolitiska effekter som regeringen, dess expertmyndigheter<sup>10</sup> och EU-kommissionen publicerade presenterades inte som just de osäkra prognoser de alltid är. Att flyktingutgifterna skulle orsaka underskott framställdes i stället konsekvent som givna på förhand. Dock blev det precis tvärtom. I stället för de stora och "vanskliga" underskotten som expertisen och regeringen hade garanterat gick den konsoliderade offentliga sektorn med stora överskott under alla år mellan 2016 och 2018 – ja, även 2015 uppmättes ett litet överskott (Hansen 2021: 141–53).

Från 2015 till 2017 pausade Sverige sitt sunda finanspolitiska ramverk för att klara av ett allvarligt läge som krävde kraftigt ökade utgifter. Trots att alla berörda parter hävdade motsatsen gav utgiftsökningarna och den ökade

10 Här ingår Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet samt Konjunkturinstitutet.

offentliga konsumtionen precis det resultat som ofta blir fallet: de stimulerade efterfrågan, investeringarna och sysselsättningen. Enbart under 2016 ökade den offentliga konsumtionen med 3,6 procent (EU-kommissionen 2018), en utveckling man inte sett sedan 1970-talet (Nilsson & Nyström 2016). Ekonomin växte och skatteintäkterna ökade så kraftigt att det skapade flera år av överskott, vilket är något som kan inträffa; men det behöver inte göra det. Som den moderna penningteorin förklarar är dock saldoto i statsbudgeten inte det viktiga. Det viktiga är i stället hur den reella samhällsekonomin mår och hur resursutnyttjandet ser ut. Fungerar vården och omsorgen? Har den tillräckligt med personal? Hur många går arbetslösa? Minskar koldioxidutsläppen? Politiker och experter har ägnat mycket dyrbar tid åt att försöka täppa till de icke-existerande och, även om de skulle finnas, helt ofarliga hålen i statsfinanserna som de menar flyktingutgifterna orsakar. Mycket mindre tankemöda har dock ägnats åt de reella resursbehoven. Och som vi ser idag fortsätter den politiska, akademiska och allmänna debatten att betrakta flyktingarna som en kostnad. De gör det trots att deras egen hushållsmetod för att beräkna och upprätthålla sunda statsfinanser har visat att de har fel.

Från 2015 och framåt var staten, dess ekonomiska experter och medierna fullt upptagna med att oro sig över statens utgifter och balansen i statsfinanserna. Samtidigt var man på många andra håll, långt bort från Stockholm, upptagna med att välkomna dessa utgifter som inkomster. Tack vare statens flyktingutgifter blev 2016 ett av de bästa budgetåren någonsin för svenska kommuner och regioner. Statens utgifter till kommunerna finansierade mottagandet av flyktingar och deras inledande integration. Men eftersom staten spenderade mer pengar än vad som behövdes för den omedelbara flyktinghanteringen kunde många kommuner också satsa på välfärden, investera, spara och betala av på skulder (Hansen 2021: kap. 7). De flyktingmottagande kommunernas ekonomi förbättrades därför markant i efterdyningarna av 2015, vilket motbevisar vissa forskares och centralt placerade politikers föreställningar om att det finns en oomtvistlig målkonflikt mellan flyktingutgifter och välfärdsutgifter. Mitt framför våra ögon byggde och praktiserade faktiskt Sverige – om än högst motvilligt på nationell nivå – en modell som visade sig kapabel att ta emot stora mängder flyktingar och samtidigt investera i välfärd.

## Avslutning

Modern penningteori lär oss hur den svenska staten spenderar sin krona, vilket är en avgörande förutsättning för att kunna diskutera finanspolitik och policy mer generellt. Härigenom förstår vi varför de stora statliga flyktingutgifterna i Sverige varit både fullt möjliga och helt riskfria. Genom att kommunerna som tog emot flyktingar fick stora extra ekonomiska anslag 2015–2017 bidrog statens flyktingutgifter också till att stimulera ekonomisk tillväxt och det innebar en

investering i den svenska välfärden. I samma ögonblick som det finanspolitiska ramverkets åtstramande budgetregler upphävdes visade sig det omöjliga vara möjligt, trots allt. Det som vi, enligt vad Gál (2019: 352) hävdar ovan, inte kan "argumentera emot [...] med solida empiriska bevis" visade sig faktiskt vara möjligt att motbevisa. Åren närmast efter 2015 såg framväxten av en kortlivad, men likväl realistisk, flyktingmodell. Den här svenska modellen blev synlig i en naturlig experimentmiljö i vilken – ur det sunda statsfinansperspektivet – två förmodat ogynnsamma omständigheter inträffade samtidigt, det vill säga ett stort flyktingmottagande och en kraftig ökning av statens utgifter. Men som vi sett uteblev den perfekta stormen. För många avfolkningskommuner blev detta sammanträffande i stället en lyckträff.

När politiker slår larm om flyktingkostnaderna och påstår att de hotar välfärden kan de tryggt luta sig mot forskningen. Men oftast behöver de inte hänvisa till någon forskning. Tanken på att det finns en målkonflikt mellan flyktingmigration och välfärd uppfattas nämligen som en självklarhet i samhällsdebatten och behöver därför ingen närmare förklaring. Debatten handlar snarare om huruvida dessa kostnader anses vara överkomliga eller inte. Det är tydligt vem som vinner denna debatt när det gäller politikens utformning.

Men detta är en märklig debatt där förlorarna, alltså de som försvarar flyktingars rättigheter, nästan alltid hävdar att mänskliga rättigheter inte kan bedömas utifrån kostnads-nyttoanalyser. Eftersom ingen ifrågasätter antagandet om att flyktingmottagningen verkligen är en kostnad är detta en begriplig ståndpunkt. På de premisserna kommer försvararna av asylrätten alltid att förlora diskussionen om "flyktingkostnaderna". Men som jag har visat här hjälper den moderna penningteorin oss att förstå varför flyktingmottagandet inte är finansiellt kostsamt. Snarare innebär det ett fördelaktigt tillskott av reella resurser, vilket illustreras av den svenska verkligheten ovan. Och vad gäller statens utgifter för flyktingarna fungerar de precis som statliga utgifter alltid gör: de är per definition alltid liktydiga med inkomster i andra delar av ekonomin – det vill säga inkomster för kommuner, företag och andra parter som arbetar med flyktingmottagning och integration. Det betyder att förespråkarna för asylrätten inte behöver gå med på det felaktiga ortodoxa antagandet om att flyktingar är budgetbördor på skattebetalarna.

Men låt mig vara tydlig: mitt argument är inte att Sverige eller EU som helhet ska ta emot flyktingar för att det gynnar Sverige och EU. Sverige och EU ska ta emot flyktingar för att värna asylrätten och de mänskliga rättigheterna. Vad beträffar de ekonomiska aspekterna finns det egentligen inte så mycket att orda om. Genom att ta emot och investera i flyktingar – det vill säga människor och därmed *reella* resurser – har samhällena i Sverige och EU inte mycket annat val än att gynnas.



## Referenser

- Arbetsförmedlingen, 2018. *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018: Prognos för arbetsmarknaden 2018–2020*, Stockholm.
- Bundesbank, 2017. "The role of banks, non-banks and the central bank in the money creation process", Deutsche Bundesbank, Monthly Report, April.
- Dagens industri*, 2015. "Magdalena Andersson: Flyktingsituationen inte hållbar", 22 oktober.
- Dagens Nyheter*, 2018. "Finansministern: Barnfattigdom skäl för stramare flyktingpolitik", 28 maj.
- Dagens Nyheter*, 2023. "Syssestättningen ökar markant bland utrikesfödda", 10 maj.
- Dagens Samhälle*, 2018. "Ingen oenighet om flyktinginvandringens kostnader", 6 juni.
- Ehnts, D., 2017. *Modern Monetary Theory and European Macroeconomics*. Abingdon: Routledge.
- Ehnts, D., 2020. "The Eurozone is Fully Committed to Modern Monetary Theory (MMT)", *Brave New Europe* 4 april.
- Ehnts, D., 2022. "Modern Monetary Theory: The Right Compass for Decision-Making", *Macroeconomic Policy* 57(2), s. 1-7.
- Ehnts, D., 2024 (kommande).
- Ehnts, D. & J. Ora, 2024. "The Swedish Monetary System from a Balance Sheet Perspective", Levy Economics Institute, Working Paper No. 1035, tillgänglig på [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_1035.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_1035.pdf).
- Ehnts, D. H. & L. R. Wray, 2024. "Revisiting MMT, Sovereign Currencies and the Eurozone: A Reply to Marc Lavoie" *Review of Political Economy*, published online 9 February, tillgänglig på [doi.org/10.1080/09538259.2023.2298448](https://doi.org/10.1080/09538259.2023.2298448).
- EU-kommissionen, 2016. "An economic take on the refugee crisis", European Economy Institutional Paper 33, Bryssel: DG Economic and Financial Affairs.
- EU-kommissionen, 2018. "European Economic Forecast: Autumn 2018", Institutional Paper 89, Brussels: DG Economic and Financial Affairs.
- Europafacket (ETUC), 2024. "Navigating Constraints for Progress: Examining the Impact of EU Fiscal Rules on Social and Green Investments", tillgänglig på <https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2024-04/Publication%20-%20Fiscal%20Rules%20Report.pdf>
- Eurostat, 2019. Median age of population 2008–2018, tillgänglig på [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Median\\_age\\_of\\_population,\\_2008-18\\_\(years\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Median_age_of_population,_2008-18_(years).png).
- Eurostat, 2023. Employment – annual statistics, 26 april, tillgänglig på [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_-\\_annual\\_statistics#Employment\\_in\\_2022\\_compared\\_with\\_the\\_EU\\_target](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics#Employment_in_2022_compared_with_the_EU_target)
- Fasani, F. & J. Mazza, 2020. "Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response", *IZA Policy Paper* No. 155, Bonn.
- Fehr, H., S. Jokisch & L. Kotlikoff, 2004. "The role of immigration in dealing with the developed world's demographic transition", Working Paper 10512, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Financial Times*, 2021. "Investors bet ECB bond buying is here to stay", 22 juli.
- Financial Times*, 2023. "'Greedflation'", 31 mars.
- Financial Times*, 2024 "France and Italy among 11 countries to fall foul of EU fiscal rules", 30 April.

- Gál, Z., 2019. "Fiscal Consequences of the Refugee Crisis", *International Migration* 57 (5), s. 341-54.
- Gelotte, G., 2021. "När var tredje läkare är född utomlands är invandring inte en ekonomisk börda", *Dagens ETC Göteborg*, 9 februari.
- Hansen, P., 2021. *A Modern Migration Theory: An Alternative Economic Approach to Failed EU Policy*. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing.
- Hashimzade, N., G. Myles & J. Black, 2017. *A Dictionary of Economics*. 5:e uppl.. Oxford: Oxford University Press.
- Kelton, S., 2020. *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*. London: John Murray.
- Maraha, N. & J. Ericsson, 2018. "Slöseri att inte dra nytta av utrikes föddas kompetens", *Dagens Samhälle*, 4 april.
- McLeay, M., A. Radia & R. Thomas, 2014. "Money creation in the modern economy", Bank of England, *Quarterly Bulletin* Q1.
- Milanovic, B., 2016a. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge. MA: Harvard University Press.
- Milanovic, B., 2016b. "There is a trade-off between citizenship and migration", *Financial Times*, 20 april.
- Mitchell, W. & T. Fazi, 2017. *Reclaiming the State: A Progressive Vision of Sovereignty for a Post- Neoliberal World*. London: Pluto Press.
- Mitchell, W., R. Wray & M. Watts, 2019. *Macroeconomics*. London: Red Globe Press.
- Nersisyan, Y & L. R. Wray, 2022. "What's Causing Accelerating Inflation: Pandemic or Policy Response?", Working Paper, No. 1003, Levy Economics Institute of Bard College.
- Nilsson, A. & Ö. Nyström, 2016. *Flyktkrisen och den svenska modellen*. Lund: Celanders förlag.
- OECD, 2014. "Is migration good for the economy?", *Migration Policy Debate* 2, Paris.
- OECD, 2019. *Recent Trends in International Migration of Doctors, Nurses, and Medical Students*. Paris: OECD Publishing.
- Preston, I., 2014. "The effect of immigration on public finances", *Economic Journal* 124, s. 569-92.
- Ratna, N., 2016. "Are migrants good for the host country's economy?", i Triandafyllidou, A. (red.), *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*. Abingdon: Routledge.
- Riksbanken, 2023. Riksbankens penningpolitiska styrsystem. Augusti. Tillgänglig på <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ovriga-rapporter/riksbankens-penningpolitiska-styrsystem---overgripande-beskrivning.pdf>
- Riksgäldskontoret, 2005. Statens likviditetsförvaltning, Prognos och analys 2005: 1. Tillgänglig på [https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument\\_sve/press-och-publicerat/artiklar/2005/upl1143-statens-likviditetsforvaltning-ur\\_statsupplaning\\_2005\\_1.pdf](https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_sve/press-och-publicerat/artiklar/2005/upl1143-statens-likviditetsforvaltning-ur_statsupplaning_2005_1.pdf).
- Romer, D., 2012. *Advanced Macroeconomics*. 4:e uppl., New York: McGraw Hill.
- Ruhs, M., 2013. *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration*. Princeton: Princeton University Press.
- Ruhs, M. & P. Martin, 2008. "Numbers vs rights: trade-offs and guest worker programs", *International Migration Review* 42(1), s. 249-65.

- SCB, 2019. "Högst andel utrikes födda bland pizzabagare", 7 mars, tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/statistiknyhet/yrkesregistret-med-yrkesstatistik-2018>.
- SCB, 2020. Yrkesregistret med yrkesstatistik 2018, Yrkesstrukturen i Sverige, mars, tillgänglig på [https://www.scb.se/contentassets/b49d7efc2653457f8179f18461d2bf38/am0208\\_2018a01\\_sm\\_am33sm2001.pdf](https://www.scb.se/contentassets/b49d7efc2653457f8179f18461d2bf38/am0208_2018a01_sm_am33sm2001.pdf).
- Socialstyrelsen, 2019. "Vård och omsorg om äldre: Lägesrapport 2019".
- Svenska Dagbladet*, 2015. "Underskottet i statens finanser växer", 23 november.
- Sveriges regering, 2018. "Framtidens äldreomsorg – en nationell kvalitetsplan", Regeringens skrivelse, Socialdepartementet, 2017/18: 280, 20 juni.
- SVT, 2017. "Magdalena Andersson: Sök er till annat land", 22 december.
- Tomkiw, L., 2015. "EU refugee crisis: how will European countries pay for the influx of thousands of people?", *International Business Times*, 23 september.
- Tymoigne, E., 2021. "Seven Replies to the Critiques of Modern Monetary Theory", Levy Economics Institute, Working Paper No. 996, tillgänglig på [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_996.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_996.pdf).
- Vargas-Silva, C., 2015. "The fiscal impact of immigrants", i Chiswick, B & P. Miller (red.), *Handbook of the Economics of International Migration*, vol. 1B: *The Impact and Regional Studies*. Oxford: Elsevier.
- Wray, L. R., 2014. "From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy", Levy Economics Institute, Working Paper No. 792, <https://ssrn.com/abstract=2407711>.
- Wray, L. R., 2015. *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. 2:a uppl., New York: Palgrave.



# Politik som *assemblage*

## *Hur sammansättningsbegreppet kan berika maktkritisk analys*

David Scott<sup>1</sup>

### **Politics as *assemblage*: How assemblage thinking can enrich power-critical analysis**

During the last decade, the concept of *assemblage* has become increasingly popular in the social sciences. Originating in the philosophical works of Gilles Deleuze and Félix Guattari, the concept aims to describe the world as a collection of unstable wholes – consisting of discourses, practices and material elements – that lack a universal organizing principle. The purpose of this article is to introduce the concept of *assemblage* in a Swedish political science context and to demonstrate its analytical potential. To fulfil this purpose, the historical background of the concept is described, as well as how it is translated into analytical strategies in current social science research. The article argues that the concept is fruitful for studying the work of stabilization that is required to put together policies, projects and reforms in concrete contexts. To illustrate the concept's analytical potential, the construction and reorganization of the university hospital "nya Karolinska" in accordance with the model of "value-based healthcare" is used as an empirical example. It is argued that the implementation of the model was dependent on various practices of stabilization, such as translation practices of consultants, inscription in physical objects and organizational structures, and knowledge production. The article concludes with a discussion of the possibilities that the concept of *assemblage* offers to the development of power-critical analysis in political science. Here, it is emphasized that the concept can be used to capture the complexity of contemporary systems of governing and organization, as well as the power relations that are stabilized and destabilized as these systems are assembled.

<sup>1</sup> Jag vill tacka Kristin Mikalsen, Tomas Mitander, Katharina Rahnert och Andreas Öjehag-Pettersson för värdefulla kommentarer på tidigare versioner av detta manuskript. Jag vill också tacka tidskriftens granskare och gästredaktörer för konstruktiva kommentarer.

## Inledning

Under det senaste decenniet har begreppet *assemblage* blivit alltmer populärt inom samhällsvetenskaperna. Begreppet, som kan översättas till "sammansättning" eller "arrangemang", introducerades under 1980-talet av filosofen Gilles Deleuze och psykoanalytikern Félix Guattari (2013) och utgör ett försök att destabilisera förgivettagna ontologiska och epistemologiska antaganden som präglar den analytiska filosofitraditionen där principer som logik, rationalitet, universalism och linjärt tänkande har blivit dominerande. I kontrast till och som en kritik av dessa hegemoniska antaganden använder Deleuze och Guattari begreppet "sammansättning" med syfte att ontologiskt betrakta världen som en samling instabila helheter – sammansatta av diskurser, praktiker och materiella objekt – som saknar en universell organiserande princip. Deleuzes och Guattaris introduktion av sammansättningsbegreppet kan därför ses som en intervention som möjliggör en samhällsanalys där multiplicitet, komplexitet och icke-linearitet tar plats. Begreppet har tagits upp av en rad samhällsvetenskapliga discipliner med ambitionen att använda det empiriskt för att studera hur politiska fenomen och projekt sätts samman och hur maktrelationer därigenom reproduceras och ifrågasätts.

Mot bakgrund av det ökande intresset för sammansättningsbegreppet finns två syften med denna artikel. Först introducerar jag begreppet i ett svenskt statsvetenskapligt sammanhang genom att diskutera dess filosofiska utgångspunkter och samhällsvetenskapliga tillämpning. Sedan illustrerar jag hur begreppet bidrar till att utveckla politisk analys av makt. Här kommer jag utifrån ett specifikt fall belysa hur begreppet möjliggör en analytisk gärning som synliggör komplexa sammansättningsprocesser som går bortom etablerade och förgivettagna kategorier och hierarkier. Den analys som härigenom möjliggörs synliggör också hur sammansättningsprocesser alltid innebär både stabilisering och destabilisering av maktrelationer.

Först i artikeln presenteras sammansättningsbegreppet, både genom en utförlig historisk bakgrundsteckning av uppkomsten och genom att beskriva användningen i aktuell samhällsvetenskaplig forskning. Avsnittet följs av en illustration av begreppets analytiska potential genom att tillämpa det på en specifik politisk reformprocess: omorganiseringen och byggandet av nya Karolinska sjukhuset i enlighet med modellen "värdebaserad vård". Exemplet synliggör hur politisk styrning och organisering kan förstås som komplexa sammansättningsprocesser som inte kan spåras till en bestämd organiserande logik, utan möjliggjordes genom ett mödosamt arbete där den nya sjukhusorganisationen stabiliserades i enlighet med värdebaserad vård som modell. Modellens implementering var här beroende av olika stabiliseringspraktiker, såsom privata konsulter översättningspraktiker, skapandet av materiella objekt och organisatoriska strukturer samt produktion av kunskap. Artikeln avslutas med några sammanfattande reflektioner över begreppets användbarhet för statsvetenskaplig maktanalys.

## Sammansättningsbegreppet – historisk bakgrund och framväxt i samhällsvetenskaperna

Under det senaste decenniet har samhällsvetenskaplig forskning som använder begreppet sammansättning växt explosionsartat (Savage 2020). Begreppet har tagits upp i discipliner såsom antropologi (Li 2005 2007; Ong & Collier 2005), kulturgeografi (Anderson & McFarlane 2011; McCann 2011), sociologi (Clarke et al. 2015; Sassen 2007 2013a 2013b; Sassen & Ong 2014; Savage 2020) och statsvetenskap (Acuto & Curtis 2014; Öjehag-Pettersson 2015; Bueger 2018; Scott 2021) där det givit upphov till en mångfald av olika teoretiska konceptualiseringar och empiriska tillämpningar. Trots mångfalden förenas forskningen i att den på olika sätt förhåller sig till Deleuzes och Guattaris filosofiska arbeten. Framförallt i verket *A Thousand Plateaus* (sv. *Tusen platåer*) introducerar de en begreppsapparat som dekonstruerar förgivettagna axiom i den analytiska filosofitraditionen, såsom logik, rationalitet, universalism och linearitet (Deleuze & Guattari 2013). För att konstruera en alternativ ontologi lanserar de begreppet *agencement*, som syftar till att ifrågasätta världen som ”färdigorganiserad” i linje med logiska och universella lagbundenheter. Istället blir begreppet *agencement*, med rötter i verbet *agencer*, ett sätt att introducera en förståelse av världen som i ett tillstånd av ständig tillblivelse. Deleuze-uttolkare som Manuel DeLanda (2016) och John MacGregor Wise (2005), påpekar att *agencement* inte ska förstås som en statisk term, utan refererar till att världen blir till och konstrueras genom ständigt pågående processer av att organisera, sätta samman och fixera heterogena komponenter i formationer och arrangemang.

Deleuze förklarar begreppet *agencement* i betydelsen ”sammansättning”<sup>2</sup> i följande ofta citerade passage:

[En sammansättning] är en mångfald som består av många heterogena termer och som etablerar förbindelser mellan dem över åldrar, kön och styren – olika naturer. Sammansättningsens enda enhet är således samverkan: det är en symbios, en ”sambhörighet”. Det är aldrig släktskap som är av vikt, utan allianser, legeringar. (Deleuze & Parnet 1987: 69, min översättning)

En sammansättning kan enligt Deleuze alltså sägas vara en konfiguration som skapar bindningar mellan en mångfald av element som inte delar gemensamma egenskaper, eller ”släktskap”, med varandra. Sammansättningar är snarare att

2 Översättningsfrågan är komplex. Begreppet *agencement* har på engelska översatts till *assemblage*, vilket har skapat en viss förvirring eftersom begreppet också finns på franska. I denna artikel uppstår ytterligare en utmaning eftersom en svensk översättning behövs. Här har begreppet ”sammansättning” föreslagits, främst i Henrik Gundenäs översättning av Saskia Sassens (2007) *Territorium, makt, rättigheter Sammansättningar från medeltiden till den globala tidsåldern*. I statsvetenskapliga sammanhang har begreppet ”arrangemang” också föreslagits (Mitander et al. 2017). I denna artikel använder jag framförallt begreppet ”sammansättning” eftersom det reflekterar det mödosamma, rörliga och oförutsägbara arbetet med att dra samman olika komponenter till en instabil helhet.

likna vid vad som inom metallurgin kallas för "legeringar", som är material där minst två olika metaller sammanfogas och som löses upp i varandra när de smälter. En legering blir alltid något nytt när metaller sammanfogas och kan inte reduceras till dess beståndsdelar.

En sammansättning, förtydligar Deleuze, strävar också efter att uppnå fasthet och stadga:

[En sammansättning] är först och främst det som håller väldigt heterogena element samman, t.ex. ett ljud, en gest, en position etc., både naturliga och artificiella element. Problemet handlar om 'fasthet' eller 'sammanhållning', [...]. Hur uppnår saker stabilitet? Hur hålls de ihop? (Deleuze et al. 2007: 179, min översättning)

Processen av att sätta samman olika element är därför också en pågående "stabilisering" genom vilken dessa arrangeras på ett sätt så att homogenitet etableras. Samtidigt är denna homogenitet aldrig total utan det pågår ständigt processer av "destabilisering" som försöker skapa heterogenitet och rörelse. Med Deleuzes och Guattaris (2013) rumsliga vokabulär kallas detta för "territorialisering" respektive "deterritorialisering", vilket vittnar om deras intresse för att begreppsliggöra hur rum ständigt stabiliseras genom att ges status som territorier som kan karteras, mätas och avgränsas. Samtidigt destabiliseras alltid sådana försök till territoriell stabilisering av flöden och rörelser som bryter ned gränser och fixeringar. I en utveckling av dessa begrepp menar dock filosofen Manuel DeLanda (2006) att processer av stabilisering och destabilisering inte bara behöver beröra fysiska rum utan kan referera till icke-rumsliga processer genom vilka homogenitet etableras och utmanas.

Deleuzes och Guattaris filosofi inbjuder också till att tänka att det som ger en sammansättning dess stabilitet, eller dess instabilitet för den delen, inte kan spåras till essentiella principer. Som en utveckling av tanken om legeringar, kallar statsvetaren Jane Bennett (2010: 23) sammansättningar "ad hoc-grupperingar" som inte styrs av en essentiell princip som bestämmer deras funktion. En sammansättnings grad av stabilitet eller instabilitet bestäms därför av en mängd olika komponenter som ger det dess specifika karaktär.

Många av de områden som statsvetare dagligen studerar – om det nu gäller hur reformer implementeras i offentlig förvaltning eller hur internationella organisationer strukturerar sitt arbete – kan angripas som sammansättningar som ständigt stabiliseras och destabiliseras genom att en mängd komponenter dras samman och bildar instabila helheter. Denna förståelse av sammansättningsbegreppet har översatts till olika analytiska strategier inom samhällsvetenskaplig forskning.



Det går att identifiera två forskningsinriktningar som representerar olika uppfattningar om begreppets analytiska användning<sup>3</sup>. Den första inriktningen har distanserat sig från Deleuzes och Guattaris tänkande genom att använda begreppet som en analytisk strategi med syfte att finna alternativ bortom förgivettagna kategorier och dikotomier, vilket innebär att klassiska begrepp som ofta används för att strukturera vår förståelse av politik aktivt destabiliseras. Inriktningen är mest förknippad med sociologen Saskia Sassen (2007 2013a 2013b; Sassen & Ong 2014) och de efterföljare hennes arbete fått i studiet av internationella relationer (Abrahamsen & Williams 2014). För Sassen erbjuder begreppet sammansättning ett sätt att dekonstruera homogena kategorier som ofta bestämmer hur samhällsvetenskaplig analys ska bedrivas. Istället för att kategorier som "stat" eller "ekonomi" blir förgivettagna startpunkter för analys menar Sassen (2013b) att sammansättningsbegreppet möjliggör en analys av hur samhället organiseras genom hybrida sammansättningar av element där *delar* av etablerade institutioner, exempelvis staten, kan ingå. I Sassens analyser av globalisering blir sammansättningsbegreppet särskilt användbart för att visa hur detta inte är ett fenomen som enbart eroderar nationalstatens kapaciteter. Snarare är globalisering ett hybridfenomen där staten skapar förutsättningar för sin egen upplösning genom att främja globaliseringsprocesser. Sassen använder här begreppet sammansättning till vad hon kallar en "analytisk taktik" (*analytical tactic*), vilket har tagits upp av forskare inom internationella säkerhetsstudier där begreppet används för att undersöka hur säkerhetsarbete i konfliktkontexter sker på ett sätt som inte erkänner den klassiska uppdelningen i offentligt/privat (Abrahamsen & Williams 2014). Här blir sammansättningsbegreppet ett sätt att destabilisera en modernistiskt präglad dikotomi som ofta hålls vid liv i statsvetenskaplig forskning.

I den andra forskningsinriktningen, som jag kommer ägna lite mer uppmärksamhet, finns en starkare koppling till sammansättningsbegreppets teoretiska innehåll såsom det beskrivs av Deleuze och Guattari. Här används begreppet inte bara som en taktik för destabilisering, utan som ett analytiskt verktyg för att studera arbetskrävande processer av sammansättning, ibland med hjälp av Deleuzes och Guattaris begreppsapparat, ibland med nya former av analytiska verktyg. Deleuzes och Guattaris resonemang om hur sammansättningar alltid befinner sig i ett konstant tillstånd av stabilisering och destabilisering är centralt för denna forskningsinriktning då den utgör en utgångspunkt för att bedriva empirinära forskning av hur fenomen, projekt och policyer sätts samman i praktiken. Forskningen inom denna inriktning undviker att närma sig sammansättningar som "redan existerande ting i

3 Denna uppdelning är givetvis något artificiell och grundar sig på min egen läsning och karakterisering av den i huvudsak internationella *assemblage*-litteraturen. De inriktningar som jag här identifierat är i viss mån också överlappande. Dock menar jag att det finns vissa skillnader vilka är viktiga att beskriva eftersom jag i den kommande analysen lutar mig mer mot en viss förståelse av sammansättningsbegreppet.

världen, med redan existerande egenskaper” (Rabinow 2014: 206, min översättning). Snarare riktar den sig mot det mödosamma *arbete* som ägnas åt att dra samman olika komponenter till en tillfälligt fixerad sammansättning (McCann 2011). Antropologen Tania Li (2007: 264, min översättning och kursivering) lyfter fram detta arbete som centralt för hur sammansättningar uppstår och hålls samman:

*/.../ Sammansättning relaterar direkt till en praktik, att sätta samman. /.../. Att sätta samman indikerar en kapacitet till handling, det hårda arbetet som krävs för att dra samman heterogena element, skapa kopplingar mellan dem och upprätthålla dessa kopplingar i spänningsfyllda situationer. Det inbjuder till analys av hur elementen i en sammansättning kan – eller kanske inte – fås att hänga samman.*

Detta intresse för att studera sammansättningar som produkter av ett mödosamt stabiliseringsarbete har bildat grund för olika former av empirisk analys under det senaste decenniet, framförallt inom tre forskningsområden.

Det första forskningsområdet där sammansättningsbegreppet använts är studier av nyliberalism, vilka ofta har dominerats av marxistiska perspektiv. I marxistiska analyser ges nyliberalism en fast kärna av ideologiska kännetecken; nyliberala reformer anses drivas av specifika klassintressen och reformerna tillskrivs ofta likartade effekter oavsett kontext (Harvey 2005). Med inspiration från sammansättningsbegreppet har forskning visat hur nyliberala projekt och reformer kräver sammansättningsarbete. Exempelvis kräver marknadsiering, som ofta lyfts fram som en central aspekt av nyliberal reformering, en aktiv konstruktion av marknader. Detta innebär att marknaders funktionalitet är beroende av olika sammansättningspraktiker, såsom etableringen av regler för vilka som ska vara köpare och säljare och hur utbyte emellan dem ska ske, samt transformeringen av objekt till varor som kan cirkulera på en marknad (Prince 2017). Begreppet sammansättning har också varit användbart för att studera ytterligare en aspekt av implementering av nyliberala reformprojekt, nämligen de former av ”New Public Management” (NPM) som fått stort inflytande i offentlig verksamhet. Sociologen John Clarke (2015) utgår i en analys av hur managementreformer implementeras på brittiska universitet ifrån att detta inte handlar om ett mekanistiskt införande av färdiga reformpaket, utan om att globalt cirkulerande ”repertoarer” aktivt ”lånas” in och översätts i de specifika sammanhang där de ska gälla. Dessa repertoarer består exempelvis av managementvokabulärer (såsom ”kundorientering”), specifika tekniker (t.ex. prestationsbedömningar och mätverktyg) och en uppsättning identiteter (”kunder”, ”ledare” etc.) som på olika sätt anpassas, omarbetas eller rentav avvisas när de översätts till den specifika kontexten.

Policyanalys är det andra forskningsområdet där begreppet sammansättning bidragit till utveckling. Som en reaktion mot statsvetenskapliga teorier om policyprocessen, där policy förstås som konstruerad enligt logiska och linjära modeller, har begreppet "policysammansättningar" (*policy assemblages*) uppstått som ett sätt att fånga policyskapandets komplexa och icke-linjära dimensioner. Med hjälp av begreppet beforskas hur policy kräver olika typer av arbete, ofta i sammanhang bortom traditionellt beslutsfattande, för att uppstå och hållas vid liv. Geografen Eugene McCann (2011), som studerar drogpolicy i kanadensiska Vancouver, menar att policyskapande kräver mänskliga insatser, modeller, teknologier och politiskt stöd. Byggstenar för policyskapande, såsom expertis och modeller, finns inte bara att tillgå i den lokala kontext där policyn formuleras, utan kan också mobiliseras från ett globalt sammanhang där en mängd policyidéer och skript flödar fritt (Savage & Lewis 2018). Policyer är därför globala konstruktioner likväl som de är lokala.

Det sista forskningsområdet som kan lyftas fram som ett exempel där begreppet sammansättning fått ökat inflytande är internationella relationer och globala utvecklingsstudier. För forskare intresserade av hur styrningsarrangemang skapas kring globala problem har begreppet setts som särskilt användbart. Statsvetaren Christian Bueger (2018) använder begreppet för att studera hur globala styrningsarrangemang skapas för att bekämpa internationell piratverksamhet. I ett försök att komma bort från institutionscentrerade analyser, använder Bueger begreppet för att visa hur globala styrningsarrangemang skapas genom informellt koordineringsarbete mellan nationalstater och privata aktörer. Här spelar så kallade "best management practices", som kodifierar lämpliga praktiker för att bekämpa piratverksamhet, en viktig roll i att koordinera arbetet. Den ökande komplexiteten i hur globalt utvecklingsarbete genomförs har också gjort att forskare sett den analytiska potentialen i sammansättningsbegreppet. Li (2005) menar att moderna utvecklingsprojekt kan förstås som produkter av att olika komponenter – kunskap, tekniker och praktiker – dras samman, snarare än att de har sitt ursprung i en enda given källa. Utvecklingsprojekt kräver, enligt Li (2007), ett konstant arbete med att skapa konsensus och allianser mellan olika intressenter, att definiera "objekt" som ska angripas genom tekniska utvecklingsåtgärder samt aktivering av lämplig expertis. I linje med Li hävdar Scott (2021) i en studie av den så kallade "projektifieringen" av svensk biståndsverksamhet, att biståndsprojekt kan betraktas som resultat av stabiliserande sammansättningsprocesser där konsensusskapande mellan intressenter samt användning av standardiserade planeringsmodeller, vetenskapliga utvärderingsmetoder, färdigformaterade dokumentationsprocedurer samt konsultexpertis ger biståndsprojekt deras homogena karaktär.

## Att sätta samman ett sjukhus – fallet nya Karolinska

I detta avsnitt mobiliserar jag begreppet sammansättning för att illustrera det *arbete* som krävs för att sätta samman och tillfälligt stabilisera policyer, reformer och projekt. Detta gör jag genom att använda ett empiriskt exempel – omorganiseringen och byggandet av nya Karolinska sjukhuset i enlighet med modellen ”värdebaserad vård”. Här inspireras jag av en foucauldiansk tradition i vilken empiriska exempel fungerar som metodologiska grepp för att illustrera bredare politiska och sociala praktiker i ett samhälle snarare än att ge en generell och totaliserande bild av en empirisk verklighet (Hansen & Triantafyllou 2022). Karolinska-exemplet ska därför ses som att det illustrerar bredare processer av stabilisering och destabilisering av maktrelationer som präglar samtida styrnings- och organiseringsprocesser.<sup>4</sup>

Först beskriver jag de metodologiska överväganden som är förknippade med att aktivera sammansättningsbegreppet för att göra empiriska illustrationer. Sedan går jag över till att visa hur omorganiseringen och byggandet av nya Karolinska kan analyseras som en sammansättningsprocess med både stabiliserande och destabiliserande dimensioner.

### ANALYTISKT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Jag menar att begreppet sammansättning inte främst ska förstås som att det tillhandahåller färdiga kategorier i vilka empiriska fenomen kan sorteras. Snarare ska det förstås som ett så kallat ”känsliggörande begrepp” (*sensitizing concept*), vilket kommer från sociologen Herbert Blumers (1954) begreppsvärld. Blumer menar att ”känsliggörande begrepp” tillhandahåller en referensram och guidar forskaren i vilken riktning man ska ”se” det empiriska fältet – de ”irriterar” ett fält som gör det möjligt att upptäcka olika fenomen. Detta förhållningssätt skiljer sig från det Blumer kallar ”definitiva begrepp” (*definitive concepts*), som snarare tillhandahåller mer fasta föreskrifter om vad som ska observeras. Även Annemarie Mol (2010: 261) är inne på samma spår när hon menar att teori tillhandahåller resurser för att uppfatta och känna in världen i all sin rikedom; teori kan förstås som en repertoar som inte främst lär forskaren att tolka världen som bestående av lagbundenheter, utan tillhandahåller nya sätt att ställa frågor och tekniker för att ”vända saker ut och in eller upp och ned”.

Jag använder därför begreppet sammansättning som teoretisk resurs för att mobilisera ett ”seende” som möjliggör en analys som kan gå bortom kategorier som delar upp och sorterar världen i färdiga hierarkier, dikotomier och

4 I och med valet av detta exempel hade denna artikel kunnat relatera, och bidra, till studier om nya Karolinska och till forskning om sjukvårdens organisering generellt. Dock vill jag påpeka att byggandet och omorganiseringen av nya Karolinska här används som exempel på hur sammansättningsbegreppet kan användas i analytisk praktik, varför artikeln främst ska ses som ett bidrag till *assemblage*-litteraturen. För den som är intresserad finns dock aktuella studier om nya Karolinska, exempelvis om beslutsprocesserna runt omorganiseringen (Grafström et al. 2021) samt om hur ideal om samverkan och konkurrens påverkade bygget av nya Karolinska (Kaiserfeld 2023).

domäner. En viktig del i att mobilisera begreppet som en form av "seende" är att ta till vara på begreppets "platta ontologi" (*flat ontology*). Att tänka ontologi som "platt" innebär att föreställa sig världen bortom de invanda klassificeringar och kategoriseringar som används för att sortera och strukturera den (se t.ex. Marston et al. 2008). Det kan här handla om att destabilisera de nivåer och hierarkier genom vilka ett empiriskt fält presenterar sig, exempelvis genom nivåer och domäner som "globalt/lokalt". Samtidigt kan det handla om att ge ting och komponenter i världen samma ontologiska status, vilket öppnar för att även materia kan ges kapacitet att agera (Grosz 1994). I fallet med nya Karolinska möjliggör sammansättningsbegreppets platta ontologi att jag kan analysera sammansättningsprocesser som går bortom förgivettagna kategorier och gränser.

Att till fullo utnyttja sammansättningsbegreppets platta ontologi analytiskt gör att studieobjektet växer och sträcks ut i olika riktningar. Sammansättningsprocesser lyder inte de gränser och kategorier som ofta styr statsvetenskaplig forskning. De tvingar snarare forskaren att följa ett flöde som många gånger tar denne till nya sammanhang och fysiska platser (Scott 2021). Sammansättningsprocessernas komplexitet och utsträckning aktualiserar den metodologiska frågan om avgränsning. Enligt DeLanda (2006) kan de sammansättningsprocesser som studeras innehålla både mindre sammansättningar och samtidigt vara en del av större sammansättningar. Omorganiseringen och byggandet av nya Karolinska är inget undantag. Konstruktionen av den nya sjukhusbyggnaden och infrastrukturen kopplad till den kan angripas som en sammansättningsprocess i sig. Samtidigt kan hela omorganiseringen förstås som att den sker inom ramen för ett större sjukvårdspolitiskt arrangemang i vilken en mängd globala processer sträcker sig in. För analytiska syften behöver den sammansättningsprocess som studeras dock avgränsas. Detta handlar om att konstruera sin *egen* sammansättning för att tala med antropologen Aihwa Ong (Sassen & Ong 2014). I linje med sammansättningsbegreppets anti-essentialistiska ontologi finns inga existerande sammansättningar som kan avtäckas, utan ett val måste göras om vad som ska ingå i den sammansättning som studeras. I kommande analys har jag valt att göra en viss avgränsning genom att fokusera på hur nya Karolinska sattes samman i enlighet med modellen värdebaserad vård.

## **EMPIRISKT MATERIAL OCH DESS ANVÄNDNING FÖR ANALYS**

För att analysera sammansättningsprocessen som resulterade i att nya Karolinska byggdes och omorganiserades i enlighet med värdebaserad vård har jag använt mig av empiri i form av sekundärlitteratur. Här har jag förlitat mig på boken *Konsulterna – Kampen om Karolinska* (2019) av journalisterna Anna Gustafsson och Lisa Röstlund. Boken är en journalistisk granskning av framförallt den roll som privata konsulter spelade i omorganiseringen av nya Karolinska. Samtidigt ger boken en bred bild av andra aspekter av

omorganiseringen och kan därför ses som ett "fönster" in i hur modern sjukvård organiseras. Boken ger på olika sätt "tjocka" och uttömmande beskrivningar av händelser, förlopp, praktiker och aktiviteter som visar hur nya Karolinska sattes samman i enlighet med modellen värdebaserad vård. Jag har därför läst bokens "tjocka" beskrivningar med syfte att använda dem för att illustrera hur sammansättningen av nya Karolinska i enlighet med värdebaserad vård präglades av både stabiliserande och destabiliserande praktiker. Med detta avser jag hur processen att sätta samman nya Karolinska utifrån idén om värdebaserad vård handlade om att homogenisera och fixera sjukvård, både organisatoriskt och materiellt. Samtidigt utsattes denna process för destabiliseringsförsök; det fanns alltid "störningar" som introducerade heterogenitet och multiplicitet. Med inspiration från sammansättningsbegreppets platta ontologi spårar jag dessa praktiker till domäner och platser som också låg bortom sjukhusets formella institutioner och beslutsprocesser. I de kommande avsnitten kommer detta angreppssätt visas genom att analysen är mer praktikorienterad än aktörsorienterad; det är sammansättningspraktikernas såväl ordnande som destabiliserande funktioner och effekter som är av analytiskt intresse snarare än bestämda aktörers intentioner och intressen<sup>5</sup>.

### VÄRDEBASERAD VÅRD SOM STABILISERANDE GLOBAL FORM

En central komponent i hur nya Karolinska sattes samman organisatoriskt var idén om "värdebaserad vård" vilket är förknippat med Harvardprofessorn Michael Porter som i sin forskning pläderat för att vårdleverantörer ska konkurrera baserat på det "värde" deras vård har fått. Värdet utgörs av den uppmätta kvaliteten på vården, vilket ofta rapporteras av patienterna själva. Värdebaserad vård har utvecklats till en verksamhetsoberoende modell vars organisationsstruktur har översatts i ett antal vårdssystem runtom i världen (Gustafsson & Röstlund 2019: 8–13). Detta gjorde den särskilt attraktiv att "installera" i det som skulle bli nya Karolinska. Värdebaserad vård kan sägas vara ett exempel på vad antropologerna Aihwa Ong och Stephen Collier (2005: 11) kallar "globala former" (*global forms*), vilka kännetecknas av sin kapacitet att kunna abstraheras från ett visst sammanhang för att sedan installeras i ett nytt. Globala former är därmed rörliga genom att de ofta har en välavvägd kombination av standardisering och anpassningsbarhet; de är tillräckligt homogena för att kunna ha ett brett användningsområde, men samtidigt är de möjliga att anpassa till en kontextspecifik verksamhet.

5 Det är viktigt att påpeka att detta inte ska ses som ett generiskt analytiskt ramverk som gäller för alla studier som använder sig av sammansättningsbegreppet. Litteraturen presenterar snarare en mängd olika sätt att bedriva empirisk analys och aktiverar både deleuzianska begrepp och begrepp från närbesläktade litteraturer som exempelvis aktör-nätverksteori (ANT). Denna artikel ska istället ses som ett exempel på hur begreppet kan aktiveras analytiskt.

Värdebaserad vård som global form tillhandahöll, som Clarke (2015) skulle hävda, en mängd ”repertoarer” med universella byggstenar som kunde installeras i den nya sjukhusorganisationen. Dessa repertoarer bestod av populära management-begrepp (”värde”), legitimeringsgrunder (vetenskap) och färdiga rutiner och organisationsstrukturer (exempelvis den ”tematiska” organisationsstrukturen som jag återkommer till nedan). Värdebaserad vård som modell fungerade här stabiliserande eftersom den tillhandahöll standardiserade repertoarer av begrepp och praktiker som kunde användas för att koda den nya organisationen utifrån universella kategorier som dessutom ansågs bygga på vetenskaplig evidens.

### **ÖVERSÄTTNINGENS STABILISERANDE PRAKTIK MÖTER DESTABILISERING**

Införandet av värdebaserad vård som modell skedde inte automatiskt utan krävde översättnings- och koordineringsarbete som syftade till att inskräpa modellen som övergripande filosofi och arbetssätt. Här spelade en mängd komponenter roll för att stabilisera värdebaserad vård som sjukhusets nya organisationsmodell.

För det första spelade konsultexpertis en viktig roll för att implementera modellen i sjukhusets ordinarie verksamhet. Konsulternas roll handlade både om att agera som rådgivande experter och om att säkerställa det stöd som behövdes för att implementera modellen. Säkerställandet av stöd skedde genom att konsulterna agerade som mäklare bland personalen. Genom att anordna och kalla till obligatoriska workshoppar och ”organisationsförändringsgrupper” arbetade konsulter aktivt med att översätta modellens innehåll och uppmuntra personalen att reflektera över hur den kunde implementeras i vårdverksamheten (Gustafsson & Röstlund 2019: 86, 120). Konsulterna spelade här en viktig roll i det som Li (2007) kallar ”sammanlänkning” (*forging alignments*), vilket refererar till arbetet med att koordinera och jämkla mellan potentiellt olika mål och viljeinriktningar.

Sammanlänkning är en central aspekt av hur sammansättningar stabiliseras. Sammanlänkingsarbetet som konsulterna ägnade sig åt handlade inte bara om att introducera modellen utan också om att ”värva” personalen till en viss förståelse och representation av modellen. Sammanlänkingsarbetet var därför också att betrakta som produktion av konsensus. Samtidigt var konsulternas roll i sammansättningsarbetet en av de mest ifrågasatta. Kraftiga destabiliseringsförsök gjordes av personalen genom att öppen kritik riktades mot konsulternas arbete.

För det andra spelade konstruktionen av nya organisationsstrukturer samt materiella artefakter och byggnader en viktig roll för att översätta modellen och därmed få den att framstå som fixerad och fast. Nya organisatoriska enheter skapades för att reflektera idén om värdebaserad vård. Leveransen av

värdebaserad vård innebar också skapandet av nya arbetssätt där strukturen med kliniker övergavs. Istället skulle organisationen organiseras tematiskt utifrån patienternas diagnoser, exempelvis genom "tema cancer" eller "tema åldrande". Inom respektive tema skulle sedan patienterna koda enligt mer specifika diagnoser (Gustafsson & Röstlund 2019: 37). Dessa organisatoriska förändringar krävde också ett aktivt arbete med att språkligt koda den nya organisatoriska strukturen. Detta kom bland annat till uttryck i skapandet av nya chefstitlar som "funktionsområdeschef" och "patientflödeschef", som togs fram med amerikanska sjukhus som förebilder (Gustafsson & Röstlund 2019: 87).

Denna typ av organisatoriska stabilisering utsattes emellertid för störningar. Den tematiska organisationen förutsatte att enskilda patienter kunde koda relativt enhetligt för att passa in i olika diagnosflöden. Dock visade det sig att många patienter hade flera diagnoser eller hade en så pass komplex symptom-bild att en diagnos inte kunde fastställas (Gustafsson & Röstlund 2019: 122). Här retade och destabiliserade sjuka patienters kroppar den homogeniserande tematiska organisationsstrukturen. Detta är ett exempel på hur kroppslig materialitet bidrar till att destabilisera sammansättningar. Bennett (2010) argumenterar för ett tydligare införlivande av materialitetens handlingsförmåga i sammansättningsarbete. Bennett menar att det i sammansättningar finns "operatorer" som skapar förändring och åstadkommer skillnad. Dessa operatorer ska inte nödvändigtvis förstås som mänskliga aktörer utan det kan också vara materialiteter – objekt, artefakter, kroppar – som på olika sätt "retar" fram en viss förändring eller skillnad. De sjuka kropparna som inte passade in i den nya organisationens stabila kodningssystem retade därför systemet och introducerade en ny form av destabilisering som inte var kopplad till enskilda aktörers medvetna handlingar eller motstånd.

Materia var även en viktig komponent i andra typer av stabilisering. För att få modellen att framstå som sammanhängande och homogen behövde den bokstavligen talat skrivas ned och få utrymme i den fysiska planeringen av det nya sjukhuset. Genom att utforma PowerPoint-presentationer med modellens kärnbudskap och konstruera en ny grafisk profil fick modellen en materiell verklighet (Gustafsson & Röstlund 2019: 76, 100). På detta sätt "objektifierades" modellen, vilket refererar till den form av översättning som sker när sociala fenomen översätts till materiell form, om det nu handlar om texter, grafer, diagram eller PowerPoint-presentationer (Robinson 2018). Med värdebaserad vård följde också ett nytt sjukhusbygge i vilket modellen behövde översättas. För att reflektera den tematiska organisationen fick byggnaden en planlösning med aktivitetsbaserade kontorsutrymmen, tysta larmfunktioner och ett högteknologiskt IT-system. Även här skedde en objektifiering av idén om värdebaserad vård. Den gavs en materiell verklighet genom att installeras i själva den fysiska sjukhusbyggnaden. Den fysiska sjukhusbyggnaden var dock en bräcklig



konstruktion och medförde olika destabiliseringar. Sjukhusbyggnaden i sig själv föll isär på grund av brister i bygget och det högteknologiska IT-systemet slutade vid olika tillfällen att fungera (Gustafsson & Röstlund 2019: 113). Här aktualiseras återigen hur materiella ”operatorer” störde och destabiliserade arbetet med att på bred front införa värdebaserad vård.

### **STABILISERING GENOM PRODUKTION AV KUNSKAP OCH EVIDENS**

Värdebaserad vård som modell stabiliserades också genom systematiska former av kunskapsproduktion. Eftersom värdebaserad vård bygger på att låta ”värdet”, det vill säga den uppmätta kvaliteten på vården, vara styrande för sjukhusets organisation, påbörjades ett arbete med att utveckla ett system för mätning av vårdkvalitet. För detta ändamål började tjänstemän och konsulter att samla in olika typer av data för att göra beräkningar på operationskapacitet och produktionsvolym; allt med syfte att skapa en god grund för att leverera vård av hög kvalitet (Gustafsson & Röstlund 2019: 177ff). Denna kunskapsproduktion skedde i specifika ”noder” på sjukhuset och kan förstås som ”beräkningscentra” (*centers of calculation*) med sociologen Bruno Latours (1987) ord. Beräkningscentra är en metafor för en plats där information samlas in, bearbetas, förenklas och sätts samman med syfte att kunna göras mobil (Law 2003). För att ytterligare stabilisera och fixera värdebaserad vård som modell blev kunskapsproduktionen i beräkningscentrerna central eftersom de kunde erbjuda en källa till evidens och legitimitet.

## **Avslutande diskussion – sammansättningsbegreppets bidrag till maktkritisk analys**

Analysen i de föregående avsnitten visar på det sammansättningsarbete som behövdes för att omorganiseringen av nya Karolinska i enlighet med värdebaserad vård skulle bli till. Denna analys visar på olika sätt hur begreppet sammansättning ger möjligheter att utveckla maktkritisk forskning i statsvetenskap.

En första aspekt jag vill ta upp är de möjligheter sammansättningsbegreppet erbjuder för att angripa den politiska organiseringens ökande komplexitet. I de styrnings- och organiseringsprocesser som statsvetare dagligen möter samverkar en mängd komponenter – politiska beslut, standarder, expertis, modeller, teknologier, materiella objekt och artefakter etc. – som alla är lika centrala för politikens utformande. Inom statsvetenskapen har olika begrepp, exempelvis ”governance” eller ”nätverksstyrning”, lanserats som ett sätt införliva denna komplexitet i politisk analys. Dock utgår dessa begrepp från förgivettagna kategorier för att begripliggöra komplexitet, ofta genom att ta politikens egna domäner, såsom samhälls- och beslutsnivåer, för givna. Begreppet sammansättning erbjuder snarare ett sätt att följa och analysera en form av komplexitet

som går bortom dessa kategorier. De föregående avsnitten visar att en analys inte behöver stanna vid vissa gränser eller respektera förgivettagna kategorier och domäner. Omorganiseringen av nya Karolinska i enlighet med värdebase-rad vård karakteriserades av kollapser av gränser. Modellens införande var inte bara beroende av den formella politikens beslutsmakt utan också av privata konsulter som genom sina sammanlänkingsaktiviteter översatte modellens globala innehåll till en lokal kontext. Konsulter spelade här en viktig roll för att få modellen att resa över territoriella gränser. Härigenom bidrar sammansättningsbegreppets platta ontologi med att överskrida förgivettagna gränser och istället följa en form av sammansättningsarbete som sker bortom formella politiska beslutsarenor.

Samtidigt innebär en analys som aktiverar sammansättningsbegreppet att forskaren kan välja att införliva både diskursiva och materiella dimensioner. Analysen visar att omorganiseringen och byggandet av nya Karolinska i enlighet med värdebaserad vård var beroende av både diskursivt och materiellt översättningsarbete. Uppfinnandet av ett nytt språkligt meningssystem för att koda den nya organisationen var centralt samtidigt som materiella objekt och artefakter var viktiga för att objektifiera och stabilisera värdebaserad vård som modell. På samma gång var materialitet – i form av sjuka kroppar som inte passade in i organisationens kodningsstruktur – en viktig destabiliserande komponent. Sammanfattningsvis visar båda dessa exempel hur en analys som inte begränsar sig till förgivettagna gränser och kategorier kan bedrivas.

En andra aspekt jag vill ta upp är de möjligheter begreppet sammansättning erbjuder för att utveckla maktkritisk analys. Föregående analys visar inte enbart att det är möjligt att empiriskt studera det sammansättningsarbete som resulterade i att nya Karolinska byggdes och omorganiserades i enlighet med värdebaserad vård. Den öppnar också upp för att närmare studera de maktrelationer som reproducerades och ifrågasattes. I sammansättningsarbetet stabiliserades maktförhållanden som fick vissa utestängningseffekter. I vissa fall kan vi tala om konkreta utestängningseffekter när, exempelvis, sjukhusets kodningssystem för diagnoser bidrog till att utestänga grupper som inte passade in i det homogena systemet. Samtidigt resulterade stabiliseringen av värdebaserad vård som modell i bredare utestängningseffekter som gick bortom enskilda grupper. Modellen kan ses som ett uttryck för den ökade tilltron till att vetenskapliga och standardiserade lösningar ska bidra till att bygga ”rationell” politik. Statsvetaren Wendy Brown (2015) menar att denna tilltro kan kopplas samman med hur nyliberalismen utvecklats från ideologi till ”rationalitet”, det vill säga till en naturaliserande logik för hur hela samhället ska organiseras. I ett samhälle där den nyliberala rationaliteten dominerar konstrueras alltfler modeller och ”best practices” som kan erbjuda de mest vetenskapliga och ”rätta” lösningarna på politiska problem. Härigenom blir diskussioner och konflikter av politisk och ideologisk art överflödiga. När värdebaserad vård stabiliserades som modell så

innebar därför detta också att andra alternativ, som inte bygger på tekniska och standardiserade lösningar, undanträngdes. Värdebaserad vård sällar sig därför till andra typer av standardiserade, och globalt cirkulerande, modeller som får avpolitiserande effekter genom att de ofta föreslår tekniska lösningar på i grunden politiska problem (se Scott & Olivius 2023).

I ljuset av denna diskussion vill jag avslutningsvis hävda att sammansättningsbegreppet utgör ett välbehövt erkännande av behovet av att studera världen i all sin "rörighet" för att tala med John Law (2004). Begreppets platta ontologi möjliggör artikuleringen av forskningsstrategier som snarare än att fly från komplexitet aktivt erkänner den och låter den påverka analytiskt arbete. På detta sätt sällar sig sammansättningsbegreppet till exempelvis ANT (se t.ex. Latour 2005) som med liknande utgångspunkter river ned förgivettagna utgångspunkter för att studera sammansättningar av aktör-nätverk. Samtidigt erbjuder begreppet en fördjupad maktanalys, vilket kritiker ofta anser saknas i ANT-analyser. Snarare än att maktrelationer riskerar att slätas ut och försvinna i sammansättningsbegreppets platta ontologi, skulle jag vilja hävda att den synliggör maktförhållanden på andra sätt. För att återgå till det empiriska exemplet så finns talrika exempel på hur maktrelationer stabiliseras; från konsulternas produktion av konsensus kring en avpolitiserad modell till det språkliga kodningssystemets homogeniserande effekter på svårdiagnostiserade patienter.

Begreppet sammansättning ska därför ses som att det tillhandahåller en ontologisk, epistemologisk och metodologisk vokabulär för att analysera de maktrelationer som hela tiden stabiliseras och destabiliseras i politiska styrnings- och organiseringsprocesser.

## Referenser

- Abrahamsen, Rita & Williams, Michael, 2014. "Tracing Global Assemblages, Bringing Bourdieu to the Field", s. 25-31 i Acuto, Michele & Curtis, Simon (red.), *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Acuto, Michele & Curtis, Simon, 2014. *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Anderson, Ben & McFarlane, Colin, 2011. "Assemblage and Geography", *Area* 43(2), s. 124-127.
- Bennett, Jane, 2010. *Vibrant Matter: A Political Ecology of Things*. Durham: Duke University Press.
- Blumer, Herbert, 1954. "What is Wrong with Social Theory?", *American Sociological Review* 19(1), s. 3-10.
- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Bueger, Christian, 2018. "Territory, Authority, Expertise: Global Governance and the Counter-Piracy Assemblage", *European Journal of International Relations* 24(3), s. 614-637.

- Clarke, John, 2015. "The Managerialised University: Translating and Assembling the Right to Manage", s. 95-130 i Clarke, John, Bainton, Dave, Lendvai, Noémi & Stubbs, Paul (red.), *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- Clarke, John, Bainton, Dave, Lendvai, Noémi & Stubbs, Paul, 2015. *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- DeLanda, Manuel, 2006. *A New Philosophy of Society: Assemblage Theory and Social Complexity*. London: Continuum.
- DeLanda, Manuel, 2016. *Assemblage Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Félix, 2013. *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. London: Bloomsbury Academic.
- Deleuze, Gilles, Lapoujade, David, Hodges, Ames, & Taormina, Mike, 2007. *Two Regimes of Madness: Texts and Interviews 1975-1995*. New York: Semiotext(e).
- Deleuze, Gilles, & Parnet, Claire, 1987. *Dialogues*. London: Athlone.
- Grosz, Elisabeth, 1994. *Volatile Bodies: Toward a Corporeal Feminism*. Bloomington: Indiana University Press.
- Gustafsson, Anna & Röstlund, Lisa, 2019. *Konsulterna: Kampen om Karolinska*. Stockholm: Mondial.
- Grafström, Maria, Qvist, Martin & Sundström, Göran (red.), 2021. *Megaprojektet nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam.
- Hansen Paulsen, Magnus & Triantafillou, Peter, 2022. "Methodological Reflections on Foucauldian Analyses: Adopting the Pointers of Curiosity, Nominalism, Conceptual Grounding and Exemplarity", *European Journal of Social Theory* 25(4), s. 559-577.
- Harvey, David, 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaiserfeld, Thomas, 2023. "Konkurrens och samverkan som organisatoriska ideal i norra Stockholm kring 2010", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(5), s. 1245-1274.
- Latour, Bruno, 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, Bruno, 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, John, 2003. "Ordering and Obduracy". Centre for Science Studies, Lancaster University.
- Law, John, 2004. *After Method: Mess in Social Science Research*. London: Routledge.
- Li, Tania Murray, 2005. "Beyond 'the State' and Failed Schemes", *American Anthropologist* 107(3), s. 383-394.
- Li, Tania Murray, 2007. "Practices of Assemblage and Community Forest Management", *Economy and Society* 36(2), s. 263-293.
- Marston, Sallie A., Woodward, Keith, & Jones, John P, 2007. "Flattening Ontologies of Globalization: The Nollywood Case", *Globalizations* 4(1), s. 45-63.
- McCann, Eugene, 2011. "Veritable Inventions: Cities, Policies and Assemblage", *Area* 43(2), s. 143-147.
- Mitander, Tomas, Säll, Line & Öjehag-Pettersson, Andreas, 2017. "Det urbana rummets in- och utsidor: Teoretiska utmaningar för forskning om urban politik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 119(3), s. 389-412.

- Mol, Annemarie, 2010. "Actor-Network Theory: Sensitive Terms and Enduring Tensions", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50(1), s. 253-269.
- Ong, Aihwa & Collier, Stephen, 2005. *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. Malden: Blackwell Publishing.
- Prince, Russell, 2017. "Assuming Everything, Except Responsibility: On Blaming Economists for Neoliberalism", s. 45-65 i Higgins, Vaughan & Lerner, Wendy (red.), *Assembling Neoliberalism: Expertise, Practices, Subjects*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rabinow, Paul, 2014. "Assembling Untimeliness: Permanently and Resistively", s. 203-224 i Faubion, James (red.), *Foucault Now: Current Perspectives in Foucault Studies*. Cambridge: Polity.
- Robinson, Corey, 2018. "Making Migration Knowable and Governable: Benchmarking Practices as Technologies of Global Migration Governance", *International Political Sociology* 12(4), s. 418-437.
- Sassen, Saskia, 2007. *Territorium, makt, rättigheter: Sammansättningar från medeltiden till den globala tidsåldern*. Stockholm: Atlas.
- Sassen, Saskia, 2013a. "Before Method: Analytic Tactics to Decipher the Global- An Argument and Its Responses, Part I", *The Pluralist* 8(3), s. 79-82.
- Sassen, Saskia, 2013b. "Before Method: Analytic Tactics to Decipher the Global- An Argument and Its Responses, Part II", *The Pluralist* 8(3), s. 101-112.
- Sassen, Saskia & Ong, Aihwa, 2014. "The Carpenter and the Bricoleur", s. 17-24 i Acuto, Michele & Curtis, Simon (red.), *Reassembling International Theory: Assemblage Thinking and International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Savage, Glenn, 2020. "What is Policy Assemblage?", *Territory, Politics, Governance* 8(3), s. 319-335.
- Savage, Glenn & Lewis, Steven, 2018. "The Phantom National? Assembling National Teaching Standards in Australia's Federal System", *Journal of Education Policy* 33(1), s. 118-142.
- Scott, David, 2021. *Dis(assembling) Development: Organizing Swedish Development Aid through Projectification*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Scott, David & Olivius, Elisabeth, 2023. "Making Gender Known: Assembling Gender Expertise in International Organizations", *International Studies Quarterly* 67(2), s. 1-13.
- Wise MacGregor, John, 2005. "Assemblage", s. 77-87 i Stivale, Charles (red.), *Gilles Deleuze: Key Concepts*. Chesham: Acumen.
- Öjehag-Pettersson, Andreas, 2015. *Space craft: Globalization and Governmentality in Regional Development*. Karlstad: Karlstad University Studies.



# När ontologier krockar

## *Samiskt självbestämmande som en pågående relation till landskapet*

Ragnhild Nilsson

### **When ontologies collide: Sámi self-determination as an ongoing relationship to the landscape**

In indigenous people-related research, it is impossible to ignore the indigenous methodological and research ethical discussion that is ongoing both internationally and nationally, within indigenous communities and research institutions. Also, in a Swedish/Sámi research context, the critical perspectives and indigenous methodological starting points have been discussed. What has not been discussed, however, is how these methodological approaches can be operationalized in researchers own research on a theoretical level. The starting point for this article is that it is possible to operationalize another ontological starting point for analyzing Sámi self-determination through norms and actions that are contained within the Sámi language and in Sámi concepts. These norms can be expressed in Sámi legal perceptions of how natural resources are used, but also through practical actions, for example through how reindeer are moved and how relationships with all living things arise and are maintained. The article describes how the Sámi concepts, and their meaning can be used as analytical concepts to contrast existing theories about indigenous peoples' self-determination and shows what consequences this ontological perspective has for both Sámi self-determination in relation to the state, and for the theoretical understanding of indigenous peoples' self-determination in general.

## **Inledning**

Kritiska perspektiv inom urfolksforskningen har växt fram under de senaste decennierna (se bl.a. Black 2011; Borrows 2002, 2016; Coulthard 2014; Doerfler 2015; Simpson 2017; Turner 2006), vilket tidsmässigt hänger ihop med motsvarande utveckling på det urfolksrättsliga området där förståelsen och omfånget

Ragnhild Nilsson är verksam vid Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet.  
E-post: ragnhild.nilsson@miun.se

av urfolks rätt till självbestämmande har förtydligats och stärkts (Anaya & Rodriguez-Pinero 2018; Lightfoot 2016; Åhrén 2016).

I FN:s urfolksdeklaration (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP) från 2007 slås fast att urfolk har rätt till självbestämmande och har rätt att bevara och stärka sina egna politiska, juridiska, ekonomiska, sociala och kulturella institutioner. Sveriges regering uttalade 1977 (prop. 1976/77:80) att ”Samerna utgör en ursprunglig *befolkning* i Sverige, som är lika gammal eller äldre än landets majoritetsbefolkning”, och 2010 slog riksdagen fast i en grundlagsändring att det samiska *folkets* och andra etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (SFS 2010:1408). Detta innebär att samerna är erkända som ett folk av den svenska riksdagen och att samerna därmed också har rätt till självbestämmande (se prop. 2005/06:86). Sametingets inrättande 1993 lade grunden för hur ett samiskt självbestämmande kan institutionaliseras i Sverige. Det internationella folkrättsliga ramverket har under lång tid haft en stor inverkan på de samepolitiska argumenten för varför det samiska självbestämmandet behöver stärkas. Trots detta har det varit svårt för Sametinget som politiskt organ att formulera vad samiskt självbestämmande innebär (Nilsson 2021).

Utvecklingen av den internationella urfolksrätten, och med den en allt tydligare rättighetsdiskurs, har varit viktig för att bygga en normativ förståelse för urfolkens juridiska och politiska rättigheter (Kuokkanen 2019: 35). Samtidigt som urfolk strävar efter att få sina rättigheter erkända av nationalstaterna är de begränsade av att behöva framföra sina krav i det normativa språkbruk som finns tillgängligt i termer av *folk*, *nationer*, *suveränitet* och *rätt till självbestämmande* (Tully 1995: 39, 58). Med hänvisning till Wittgensteins ([1953] 2009) begrepp ”språkspel” hävdar såväl Tully (2002) som Turner (2006; 2021) att alla styrningsmodeller bygger på ett språkspel mellan de styrande och de styrda, ”[...] they act and contest within correlative intersubjective relations of power, which both enable and constrain the extent to which they can modify some of these while other remain immobile background relations of domination [...]” (Tully 2002: 546). När urfolk fokuserar på att få stater att erkänna rättigheter och därmed infogar sig i rättighetsdiskursen, som i sig kan ses som ett språkspel mellan staten och urfolket, kan det få som konsekvens att självbestämmandets relationella strukturer går förlorade (Kuokkanen 2019: 38). Exempel på sådana förlorade relationella strukturer kan vara att de inrättade institutionerna för politiskt självbestämmande separeras från frågor som berör naturresurser och därmed urfolks relation med de traditionella markerna (Corntassel & Bryce 2012; Coulthard 2014). Inrättandet av en institution som t.ex. Sametinget för att tillvarata samiskt självbestämmande i relation till staten, riskerar dels att befästa ojämlika maktförhållanden mellan staten och Sametinget, dels att denna övergripande institutionaliserade form av självbestämmande utelämnar relationella normer som definierar lokal autonomi och relationen mellan människa och landskap.



I den här artikeln kommer jag att lyfta fram samiska analysbegrepp som kontrast till den rådande juridiska rättighetsdiskursen kopplad till samiskt självbestämmande. De samiska begreppen visar genom sin innebörd på ett språkspel som har ett annat ontologiskt perspektiv. Begreppen beskriver de relationella kopplingarna mellan landskap, människa och tillgången på naturresurser, vilket tillsammans utgör en förutsättning för lokal autonomi. Genom att metodologiskt lyfta in samiska analysbegrepp utmanas det rådande normativa språkbruket runt självbestämmande och det framkommer nya teoretiska sätt att förstå samiskt självbestämmande och dess innebörd. Detta metodologiska angreppssätt hjälper även till att belysa de skärningspunkter och konfliktlinjer som förekommer såväl mellan Sametinget och staten som mellan de politiska partierna i Sametinget. Jag kommer först att redogöra för delar av de kritiska perspektiv som finns inom urfolksforskningen och hur dessa perspektiv återfinns i en svensk/samisk forskningskontext. Därefter beskrivs hur samiskt självbestämmande kan förstås när den juridiska rättighetsdiskursen kontrasteras genom användandet av samiska analysbegrepp och hur ett sådant arbetssätt ger ny teoretisk förståelse för vad samiskt självbestämmande är.<sup>1</sup>

## Kritiska perspektiv inom urfolksforskning

Över tid har den forskning som bedrivs om urfolk eller på annat sätt berör urfolks kulturer kritiserats för att exploatera urfolken och bidra till en stereotyp bild av urfolks samhällen där urfolksgrupperna själva har haft svårt att känna igen sig (Tuhawai Smith 2012). Liknande kritik har förts fram av samiska individer, där kritiken riktats mot forskningens relevans, att forskningen bidragit till att befästa ojämlika maktstrukturer eller till en exotifiering av det samiska (Samefolket 1967: nr 6,7; Samefolket 1978: nr 8). Olika strategier för att inkludera urfolk i forskningsprocessen har därför blivit en viktig fråga inom urfolksforskningen, ett förhållningssätt som kommit att få samlingsbegreppet urfolksmetodologi (Chilisa 2019; Kovach 2010; Tuhawai Smith 2012; Tuck & McKenzie 2014; Wilson 2008). Den urfolksmetodologiska litteraturen ger dock motstridiga bilder, där begreppet metodologi används på olika sätt och där ontologiska och epistemologiska resonemang blandas med mer forskningsetiska diskussioner. Inom litteraturen förekommer tre närliggande spår, som ibland går in i varandra, om vad urfolksmetodologi är och vad den omfattar: en teori om hur forskning bör utföras där begreppet metodologi omfattar såväl epistemologi och teori som metod (Swadener & Mutua 2008; Kovach 2010); ett förhållningssätt till forskning med ursprung i urfolkens egna kunskapssystem (Chilisa 2019; Windchief et al. 2018); eller ett paradigm som

1 Artikelns bygger i delar på författarens avhandling från 2021 (Nilsson 2021).

inbegriper urfolkens ontologi, epistemologi och axiologi (etik), vilket innebär att valet av teoretiskt ramverk och val av metod blir viktiga överväganden (Kuokkanen 2000; Wilson 2008). Gemensamt för dessa spår kan dock sägas vara en utgångspunkt om en mer inkluderande urfolksforskning.

Det förekommer även kritik mot det urfolksmetodologiska forskningsfältet. Kritikens huvudsakliga innehåll riktar sig mot: att urfolksmetodologi riskerar att prioritera vilken metod som används eller hur forskningen presenteras i stället för dess resultat; att det finns en otydlighet i hur eller om urfolks epistemologier kan studeras och huruvida de kan ses som oföränderliga eller inte; att forskningen riskerar leda till en essentialisering av urfolk (Gone 2019, 2022; Windchief et al. 2018; Windchief & Cummings 2021). I en nordisk kontext har kritik riktats mot att de urfolksmetodologiska ansatserna kan medföra att urfolksforskningen blir något som utomstående inte kan förstå och att dikotomin mellan de som tillhör urfolksgruppen och de som inte gör det därmed blir större (Olsen 2016). Kritiken rör även att urfolksmetodologisk forskning i för stor utsträckning utgår från postkolonial teori samt gränsar till sameetnopolitisk aktivism (Hjelm 2023, 2024).

I en svensk/samisk forskningskontext har urfolksmetodologi främst beskrivits som ett begrepp som sägs sammanfatta urfolkens ontologi och epistemologi, där urfolkens världsbild ska vara utgångspunkten för att utmana västerländska maktstrukturer. Hur denna världsbild ser ut och hur den operationaliseras i den egna forskningen för att utmana maktstrukturer förklaras inte, utan urfolksmetodologi har fått formen av att vara något som forskaren obestämt ska förhålla sig till (Ledman 2015; Sandström 2020; Sehlin MacNeil 2014). I stället har de mer forskningsetiska diskussionerna kopplade till samisk forskning varit dominerande under de senaste åren, där exempelvis inkluderingen av samer i forskningsprocessen och forskarens relation till sina informanter/forskningsdeltagare diskuterats (se exempelvis Drugge 2016a, 2016b; Jonsson 2011; Kroik 2023; Ledman 2015; Sehlin MacNeil & March 2015; Svonni 2023).

## Att tillämpa kritiska perspektiv inom samisk forskning

I relation till den tidigare forskning som har gjorts i en samisk kontext menar jag att det är flera delar som behöver problematiseras. Exempelvis kan begrepp som *inifrånperspektiv* tolkas som att det finns en tydlig linje mellan ett samiskt *inifrånperspektiv* och ett *utifrånperspektiv*, där *inifrånperspektivet* per automatik är att föredra. Ett sådant resonemang utgår delvis från ett maktlöst samiskt samhälle, utan egna arenor för agens, där forskaren blir någon som ska hjälpa till. Det behövs forskning med samisk tematik utifrån många olika perspektiv, såväl kritiska *inifrånperspektiv* som kritiska *utifrånperspektiv*. Problem uppstår om endast en metodologisk ansats ses som korrekt oavsett kontext eller

forskningsfält. Processen från att vara objekt för forskning till att kunna vara delaktig i den forskning som bedrivs om det egna samhället har varit och är fortfarande värdefullt för urfolk världen över, så även för samer. Dock blir en generell utgångspunkt om att samernas egen ontologi och epistemologi ska tas hänsyn till ofullständig. Den urfolksmetodologiska ingången behöver problematiseras såväl på en teoretisk nivå som utifrån olika forskningsfält.

När begrepp som världsbild, urfolksmetodologi eller ontologi och epistemologi används behöver även begreppens betydelse förklaras i den specifika urfolkskontext forskaren verkar inom (Nilsson 2024). Användandet av dessa begrepp behöver föregås av kritiska frågor som: Hur vet jag som forskare att det är en annan ontologi och epistemologi jag stöter på i mitt empiriska textmaterial eller hos mina informanter? Hjälper mig den teori och metod jag väljer att återfinna och analysera denna skiftande ontologiska utgångspunkt? Går en sådan utgångspunkt överhuvudtaget att återfinna i materialet? Och om det finns, vad innehåller den och hur påverkar den min forskning?

För mig är det svårt att se att det skulle finnas *en*, oförändrad, allom känd, samisk ontologi eller epistemologi. Världsbilder och kunskapssystem förändras över tid och delas inte av alla. Det är därför svårt, kanske omöjligt, att fylla alla beståndsdelar av samisk epistemologi och ontologi; det som finns skrivet är inget färdigt paket, klart att använda och tolka. Däremot finns det en stor mängd litteratur som på olika sätt beskriver delar av dessa världsbilder och kunskapssystem (se bl.a. Balto & Kuhmunen 2014; Jernsletten, K. 2012; Jernsletten, J. 2010; Kuokkanen 2010; Oskal 2011; Porsanger & Guttorm 2011; Sara 2009).

Min utgångspunkt i den här artikeln är att det finns en ontologisk kärna, spårbar genom normer och handlingar som kommer till uttryck genom de samiska språken och i samiska begrepp. Dessa kan ta sig uttryck i lokala, samiska rättsuppfattningar om hur naturresurser används, men även genom praktisk handling, till exempel hur man flyttar med renar och hur relationer med allt levande uppstår och bibehålls. Jag använder därför sydsamiska begrepp och deras betydelse som analytiska begrepp för att kontrastera befintliga teorier kring självbestämmande. Samtidigt måste jag vara varsam med att inte använda de samiska begreppen som något traditionellt, stängt, statiskt och fruset i tid som endast särskilt autentiska människor kan förstå.

Att utgå från urfolks egna språkliga begrepp, berättelser, ordspråk och kulturella praktiker, vilka ofta återspeglar urfolks egna rättsuppfattningar, har utvecklats och tillämpats genom forskning inom fältet *indigenous law* under det senaste decenniet (Black 2011; Borrows 2010, 2016, 2019; Friedland 2012; Friedland & Napoleon 2015; Gover 2020; Napoleon 2013; Napoleon & Friedland 2016). Det här forskningsfältet teoretiserar urfolks egna rättsuppfattningar, vilket kan inbegripa processer för utveckling, kommunikering och implementering av rättsuppfattningar, och att analysera innehållet i de egna normsystemen (Gover 2020). I en samisk kontext är det fortfarande väldigt lite

forskning som genomförts med ett sådant metodologiskt fokus (Labba 2020, 2021; Nilsson 2019, 2021).

Om man som forskare har en annan ontologisk utgångspunkt i sin forskning, så följer ett ansvar att förklara den och motivera valet i förhållande till det man studerar. Det genererar varken en ökad dikotomi eller bidrar till ökad mystik, utan förhoppningen är att det ger en bättre förståelse för just de skärningspunkter och de konflikter som kan uppstå när olika sätt att se på verkligheten möts. Mitt bidrag till detta forskningsfält är att visa hur samiska normer och rättsuppfattningar kan användas för att ge nya teoretiska och metodologiska sätt att analysera hur samiskt självbestämmande kan förstås. Precis som Borrows (2019: 18) menar jag att urfolks normsystem och rättsuppfattningar kan analyseras och teoretiseras, men att det är viktigt att inte göra dem universella eller att essentialisera användandet av dem.

## Urfolks självbestämmande

Urfolks rätt till självbestämmande och till mark och vatten utmanar på många sätt den grundläggande idén om den gemensamma folkviljans förverkligande inom nationalstaten och hur detta ska förstås när en stat har två eller flera folk. Urfolksrätten utmanar emellertid inte bara nationalstaterna, även för urfolken själva kan urfolksrättens juridiska och rättighetsbaserade språk vara svårt att förhålla sig till och att applicera i den politiska kontext man lever inom.

Den juridiska förståelsen av urfolks rätt till självbestämmande har utvecklats i en internationell kontext under de senaste 30 åren (Anaya & Rodriguez-Pinero 2018; Åhrén, M. 2016; Hohmann & Weller 2018). Fortfarande finns det såväl skiftande praxis som olika argument för vad urfolks självbestämmande konkret innebär och hur det kan, eller bör, ta sig uttryck. Även de normativa argumenten för varför urfolk ska ha självbestämmande och särskilt uttalade rättigheter i förhållande till de majoritetssamhällen de lever inom varierar (jmf. Anaya 2004; Havercroft 2008; Moore 2003; Mörkenstam 2015; Young 2007).

Självbestämmande är som det uttrycks i urfolksdeklarationen knutet till begreppet *folk*. Användningen av begreppet *folk* och hänvisningen till artikel 1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) kommer från den koloniala kontext där *folket* historiskt kunde härledas till bestämda territorier. Självbestämmande är alltså i grunden en territoriellt betingad rättighet, som inte baseras på etnicitet eller historiskt etablerade samhällen. I arbetet med att förhandla fram urfolksdeklarationen framhölls urfolks anknytning till land, men land eller territorium kunde av politiska skäl inte utgöra grunden för rättssubjektet. Det var tydligt att *folket* skulle självidentifieras och inte konstitueras utifrån existerande territoriella gränser. Rätten till självbestämmande för urfolk undantog därmed det som är avgörande för självbestämmandet för andra folk, nämligen territoriet (Weller 2018).

Det har allt sedan urfolksdeklarationens framtagande 2007 diskuterats hur den kan tolkas och förstås när det kommer till landrättigheter och rätten till naturresurser. Diskussionen har främst handlat om huruvida deklARATIONEN kan tolkas som att den utgår från att urfolken ska äga eller nyttja marken, vilket inflytande urfolk ska ha över naturresursernas användning och i vilka fall staternas respektive urfolkens suveränitet ska gå före (Gilbert & Doyle 2011; Errico 2011). I deklARATIONEN finns det en tydlig koppling mellan marken som ett fundament för urfolks liv och kultur och möjligheten för urfolkens kulturella, framtida överlevnad. Eftersom urfolks möjlighet till kulturell överlevnad bygger på en tillgång till naturresurser, måste urfolks tillgång till land, vatten och andra naturresurser väga tungt när frågan om nyttjande av dessa resurser tillämpas (Errico 2011: 334).

För urfolk som genom kolonisation blivit fråntagna sin territoriella suveränitet, sin autonomi eller sin anknytning till en viss plats försvåras möjligheten att etablera former för kollektivt självbestämmande som blir meningsfullt, eftersom kopplingen mellan självbestämmandet och territoriet är bruten (Moore 2015). Därför menar Moore (2015: 353) att stor hänsyn måste tas till historiska och kontextuella förhållanden när vi diskuterar hur en grupp bäst kan realisera sin rätt till kollektivt självbestämmande och att det inte per automatik kan förutsättas att det går att genomföras "in any formally inclusive political project". Utgångspunkten att urfolk har rätt till självbestämmande ställer stora krav både på nationalstaterna och på urfolken själva att hitta sätt att implementera och organisera detta självbestämmande på. Hur kan då samiskt självbestämmande förstås med en annan ontologisk utgångspunkt som en kontrast till den juridiska rättighetsdiskursen?

## Samiskt självbestämmande som att *bearkadidh*

Att färdas är en väsentlig del av livet, åtminstone om du följer dina renar. Från kust till kust, genom skogar eller upp till fjällen igen. Flera samiska traditionella ordspråk handlar om att flytta.

Girdi loddi juoidá gávdná, muhto dat guhte orru, ii gávnna maidige/En flygande fågel hittar alltid något, en fågel som endast stannar hemma hittar ingenting. (Gaski & Solbakk 2011: 157)

Detta traditionella ordspråk återspeglar det nomadiska livssättet, där flyttandet är en nödvändighet för uppehållet, men också för att förse dig med det du behöver för att lära dig att överleva. Ordspråket poängterar också vikten av att vara i rörelse, att inte stanna upp. I ordspråket ligger en förståelse för en rättsuppfattning över hur du som människa placerar dig själv och förflyttar dig i ditt inre och yttre landskap och vilka färdigheter du behöver, för att *bearkadidh*. Samiskt självbestämmande kan förstås genom begreppet

*bearkdadidh*, som betyder att ha tillräckligt för att klara sig. Det innebär att ha tillgång till de beståndsdelar som det samiska samhället behöver och som innefattar relationer mellan både människor, djur och landskap. Tillgången och relationen till land, vatten och naturresurser är utifrån detta begrepp omöjligt att bortse ifrån när vi diskuterar samiskt självbestämmande.

Samernas rätt till land och vatten och ett eget kulturliv är lika obestridlig som andra folks och nationers rätt att själva bestämma och utforma sin egen framtid. [...] Samerna har genom historien värnat om sitt land och sin kulturs integritet byggd på ett outplånligt samband mellan människan och miljön i Sámieatnam. Sii'da-systemet är ett uttryck för denna relation och för en samisk samhällsordning med fasta rättsprinciper. Ur sii'da-systemet kan den nuvarande samebyorganisationen härledas. Samernas rätt till land och vatten bygger på sii'da-principens utnyttjande och fördelning av sameområdets resurser. (Åhrén, I. 1986: 17)

Citatet speglar *sijten* som en funktion för att förstå samisk autonomi, en samhällsordning som bygger på egna rättsprinciper. En *sijte* består av medlemmar från en eller flera familjer som exempelvis bedriver renskötsel tillsammans under hela eller delar av året, men begreppet används även i exempelvis kustsamiska lokalområden (Helander 2004). *Sijten* har också rättigheter till land knutet till ett visst geografiskt område som kan variera beroende på de ekologiska, biologiska, sociala och politiska förutsättningarna över tid (Oskal 1995; Sara 2011; Ween 2005). *Sijtens* funktion som en institutionaliserad arena på lokal nivå innehåller aspekter som territorialitet, kunskap, relationer, samspel, kompromisser, funktioner och regler. Sara (2011) talar om *sijten* som autonom, som en självstyrande enhet där vissa värden måste finnas representerade för att självstyret ska kunna fungera. *Sijten* kan alltså sägas institutionalisera lokal autonomi.

Vilka normer och rättsuppfattningar kopplar då människorna till specifika områden, till *sijten* och tillgången till naturresurserna? *Laahkoeh* är ett sydsamiskt begrepp som beskriver mänskliga relationer, som binder samman människor horisontellt och som fortfarande har betydelse i den sydsamiska kulturen (Kappfjell 2003). Dessa mänskliga relationer är beskrivna genom *laahkoeh* och de olika benämningar som är givna till varje person inom släkten. Förhållandet mellan människor, djur och landskap är sammanflätat genom *maadtoe*. *Maadtoe* är ett uttryck som benämner både släktskap och den geografiska tillhörigheten till ett visst område, vilket ger individer en kontinuitet i relationen med det omgivande landskapet (Ween 2005). När människor, djur och landskap kopplas till varandra genom *laahkoeh* och *maadtoe*, ger detta personer en kontinuitet och en rumslig relation till det omgivande landskapet. Genom *laahkoeh* får individer tillgång till naturresurserna inom ett givet område, och genom de relationerna ges också möjlighet att stanna kvar inom

*sijten*. Relationerna mellan människa, ren och landskap går över generationer, genom *laahkoe* och *sijte* till specifika landområden (Ween 2005). Rättigheter är utifrån detta synsätt inte något som är dig givet som individ i egenskap av att tillhöra ett urfolk. De skapas och återskapas genom dina relationer med såväl människor, djur som landskap.

*Sijten* är också en del av ett landskap, en plats – *dajve*. *Dajve* eller platsens betydelse är central för att förstå hur samiska traditionella aktiviteter är strukturerade utifrån ett rumsbegrepp och kopplade till en specifik plats. Helander (2001: 428) menar att genom att leva på en plats och genom de aktiviteter människan utför så skapas också en relation till markerna som varit motståndskraftig mot olika förändringar över tid. Platsen, eller territoriet med de naturresurser som ryms där, är en förutsättning för liv, men har även stor betydelse när det kommer till att förmedla kunskaper, sedvanor, normer och rättsregler till kommande generationer (Helander 2001: 435).

Kunskap och normer är de övriga beståndsdelar vid sidan av *dajve*, som behövs för att *sijten* ska kunna fungera som en autonom arena – på sydsamiska heter dessa begrepp *maahtoe* och *vuekie*. *Maahtoe* är den kunskap som människorna behöver för att kunna bruka och nyttja landskapet och *vuekie* är förmågan att omvandla kunskapen till gemensamma regler och normer för att kunna navigera i den rumsliga sfär som utgör såväl relationerna med landskapet som med människorna inom *sijten*. Ur ett sådant perspektiv går människorna inte att koppla från markerna. Landskapet, marken och platsen är den centrala utgångspunkten både för vad som konstituerar autonomi och vad som konstituerar människornas tillhörighet.

Samiskt självbestämmande, som jag beskrivit utifrån denna relationella förståelse, innebär att ha tillgång till de beståndsdelar som det samiska samhället behöver för att *bearkadidh*. Men för att kunna uppnå autonomi/självstyre behöver *dajve* vävas samman med människan, vilket sker genom *laahkoe* och *maadtoe*, en relation som institutionaliseras genom *sijten*. Bruket av naturresurserna och upprätthållandet av ett långsiktigt hållbart brukande ur såväl ett ekologiskt, kulturellt som socialt perspektiv kräver dock att människorna både har tillräcklig *maahtoe* och *vuekie*, en förmåga att omvandla kunskapen till praktiska normer och förhållningsätt.

Den här relationella förståelsen av självbestämmande sätter fingret på några av de centrala konfliktdimensioner som vi kan återfinna i den samiska självbestämmandediskussionen. Självbestämmanderätten utgår idag från att det är samerna som folk som konstituerar den kollektiva rätten till självbestämmande och det är samernas kollektiva rätt till land, vatten och naturresurser som framhålls. Om rätten till land och vatten ska förstås utifrån *sijtens* samhällsordning och rättsuppfattning, samtidigt som självbestämmandet konstitueras utifrån ett folkbegrepp, uppstår utmaningar: dels hur man ska balansera samernas kollektiva rättigheter med de individuella rättigheter som finns inneboende

i *sijtesystemet*, dels gällande hur de institutionella lösningarna för samiskt självbestämmande ska se ut på olika samhällsnivåer.

## De samiska analysbegreppens användning och generaliserbarhet

De samiska begrepp som jag använder har beskrivits och använts i tidigare forskning, exempelvis inom socialantropologisk och rättsvetenskaplig forskning, för att beskriva sociala konstruktioner eller rättsuppfattningar kopplade till renskötsel i specifika geografiska områden (Labba 2018; Ween 2005). Det är också begrepp som är levande inom delar av de samiska lokalsamhällena och används såväl i sociala sammanhang som i det levande livet – inom renskötsel, i beskrivningen av landskapet, i beskrivningen av olika relationer eller i andra vardagliga sammanhang (Kappfjell 2003; Hermanstrand 2021). Är det då möjligt att använda dessa begrepp som analysbegrepp och applicera dem i en delvis annan kontext än där de ursprungligen använts?

Normer eller rättsuppfattningar kan vara praktiska handlingar eller mänskliga aktiviteter som strukturerar det sätt vi interagerar med andra. Vad som kan ses som rättsuppfattning är inget statistiskt eller något som är enkelt att definiera. En rättsuppfattning kan utvecklas utan att det i sig innebär en positionering mot statens lagstiftning (Svensson 2001: 28). I stället kan normsystem ses som en delad och lokal förståelse av vissa gemensamma rättigheter och skyldigheter (Ström Bull 2001: 88). De analysbegrepp jag beskriver återspeglar normer som utgör delar av en rättsuppfattning kopplad till självbestämmande, självkonstituering, naturresurser och autonomi (se även Hermanstrand 2021). De analytiska begreppen i artikeln kontextualiseras i hög grad till renen eller till ett renskötelsammanhang, vilket kan tolkas som att de endast är tillämpbara i en renskötelskontext. Det är inte avsikten, utan begreppens inneboende normer kan även tillämpas på en analytisk nivå i andra kontexter, som till exempel i relationen mellan Sametinget och den svenska staten.

## När ontologier krockar

Urfolks självbestämmande kan utifrån en politisk-teoretisk kontext förstås som något relationellt, där det relationella avser arenan där urfolkssamhället och nationalstaterna möts (Broderstad 2010; Moore 2003; Mörkenstam 2015; Young 2007). På den arena där urfolk och nationalstaten möts ligger fokus på att hitta organisatoriska eller processuella lösningar för att urfolk och stat ska kunna mötas i de frågor där någondera parten har ett intresse som berör den andre. Dessa organisatoriska lösningar för relationen mellan stat och urfolk tar sin utgångspunkt i de skyldigheter staterna har för att tillgodose urfolkens rättigheter i enlighet med internationell rätt. Denna rättighetsdiskurs kritiserar



ibland för att den bidrar till att underminera urfolks egna världsbilder samt låser in urfolk i en hierarkisk relation med staten då de organisatoriska lösningarna bygger på befintliga politiska beslutsstrukturer. I stället för att vara en jämbördig relation förskjuts relationen mellan stat och urfolk till att handla om en politik av statligt erkännande, exempelvis av urfolks landrättigheter i lagstiftningen, utan någon egentlig positionsförflyttning (Kuokkanen 2019).

Att samiskt självbestämmande i sig är relationellt på den lokala nivån visar jag genom att beskriva självbestämmande som att *bearkadidh* genom *dajve*, *maahtoe*, *vuekie*, *maadtoe* och *laahkoeh*. Dessa begrepp beskriver en väv av landskap, tidigare generationer, djur, människor, naturresurser, kunskap och normer som något relationellt och oskiljbart på en lokal nivå. Denna samiska relationella förståelse har dock en annan ontologisk utgångspunkt än det politisk-teoretiska relationella självbestämmandet som fokuserar på stat – urfolk. Vad får då denna ontologiska skillnad för konsekvenser såväl när det gäller möjligheten att skala upp idén om självbestämmande som att *bearkadidh* i relationen med staten, samt för hur vi kan förstå rättighetsdiskursen och frågan om maktbalansen mellan samerna och den svenska staten?

Tidigare forskning visar att den svenska staten genom decennier varit ovilliga att på politisk väg förändra sin politik gentemot det samiska folket för att möta det krav på samiskt självbestämmande som Sverige återkommande blivit kritiserade av FN för att negligera (Mörkenstam 2019). Förändringar har i stället tvingats fram genom domstolsprocesser som Nordmalingsmålet och Girjasmålet som visar att rättighetsdiskursen kan vara ett stöd och ett viktigt verktyg för att på sikt förändra relationen till staten genom att juridiskt tvinga fram en förändring (Allard & Brännström 2021; Brännström 2020; Mörkenstam 2019). Rättighetsdiskursen kan därför inte enbart ses som ett tvång som staten låser in det samiska samhället i. Den kan även förstås som en sorts växelverkan mellan staten och det samiska samhället där rättighetsdiskursen, exempelvis i takt med att alltmer mark tas i anspråk, blir ett sätt för det samiska samhället att utmana staten via domstol.

Konsekvensen av att endast använda sig av denna rättighetsdiskurs är att de relationella värdena glöms bort. Dialogen med staten övergår till att bli en kraftmätning mellan rättsliga argument där relationella värden går förlorade. En mer jämbördig relation går inte att uppnå med enbart rättighetsargument när inte de ontologiska skillnaderna är synliggjorda. Att formulera och kommunicera de ontologiska utgångspunkter som ryms inom behovet av att *bearkadidh* är centralt för att också kunna hitta former för hur dessa normer kan skyddas. Rättighetsdiskursen kan vara viktig för viljan till förändring hos staten över tid, men den kan aldrig vara den enda utgångspunkten för de relationella lösningarna.

Om platsen och människorna är oskiljbara enheter som konstituerar såväl självbestämmandet som gruppen, ställs även den urfolksrättsliga

utgångspunkten om att det är folket som konstituerar självbestämmandet på sin spets. Utifrån den samiska begreppsvärld som jag använt mig av är det marken och landskapet i sig, som i relationen med människorna utgör grunden för autonomin eller självbestämmandet. Så vad innebär det för samiskt självbestämmande om det är folket, den enskilda människan eller ett visst landskap som konstituerar självbestämmandet? *Bearkadidh* handlar inte om självbestämmande som territoriell suveränitet utifrån rättighetsbaserade argument, argument som staten kraftigt motsätter sig, vilket inte minst är tydligt i den politiska debatten efter Girjas målet. Det handlar mer om att den relation av gemensamt ansvar som över tid uppstått mellan landskapet och människan och de ingående normer som styr denna relation, i sig har ett värde som konstituerar självbestämmandet.

Studier av politik och maktstrukturer med det samiska samhället som utgångspunkt behöver genomföras med flera olika perspektiv. Genom att använda samiska analysbegrepp går det att metodologiskt utmana skilda maktstrukturer eller språkspel och visa på hur samiskt självbestämmande kan förstås ur ett annat politisk-teoretiskt perspektiv. Genom att förklara begreppens innebörd och hur de används i analysen, varken essentialiseras eller mystifieras de olika perspektiven. De olika språkspelen synliggör den krock som uppkommer både i maktrelationen mellan staten och Sametinget, mellan Sametingets olika partier och mellan lokal och nationell nivå i synen på självbestämmande och tillgången till naturresurser. En sådan förståelse kan även vara ett bidrag till andra forskningsfält såsom exempelvis inom naturresursförvaltning. Samisk politik och samiska institutioner verkar inte i ett tomrum, utan det måste finnas en bred kunskap om den juridiska och politiska sfär som utgör nationalstaten för att också kunna förstå de skärningspunkter och konflikter som uppstår när samerna gör anspråk på denna sfär. Samtliga perspektiv behövs för att generera relevant forskning.

## Litteraturförteckning

- Allard, Christina & Malin Brännström, 2021. "Girjas Reindeer Herding Community v. Sweden: Analysing the Merits of the Girjas Case", *Arctic Review* 12, s. 56–79.
- Anaya, S. James, 2004. *Indigenous peoples in international law* S. James Anaya. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya, S. James & Luis Rodriguez-Pinero, 2018. "The Making of the UNDRIP", *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*, s. 38–62.
- Balto, Asta & Gudrun Kuhmunen, 2014. *Máhtáhit iežamet ja earáid!: sámi iešmearrideapmái, nášuvdnahuksemii ja jođiheapmái*. CálliidLágádus.
- Black, Christine, 2011. "Maturing Australia through Australian aboriginal narrative law", *South Atlantic Quarterly* 110(2), s. 347–62.
- Borrows, John, 2002. *Recovering Canada: The resurgence of indigenous law*. University of Toronto Press.

- Borrows, John, 2010. *Drawing out law: A spirit's guide*. University of Toronto Press.
- Borrows, John, 2016. *Freedom and Indigenous constitutionalism*. University of Toronto Press.
- Borrows, John, 2019. *Law's Indigenous Ethics*. University of Toronto Press.
- Broderstad, Else Grete, 2010. "The Promises and Challenges of Indigenous Self-Determination: The Sami Case The Arctic Is Hot, Part II: Iii. Civil Society". *International Journal* 66(4), s. 893–908.
- Brännström, Malin, 2020. "The Girjas Case – court proceedings as a strategy to enforce Sámi land rights", i *Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic*. London: Routledge.
- Chilisa, Bagele, 2011. *Indigenous Research Methodologies*. London: Sage.
- Corntassel, Jeff & Cheryl Bryce, 2012. "Practicing Sustainable Self-Determination: Indigenous Approaches to Cultural Restoration and Revitalization", *Brown Journal of World Affairs* 18(2), s. 151–62.
- Coulthard, Glen, 2014. *Red skin, White Masks*. University of Minnesota Press.
- Doerfler, Jill, 2015. *Those who belong: Identity, family, blood, and citizenship among the White Earth Anishinaabeg*. MSU Press.
- Drugge, Anna-Lill, 2016a. *Ethics in Indigenous Research: Past Experiences – Future Challenges*. Vaartoe - Centre for Sami Research. Tillgänglig på <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-119987> (2020-05-06).
- Drugge, Anna-Lill, 2016b. "How can we do it right? Ethical uncertainty in Swedish Sami research", *Journal of Academic Ethics* 14(4), s. 263–79.
- Errico, Stefania, 2011. "The Controversial Issue of Natural Resources: Balancing States' Sovereignty with Indigenous Peoples' Rights", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.). *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Friedland, Hadley, 2012. "Reflective frameworks: Methods for accessing, understanding and applying Indigenous laws", *Indigenous LJ* 11: 1.
- Friedland, Hadley & Val Napoleon, 2015. "Gathering the threads: developing a methodology for researching and rebuilding Indigenous legal traditions", *Lakehead Law Journal* 1(1), s. 16–44.
- Gaski, Harald & Aage Solbakk, 2011. *Jođi lea buoret go oru : sámi sátnevádjaset ja daid vejolaš mearkkašumit otna*. Kárásjohka: CálliidLágádus.
- Gilbert, Jérémie & Cathal Doyle, 2011. "A new dawn over the land: shedding light on collective ownership and consent", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.). *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Gone, Joseph P., 2019. "Considering Indigenous Research Methodologies: Critical Reflections by an Indigenous Knower", *Qualitative Inquiry* 25(1), s. 45–56.
- Gone, Joseph P., 2022. "Indigenous research methodologies: X-marks in the age of community accountability and protection", *Qualitative Inquiry* 28(2), s. 164–70.
- Gover, Kirsty, 2020. "Legal Pluralism and Indigenous Legal Traditions", i *The Oxford Handbook of Global Legal Pluralism*.
- Havercroft, Jonathan, 2008. "Sovereignty, recognition, and indigenous peoples", s. 112–37 i Richard M. Price (red.), *Moral Limit and Possibility in World Politics*. Cambridge University Press. Tillgänglig på <https://eprints.soton.ac.uk/348781/> (2021-02-15).
- Helander, Elina, 2004. *Samiska rättsuppfattningar*. Nordiska inst. för miljö- och minoritetsrätt.

- Helander, Elina, 2001. "Samiska rättsuppfattningar i Tana", *NOU* 34, s. 425–94.
- Hermanstrand, Håkon, 2021. *Eie eller leie, valg eller tvang? Samiske bygslar i Vaapste og Raane 1690 – 1800: Samisk handlingsrom i kongemaktenes grenseland*. UiT Norges arktiske universitet. Tillgänglig på <https://munin.uit.no/handle/10037/21264> (2021-06-29).
- Hjelm, Jonny, 2023. "Forskaren som 'allied other'", s. 93–128 i L. Bennich-Björkman m.fl (red.), *Hålla huvudet kallt – om distanserat engagemang i en uppjagad tid*. Daidalos AB.
- Hjelm, Jonny, 2024. "Vetenskaplig ideologiproduktion. En kritisk granskning av urfolkismen i svensk forskning om samer", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(2): 299–335
- Hohmann, Jessie & Marc Weller, 2018. *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press.
- Jernsletten, Jorunn L., 2010. "Bissie dajve: relasjoner mellom folk og landskap i Voengel-Njaarke sïjte". Tromsø: UiT Norges arktiske universitet
- Jernsletten, Kristin Kikki, 2012. "The hidden children of Eve: Sámi poetics guovtti ilmmi gaskkas". Tromsø: UiT Norges arktiske universitet
- Jonsson, Åsa Nordin, 2011. "Ethical guidelines for the documentation of árbediehtu, Sami traditional knowledge", s. 97–124 i *Diedut: Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Laws and Ethics*. Kautokeino: Sámi Allaskuvla/Sámi University College.
- Kappfjell, Tom, 2003. "Slektsbenevelser - laahkoeh", s. 215–22 i Hetta Eriksen Edel (red.), *Árvvut, Árvo, Vierhtie, Samiske verdier*. Karasjok: Davvi Girji.
- Kovach, Margaret, 2010. *Indigenous Methodologies: Characteristics, Conversations and Contexts*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kroik, David, 2023. "The construction of spaces for Saami language use: language revitalisation in educational contexts". Umeå University.
- Kuokkanen, Rauna, 2000. "Towards an "Indigenous paradigm" from a Sami perspective", *The Canadian Journal of Native Studies* 20(2), s. 411–36.
- Kuokkanen, Rauna, 2010. "The Responsibility of the Academy. A Call for Doing Homework", *Journal of Curriculum Theorizing* 26(3).
- Kuokkanen, Rauna, 2019. *Restructuring Relations: Indigenous Self-determination, Governance, and Gender*. Oxford University Press.
- Labba, Kristina, 2018. *Renskötselns interna organisering*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet, Det juridiske fakultet.
- Labba, Kristina, 2020. "Sámi Law: A Methodological Approach", *Arctic Review on Law and Politics* 11, s. 215–232.
- Labba, Kristina, 2020. "Rättssubjektet för renskötselrätten enligt svensk rätt och reindriftsretten enligt norsk rätt, SvJT. Tillgänglig på <https://svjt.se/svjt/2020/571> (2021-08-11).
- Ledman, Anna-Lill, 2015. "Turning the gaze from 'Them' to 'Us': challenging the mainstream in indigenous research". Umeå: Vaartoe/Centre for Sami Research, Umeå University, s. 159–168
- Lightfoot, Sheryl, 2016. *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution Worlding Beyond the West*. London: Routledge.
- Moore, Margaret, 2003. "An Historical Argument for Indigenous Self-Determination", *NOMOS: Am. Soc'y Pol. Legal Phil.* 45, s. 89.
- Moore, Margaret, 2015. *A Political Theory of Territory*. Oxford: Oxford University Press.

- Mörkenstam, Ulf, 2015. "Recognition as If Sovereigns? A Procedural Understanding of Indigenous Self-Determination", *Citizenship Studies* 19(6-7), s. 634-48.
- Mörkenstam, Ulf, 2019. "Organised hypocrisy? The implementation of the international indigenous rights regime in Sweden", *The International Journal of Human Rights* 23(10), s. 1718-41.
- Napoleon, Val, 2013. "Thinking about Indigenous legal orders", s. 229-45 i *Dialogues on human rights and legal pluralism*. Springer.
- Napoleon, Val & Hadley Friedland, 2016. "An Inside Job: Engaging with Indigenous Legal Traditions through Stories", *McGill LJ* 4, s. 725.
- Nilsson, Ragnhild, 2019. "The Consequences of Swedish National Law on Sámi Self-Constitution – The Shift from a Relational Understanding of Who Is Sámi Toward a Rights-Based Understanding", *Ethnopolitics*, s. 1-19.
- Nilsson, Ragnhild, 2021. "Att bearkadidh: Om samiskt självbestämmande och samisk självkonstituering". Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Nilsson, Ragnhild, 2024. "Kommentar till professor Jonny Hjelms artikel 'Vetenskaplig ideologiproduktion – en kritisk granskning av urfolkismen i svensk forskning om samer'", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(2), s. 337-354.
- Olsen, Torjer A., 2016. "Responsibility, reciprocity and respect. On the ethics of (self-) representation and advocacy in Indigenous studies", *Ethics in Indigenous research. Past experiences–Future challenges*.
- Oskal, Nils A., 1995. "Det rette, det gode og reinlykken". Univ. Inst. for samfunnsvitenskap.
- Porsanger, Jelena & Gunvor Guttorm, 2011. *Working with traditional knowledge: communities, institutions, information systems, law and ethics : writings from the Árbediehtu pilot project on documentation and protection of Sami traditional knowledge*. Guovdageaidnu: Sámi allaskuvla.
- Prop. 1976/77:80. *Om insatser för samerna*.
- Prop. 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande*.
- Sandström, Moa, 2020. "Dekoloniseringskonst: Artivism i 2010-talets Sápmi". Umeå universitet.
- Sara, Mikkel Nils, 2009. "Siida and Traditional Saami Reindeer Herding Knowledge", *Northern Review* (30), s. 153-78.
- Sara, Mikkel Nils, 2011. "Land usage and siida autonomy", *Arctic Review* 2(2).
- Sehlin, MacNeil, Kristina, 2014. "Vad är urfolksmetodologier?", *Kulturella perspektiv* (1), s. 50.
- Sehlin MacNeil, Kristina & Jillian Marsh, 2015. "Indigenous research across continents: A comparison of ethically and culturally sound approaches to research in Australia and Sweden".
- SFS 2010:1408. *Lag om ändring i regeringsformen*.
- Simpson, Leanne Betasamosake, 2017. *As we have always done: Indigenous freedom through radical resistance*. University of Minnesota Press.
- Ström Bull, Kirsti, 2001. "Reindriftens rettshistorie i Finnmark 1852-1960", i NOU 2001:34, Tom G. Svensson (red.), *Samiske sedvaner og rettsoppfatningen - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Svensson, Tom G. (red.), 2001. *Samiske sedvaner og rettsoppfatninger: bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget; rapporter fra et forskningsprosjekt om samiske sedvaner og rettsoppfatninger*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

- Svonni, Charlotta, 2023. "Utbildning för samer: ambitioner och praktiker i nomad-och sameskolan från 1950-tal till 2010-tal". Umeå universitet.
- Swadener, Beth Blue & Kagendo Mutua, 2008. "Deconstructing the global postcolonial", s. 31–43 i *Handbook of critical and indigenous methodologies*.
- Tuck, Eve & Marcia McKenzie, 2015. *Place in Research: Theory, Methodology, and Methods*. New York and London: Routledge.
- Tuhiwai Smith, Linda, 2012. *Decolonial methodologies. Research and indigenous peoples*. London and New York, NY: Otago University Press.
- Tully, James, 1995. *Strange multiplicity: Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge University Press.
- Tully, James, 2002. "Political philosophy as a critical activity", *Political theory* 30(4), s. 533–55.
- Turner, Dale A., 2006. *This is not a peace pipe: towards a critical indigenous philosophy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Turner, Dale, 2021. "On the politics of Indigenous translation", s. 175–188 i Hokowhitu, Brendan et.al (red.), *Routledge Handbook of Critical Indigenous Studies*. New York: Routledge
- United Nations, 2007. "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples".
- Ween, Gro, 2005. *Sørsamiske sedvaner: tilnærminger til rettighetsforståelser*. Guovdageaidnu [Kautokeino]: Sámi Instituhtta.
- Weller, Marc. "Self-Determination of Indigenous Peoples: Articles 3, 4, 5, 18, 23, and 46(1)", s. 115–49 i Jessie Hohmann & Marc Weller (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, Shawn, 2008. *Research is ceremony: indigenous research methods*. Black Point, N.S.: Fernwood Publishing.
- Windchief, Sweeney m.fl., 2018. "In Reciprocity: Responses to Critiques of Indigenous Methodologies", *Qualitative Inquiry* 24(8), s. 532–42.
- Windchief, Sweeney & Jason Cummins, 2022. "Considering Indigenous research methodologies: Bicultural accountability and the protection of community held knowledge", *Qualitative Inquiry* 28(2), s. 151–63.
- Wittgenstein, Ludwig [1953] 2009. *Philosophical Investigations*. Translated by G.E.M. Anscombe, P.M.S: Hacker and Joachim Schulte. Revised 4th edition by P.M.S Hacker and Joachim Schulte. London: Blackwell Publishing.
- Young, Iris Marion, 2007. *Global challenges: War, self-determination and responsibility for justice*. Polity.
- Åhrén, Ingvar, 1986. *Samernas Vilja. Svenska Samernas Riksförbunds resolutioner 1966-1985*. Härnösand: Centraltryckeriet.
- Åhrén, Mattias, 2016. *Indigenous peoples' status in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press. Tillgänglig på <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001> (2019-12-08).

## **SAMEFOLKET**

1967. *Samefolket* (6).
1967. *Samefolket* (7).
1978. *Samefolket* (8).

# Uppsatser





# Kommunal organisering av utbildningsförvaltningar på 290 olika sätt?

Linn Antonsson

## Local organising of education administrations in 290 different ways?

The study aims to contribute to the knowledge of how Swedish local governments attempt to govern preschools and schools by way of organising local education administrations. This is accomplished by describing and analysing how local administration organisations for education vary. The focus is on education committees, education administrations, and managerial functions. Organising is studied broadly in 21 local governments and scrutinised in detail in three. The results show extensive variation and differences in organising even in local governments that otherwise appear similar. Furthermore, alterations within the same local government are not rare. The conclusions highlight that local governments organise differently and have different philosophies regarding why. It appears that local government organising is not only the result of structural preconditions. Governance, it is argued, can be performed by modelling the formal organisational structure.

## Inledning

För drygt 30 år sedan förändrades ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner i grunden. Ett tidigare centraliserat system decentraliserades och kommunerna fick bland annat ta över huvudansvaret för skolan (Jarl 2012). Under samma tidsperiod fick kommunerna också frihet att utforma såväl den politiska organisationen som förvaltningsorganisationen, något som tidigare varit detaljreglerat (Johansson et al. 2018). Kommunaliseringen av skolan hade brett politiskt stöd men kritiken från de fackliga organisationerna var och är fortfarande omfattande (Jarl 2012, Ringarp 2011, Sveriges lärare, 2023). Redan för drygt tio år sedan hävdade Jarl (2012: 10) att kritiken som riktades mot den

Linn Antonsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-post: linn.antonsson@umu.se

kommunala styrningen av skolan byggde på en ensidig föreställning om att ”alla kommuner styr skolan på samma sätt”, trots att det saknades kunskap om hur kommunerna levde upp till uppdraget. Det är en beskrivning som är giltig än idag. Medan forskning om *statens* styrning av skolan är omfattande (se t.ex. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019, Hudson 2007, Nordholm & Adolfsson 2023, Rönnberg 2012, Sundström 2016) är *kommunernas* styrning av skolan fortfarande ett i stort sett utforskat område.

Val av styrmedel torde vara avhängigt vad styrningen riktas mot. I Sverige är ett viktigt värde likvärdig utbildning. I skollagens (SFS 2010:800) nionde paragraf stipuleras att ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.” Frågan är dock hur likvärdig utbildning ska kunna uppnås i dagens decentraliserade utbildningssystem. Det finns en föreställning om att ett återförstatligande skulle leda till enhetlighet och göra skolan mer uniform och därmed mer likvärdig (Edström Fors 2020), men den beaktar inte att kommuner (liksom andra typer av huvudmän) fortfarande kommer att ha makten över både styrning och ledning av förskola och skola.

Syftet med uppsatsen är att bidra till ökad kunskap om hur svenska kommuner idag utövar sitt uppdrag genom att studera organiseringen av utbildningsförvaltningar. Organisering sker på olika nivåer, dels genom vilka nämnder och förvaltningar som ska få finnas och vad de ska omfatta, dels genom utformningen av respektive förvaltning. Utgångspunkten är att styrning kan ske genom utformning av den formella organisationsstrukturen (jfr Christensen et al. 2024). Det traditionella sättet att organisera är att ha en utbildningsnämnd och en utbildningsförvaltning kopplad till nämnden (jfr Erlingsson & Wänström 2015), men det finns olika vis att utforma verksamheten inom förvaltningen på. Organisering som styrmedel kan beskrivas som ”steering through institutional design” (Jacobsson et al. 2015: 2). En verksamhets organisation och dess innehåll antas vara sammankopplade (Jarl & Pierre 2018).

Organisationsstrukturer skapar förutsättningar, bland annat i form av rollförväntningar och regler för vem inom organisationen som ska göra vad (Christensen et al. 2024). Själva sättet att organisera inverkar direkt på vilka intressen och mål som kan främjas och vilka överväganden och alternativ som ges tyngd (Egeberg 2007, Erlingsson & Wänström 2021). På det sättet blir organisering i sig ett styrmedel (jfr Jarl et al. 2018). Strukturella förutsättningar skulle kunna förklara variation i typen av organisering. En annan möjlig förklaring är organisatoriska myter (se nedan).

I den här uppsatsen uppmärksammas kommunala utbildningsförvaltningar men även nämndstrukturer och chefsfunktioner inom förvaltningen. Förvaltningar arbetar på uppdrag av en nämnd och chefsfunktioner kan säga oss något om hur arbetet inom i en förvaltning är upplagt. Organisering kan synliggöras genom vilka chefsfunktioner som finns i en kommun men chefsfunktionernas

ansvarsområden formar också organiseringen. Det empiriska materialet består av två omgångar av kvalitativa samtalsintervjuer samt organisationskisser från 21 kommuner. Det som redovisas är ögonblicksbilder av organiseringen vid tidpunkten för datainsamlingen; det viktiga är att visa på hur förvaltningsorganisationer för utbildning kan variera; i förlängningen kan denna variation bilda grunden för en typologi. Tillvägagångssätt och material beskrivs mer utförligt i uppsatsens metodavsnitt.

Vad en kommun kallar en förvaltning, eller vilka ansvarsområden den har, är inte reglerat i lag; det saknas universella benämningar (jfr Montin 2016). För att underlätta läsbarheten kallas de nämnder och förvaltningar som jag studerar för *utbildningsnämnder* respektive *utbildningsförvaltningar*, även om de i praktiken har andra benämningar och ibland också ansvarar för annat än enbart utbildning.

## **ATT STYRA GENOM ORGANISERING**

Det finns en tilltro till att det är möjligt att styra genom strukturer och målrationaliserade handlingar (Christensen et al. 2024). Företrädare för kommuner har länge satt sitt hopp till att organisationsförändringar kan lösa de svårigheter kommunerna står inför (Pierre & Lundqvist, 1995). Olika kommunala strukturer för utbildning ger olika möjligheter till delegering och skolledning (Sandgaard och Quvang 2021). Det har påvisats att nya sätt att organisera förändrar beteende, vilket stödjer tesen om förekomsten av en koppling mellan organisering och beteende (Egeberg 2007). Inom en organisation finns en strävan att påverka de individer som arbetar där (Hedin 2022, Lowndes & Roberts 2013) genom att lära ut institutionaliserade normer om vad som är lämpligt beteende (Hedin 2022, March & Olsen 1984). Individer kan också betraktas som rationella i sin strävan att nå specifika mål (Hedin 2022). Offentliga organisationers företrädare kan inte bara påverka det egna handlingsutrymmet utan också andras (Christensen et al. 2024). Det har tidigare påpekats hur skolans organisering styr lärare men också att lärare har ett omfattande handlingsutrymme i förhållande till rådande regel- och normsystem (Fredriksson 2011). På motsvarande sätt är det intressant att studera organisering av utbildning på kommunal nivå.

Organisering av arbetet inom en kommun sker på olika ansvarsnivåer. I ett första steg delas kommunens områden in i nämnder och förvaltningar (eller motsvarande). I nästa steg regleras även arbetet i respektive förvaltning på olika sätt. Den vanligaste typen av indelning i det första steget är sektorsbaserad organisation där respektive sektor har en nämnd eller förvaltning, exempelvis för utbildning (Montin 2004). Organisering sker både vertikalt och horisontellt. Vertikal specialisering är t.ex. en hierarkisk indelning i överordnade och underordnade enheter eller nivåer. Ansvar för uppgifter är fördelade på olika nivåer inom en organisation eller mellan organisationer som förhåller sig hierarkiskt till varandra. Horisontell specialisering handlar om arbetsdelning. Uppgifter

sammanförs inom enheter och förbinds med positioner. Två olika områden kan hanteras inom samma enhet eller fördelas på två olika enheter på samma nivå. Horisontell specialisering kan ske enligt fyra principer. Den första är sektorsprincipen och innebär en uppdelning av ärenden efter sektorer eller enskilda sakområden. Den andra är processprincipen och innebär en uppdelning efter hur arbetet är upplagt, t.ex. med avseende på bruket av expertis eller hur ordningsföljden i en arbetsprocess bör se ut. Den tredje är klientprincipen och innebär att ärenden, uppgifter eller tjänster som rör en särskild befolkningsgrupp förs samman i en enhet, t.ex. genom att ange ett samlat perspektiv för gruppen eller låta olika experter samarbeta mot det angivna målet. Den fjärde principen är den geografiska och innebär en uppdelning baserat på territorium. Exempelvis kan flera kommundelar ha eget ansvar för skolan (Christensen et al. 2024). Principerna utgör idealtyper men i praktiken kan de mycket väl kombineras. Det är m.a.o. inte ovanligt att förvaltningar inom en och samma kommun vägleds av olika principer för den inre organiseringen.

Strukturer kan också bestå av enheter som är mer eller mindre autonoma. Kopplingarna beskrivs då som lösa eller nära (Christensen et al. 2024). Lösa kopplingar betyder att enheter som hör ihop är responsiva men också att varje enhet har en egen identitet och förväntas agera självständigt; exempelvis kan studievägledare och rektorer vara svagt, eller löst, förbundna. Det finns också kopplingar mellan system, ett system kan utgöras av skolchef, rektor och biträdande rektor och ett annat av lärare, elev och vårdnadshavare. Om rektor och lärare, som tillhör olika system, inte har mycket gemensamt kan de två sägas vara icke-responsiva (Weick 1976). För den här uppsatsen är det av särskilt intresse om de lösa kopplingarna kan säga något om bristerna eller svårigheterna med koordinering, begränsad decentralisering samt otillräcklig delegation av handlingsutrymme (jfr Weick 1976). Lösa kopplingar har sina för- och nackdelar. Löst kopplade system kan ha större möjlighet att vara flexibla för att finna lösningar på uppkomna svårigheter (Weick 1976). I föreliggande uppsats kan kopplingar visa på förekomsten av olika slags nämnder och förvaltningar och hur olika delar relaterar till varandra men även hur den inre organiseringen ser ut. I fall där grundskola och gymnasieskola sköts av varsin förvaltning är kopplingen lös. På motsvarande sätt är den lös om administrationen är åtskild från förvaltningen och verksamhetschefen inte har rätt att fatta beslut över de administrativa frågorna.

Å ena sidan är organisationer trögrörliga och å andra sidan kan de vara trendkänsliga och böjda att imitera och avbilda andra organisationer, s.k. isomorfism. Isomorfa organisationer har, åtminstone till det yttre, inordnat sig i samhällets föreställningar, eller myter, om bästa möjliga uppbyggnad och beteende. Det kan uppstå en diskrepans, en s.k. särkoppling, mellan yttre isomorfism och den interna praxis som faktiskt råder i organisationen om den av legitimitetsskäl säger en sak utåt, men inte tillämpar principen eller regeln inåt (Hedin 2022).

Organisatoriska myter kan också få karaktären av socialt etablerade normer och därmed få fäste i institutionerna, till exempel som en föreställning om vilken sorts design som ger den mest fördelaktiga organisationsstrukturen. När en sådan "myt" anammas är det emellertid inte ovanligt att den enbart anammas på papperet, med följderna att institutioner som liknar varandra till det yttre följer olika principer för verksamheten internt (Christensen et al. 2024).

De senaste decennierna har forskning om svenska kommuners organisering lyst med sin frånvaro. Trots att utbildning är en stor och betungande uppgift för kommunerna har det saknats egentlig kunskap om de kommunala utbildningsförvaltningarna och hur de organiseras (Liljenberg et al. 2022, Liljenberg & Andersson 2020). En nyligen publicerad artikel (Wermke et al. 2023) bryter mönstret. Här undersöks hur utformningen av utbildningsförvaltningar i Sverige och Tyskland kan kopplas till läroplanernas innehåll. Likt Wermke et al. (2023) fokuserar föreliggande uppsats på utbildningsförvaltningarna, men här studeras också hur organiseringen av utbildningsnämnder går till; därutöver diskuteras förekomsten av olika chefsfunktioner och resonemang förs om de olika vägval beslutsfattarna ställs inför.

Ämnet "organisering av utbildning" har behandlats i andra slags publikationer. I rapporten *Politisk organisation i kommuner och regioner*, utgiven av SKR, beskrivs översiktligt hur kommuner och regioner runt om i landet utformar sina nämnder (Larsson 2021) och i *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (Erlingsson & Wänström 2021) hur nämndverksamheten mer specifikt ser ut i en knapp handfull kommuner. Gemensamt för båda källor är att de intresserar sig främst för nämnder, inte förvaltningar. I en tredje undersökning, *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*, studeras hur kommuner utför huvudmannauppdraget (Jarl 2012), men studien är begränsad till två kommuner, en storstadskommun och en småstadskommun.

## FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KOMMUNAL ORGANISERING

Det övergripande ansvaret för utbildningsväsendet vilar hos riksdag och regering (Boström & Lundmark 2019) och statens uppgift är att formulera nationella mål för skolans verksamhet (Jarl & Rönnerberg 2019); men även lokalpolitiker formulerar och driver policy (Montin 2015). Huvudmannen har det operativa ansvaret för förskola och skola (Boström & Lundmark 2019) och inom offentlig förvaltning är det just kommuner som oftast utgör skolhuvudmän.<sup>1</sup>

Regeringsformen fastställer att lokala och regionala intressen hanteras av kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund och att kommunerna får ta ut skatt (SFS 1974:152). Enligt kommunallagen måste det finnas kommunfullmäktige, kommunstyrelse, överförmyndare, revisorer och valnämnd (SFS 2005:837, SFS 2017:725) men därutöver har fullmäktige rätt att besluta

1 Staten, regionerna, kommunerna och enskild fysisk eller juridisk person kan fungera som huvudman.

Tabell 1. Sveriges kommuner och regioners underkategorier

Benämning kommungrupp	Antal kommuner i kommungrupp	Kommuner i studien
A1. Storstäder	3	0
A2. Pendlingskommun nära storstad	43	3
B3. Större stad	21	3
B4. Pendlingskommun nära större stad	52	3
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	35	3
C6. Mindre stad/tätort	29	3
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	52	3
C8. Landsbygdskommun	40	3
C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	15	0

om nämnders verksamhetsområden och inbördes förhållanden (SFS 2017:725). Alla kommuner använder sig inte av nämnder. Det har t.ex. blivit vanligare med utskott direkt under kommunfullmäktige och kommunstyrelse (Karlsson, Rommel och Svensson 2009). Möjligheten för kommunerna att organisera sig fritt kom först i och med den nya kommunallagen (SFS 1991:900) i början på 1990-talet. Det blev då möjligt att ta hänsyn till lokala förhållanden och politiska preferenser (jfr Edström Fors 2020, Erlingsson & Wänström 2021, Jarl & Rönnberg 2019, Montin 2016, Norén Bretzér 2017).

## Metod

Sverige består av 290 kommuner och 21 av dem valdes ut för närmare studium. Som grund användes Sveriges kommuner och regioners (SKR 2021) egen klassifikation, som består av tre övergripande kategorier och nio underkategorier. De övergripande kategorierna utgörs av a) *Storstäder och storstadsnära kommuner*, b) *Större städer och kommuner nära större stad* samt c) *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner*. De nio underkategorierna återfinns i tabell 1.

Kommungrupperna *A1 Storstäder* och *C9. Landsbygdskommun med besöksnäring* uteslöts eftersom grupperna rymmer ett fåtal kommuner som dessutom är specifika till sin karaktär. Tre kommuner från var och en av de sju underkategorierna valdes ut och rangordnades sedan efter storlek;<sup>2</sup> kommunen överst, i mitten och längst ner på listan inom respektive kategori valdes i syfte att skapa viss representativitet. Urvalets omfattning gör det möjligt att fånga spridning samtidigt som hanterbarheten inte går förlorad.

2 Om antalet kommuner är jämnt har kommunen med fler invånare valts. I exempelvis kategori C8. *Landsbygdskommun*, som består av 40 kommuner, valdes kommunen som rankas som nummer 20 i befolkningsstorlek, inte nummer 21.

Tabell 2. Informanters befattning. Om en befattning åtföljs av ett plustecken utgjorde två personer informanter i kommunen

Benämning kommungrupp	Informants befattning
A2. Pendlingskommun nära storstad	Förvaltningschef Verksamhetschef grundskola + verksamhetschef gymnasium och VUX Avdelningschef
B3. Större stad	Nämndsekreterare och registrator Enhetschef på förvaltningen (myndighetsutövning) Biträdande utbildningsdirektör + enhetschef socialtjänst (Arbetsmarknadsförvaltningen)
B4. Pendlingskommun nära större stad	Skolchef Sekreterare utbildningsnämnden (jurist) Nämndsekreterare
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	Verksamhetschef Nämndsekreterare Utvecklingschef
C6. Mindre stad/tätort	Arkivarie på kommunkontoret (arbetade tidigare mot utbildning och kultur) Skolchef (inte förvaltningschef) Sekreterare för barn och skola + sekreterare för gymnasium och arbetsmarknad
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Handläggare utbildningsförvaltningen Nämndsekreterare Systemhandläggare
C8. Landsbygdskommun	Administratör Administrativ förvaltningssekreterare Administratör vid kanslienheten

Materialet består av informantintervjuer och organisationsskisser från de 21 kommunerna. Informantintervjuerna var kortare semistrukturerade telefonintervjuer med tjänstemän. Alla studerade kommuner representeras av minst en informant. I kommuner med omfattande organisering av förskola och skola krävdes intervju med ytterligare en tjänsteman. I tabell 2 redovisas informanternas befattning. En urvalsgrund var att informanten skulle ha kunskap om förvaltningens organisering. Organisationsskisser samlades in från kommuners webbplatser och via mejlkontakt med tjänstemän. Dessa fungerade som komplement till analysen av informantintervjuerna.

Av de 21 kommunerna har tre studerats mer på djupet. Skälet är att de uppvisar skillnader i förvaltningarnas organisering och antalet mellanchefer. Två av dem har endast en utbildningsförvaltning medan den tredje har två. Semistrukturerade intervjuer har genomförts med förvaltningschefer, verksamhetschefer, områdeschefer, sektionschefer och rektorer i de tre kommunerna. Intervjuerna ligger till grund för avsnittet "Nämnder, förvaltningar och chefsfunktioner" som syftar till att ge djupare inblick i utbildningsförvaltningarnas utformning och organisering.

Tabell 3. Utbildningsnämnder och utbildningsförvaltningar i de 21 studerade kommunerna

Kommun	Nämnd	Förvaltning
Kommun 1	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 2	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 3	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 4	Ingen utbildningsnämnd eller motsvarande.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 5	En nämnd med delad kompetens.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 6	En nämnd med delad kompetens.	Ingen separat utbildningsförvaltning eller motsvarande.
Kommun 7	En nämnd med delad kompetens.	En förvaltning med delad kompetens.
Kommun 8	En nämnd med delad kompetens.	En förvaltning med delad kompetens.
Kommun 9	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 10	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 11	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 12	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 13	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 14	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 15	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 16	En nämnd med renodlad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 17	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	En förvaltning med renodlad kompetens.
Kommun 18	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 19	Två nämnder varav en med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 20	Tre nämnder varav två med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.
Kommun 21	Fyra nämnder varav tre med renodlad och en med delad kompetens.	Två förvaltningar varav en med renodlad och en med delad kompetens.



## Kommunal organisering av utbildning

Tabell 3 visar antal nämnder och förvaltningar i de 21 kommuner som ingår i studien. Tabellen utgör utgångspunkt för de två kommande avsnitten, kommunala utbildningsnämnder och kommunala utbildningsförvaltningar.

### KOMMUNALA UTBILDNINGSNÄMNDER

I tabell 3 redovisas förekomsten av utbildningsnämnder och utbildningsförvaltningar i de 21 kommunerna i studien. Fyra kommuner saknar nämnd och besluten fattas i stället av kommunstyrelsen. Fyra kommuner har en nämnd med delad kompetens, en kultur- och utbildningsnämnd. Åtta kommuner har en renodlad utbildningsnämnd. Tre har två nämnder för utbildningsfrågor varav den ena har delad kompetens, t.ex. arbetsmarknad. En kommun har två nämnder med ansvar för en specifik skolform, förskola, grundskola samt gymnasium och arbetsmarknad. Den kommun som har flest antal nämnder har fyra: en nämnd för förskola, grundskola respektive gymnasium samt en för vuxenutbildning och arbetsmarknad.

Kommunerna 17, 18, 19, 20 och 21 har valt att dela upp samtliga utbildningsfrågor på minst två nämnder. I Kommun 17 tillhör gymnasiefrågor en annan nämnd än den för barn- och utbildningsfrågor. Kopplingen mellan gymnasiefrågor och övriga barn- och utbildningsfrågor är lösare än i en kommun där de är samlade inom samma nämnd; som beskrivits kännetecknas lösa kopplingar av bland annat avsaknad av eller svårigheter med koordinering, decentralisering och delegation av handlingsutrymme (jfr Weick 1976). Det går också att uttrycka det som att gymnasiefrågorna tillhör ett annat system än det som gäller för barn- och utbildningsfrågor för lägre åldrar (jfr Weick 1976). Kommunerna 20 och 21 har fördelat utbildningsfrågorna på än fler nämnder och på så sätt är kopplingarna lösa även mellan exempelvis förskola och grundskola. På motsatt sätt får utbildningsfrågorna som grupperas med ett annat område än utbildningsfrågor naturligt nog närmare koppling till det området.

Tabell 4 visar antalet utbildningsnämnder fördelat på kommungrupp. De fyra kommuner som saknar utbildningsnämnd finns i tre olika kommungrupper men den gemensamma nämnaren är att de är befolkningsmässigt små, i tre av kommunerna är invånarantalet under 4 000 medan en kommun har knappt 12 000 invånare (SCB 2024). De kommuner som har en nämnd, oavsett om den har delad eller renodlad kompetens, fördelar sig över alla kommungrupper utom en. De tre kommuner som har två nämnder, en renodlad och en delad tillhör samtliga kategorier mindre eller större städer. Kommunernas invånarantal befinner sig i spannet mellan ca 40 000 och ca 250 000 invånare (SCB 2024). Den kommun som har två renodlade nämnder och en delad, är en pendlingskommun nära en storstad och den som har tre renodlade och en delad är en större stad. Även om kommuner som tillhör en viss typ av kommungrupp

Tabell 4. Antal kommuner och antal utbildningsnämnder fördelat på kommungrupp. Både nämnder med renodlad och delad kompetens innefattas

Benämning kommungrupp	Nämnder				
	0	1	2	3	4
A2. Pendlingskommun nära storstad		2 kommuner		1 kommun	
B3. Större stad			2 kommuner		1 kommun
B4. Pendlingskommun nära större stad		3 kommuner			
B5. Lågpendlingskommun nära större stad	1 kommun	2 kommuner			
C6. Mindre stad/tätort		2 kommuner	1 kommun		
C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1 kommun	2 kommuner			
C8. Landsbygdskommun	2 kommuner	1 kommun			

tenderar att ha färre respektive fler antal nämnder går det inte att urskilja något tydligt eller entydigt mönster.

## KOMMUNALA UTBILDNINGSFÖRVALTNINGAR

Av tabell 3 framgår att fem av kommunerna som ingår i urvalet inte har en renodlad utbildningsförvaltning. De har organiserat stödfunktioner för utbildning inom en nämnd, en verksamhet, en sektor eller motsvarande. Samtliga dessa är befolkningsmässigt små kommuner. Två kommuner har två förvaltningsområden, kultur och utbildning, inom en och samma förvaltning. Tio har en separat utbildningsförvaltning. Fyra kommuner har två utbildningsförvaltningar varav den ena ansvarar även för arbetsmarknadsfrågor i tillägg till gymnasium eller vuxenutbildning.

Antalet utbildningsförvaltningar och utbildningsnämnder korresponderar i hög grad. De kommuner som saknar nämnd har ingen separat utbildningsförvaltning utan enbart en gemensam kommunförvaltning. Två kommuner har en nämnd med delad kompetens men har trots det enbart en central kommunförvaltning, ingen specifik utbildningsförvaltning. Samtliga kommuner som har en nämnd – oavsett om den har delad eller renodlad kompetens – har också en förvaltning. Av de kommuner som har två nämnder har en kommun enbart en förvaltning medan två har två förvaltningar. Samtliga kommuner i urvalet som har fler än två nämnder, har två förvaltningar.

Även den interna organisationen skiljer sig åt mellan olika förvaltningar. Exempelvis kan en förvaltning organiseras efter verksamhet (förskola, grundskola etc.) eller efter geografiskt område. En del kommuner tillämpar båda principerna men på olika organisatoriska nivåer. Organisering efter verksamhet skapar nära kopplingar inom skolform och organisering efter

geografiskt område skapar nära kopplingar inom det geografiska området men lösare kopplingar mellan samma skolform som fördelas över flera geografiska områden.

### **KOMMUNALA CHEFSFUNKTIONER INOM UTBILDNING**

En genomgång av chefsfunktionerna i de 21 utbildningsförvaltningarna visar att det finns många chefer. Under en pågående intervju avbröt informanten sin redogörelse och bad att få mejla en organisationsskiss i stället för att försöka förklara den komplexa chefsstrukturen muntligt. Den händelsen får tjäna som ett illustrativt exempel på mängden och mångfalden av chefsfunktioner.

I de 21 kommunernas förvaltningar finns en kategori av chefer och biträdande chefer vars funktioner är inriktade mot att leda och styra kärnprocesser (jfr Alamaa et al. 2024) i förskola och skola såsom förvaltningschef, verksamhetschef, chef för kultur- och musikskola.<sup>3</sup> Några är chefer över andra chefer medan andra är chefer över personer utan chefsansvar. En och samma chefsfunktion kan ha ansvar för mer än ett område, exempelvis gymnasium, vuxenutbildning och arbetsmarknad. Det finns också exempel på chefsfunktioner som har ansvar för kärnprocesser inom två olika kommunsektorer såsom utbildning och socialtjänst.

Det finns också gott om chefsfunktioner i de 21 utbildningsförvaltningarna som kan beskrivas som organisationsprofessionella (jfr Alamaa et al. 2024), dvs. chefer för ekonomi, administration, HR, IT och jurister; chefer för utveckling, kvalitet, planering, råd- och stödteam, kontor/stab och förvaltning (myndighetsutövning); chefer för kost, service, psykologer, simhall. Det finns även exempel på chefsfunktioner som befinner sig i gränslandet mellan professions- och organisationsprofessionella såsom chefer för flerspråkigt lärande, modersmål, elevhälsa, råd- och stödteam.

Chefsfunktionernas placering i organisationshierarkin och tillhörande ansvarsområden följer olika organisationsprinciper. Några kommuner strukturerar förvaltningen och chefsfunktionerna utifrån skolform/verksamhetsgren/verksamhetsområde och har t.ex. förskolechef, grundskolechef och så vidare. Kommuner som tillämpar en geografisk princip har skolområdeschefer med ansvar för skolverksamheter inom ett avgränsat geografiskt område. Det finns också kommuner som tillämpar mer än en organisationsprincip. Exempelvis har en av kommunerna inrättat både verksamhetschef och sektionschef mellan förvaltningschefen och enhetschefen, dvs. rektor. Verksamhetschef är överordnad sektionschef som i sin tur är överordnad rektor.

3 Namnet avslöjar inte alltid vad som ingår i chefsfunktionen. Det innebär att det i någon av funktionerna kan ingå något som inte presenteras i den här uppsatsen. Syftet med uppsatsen är inte att på detaljnivå redovisa vad en funktion inkluderar utan att tillhandahålla en bredare bild av kommuners organisering och förekommande chefsfunktioner.

Tabell 5. Förvaltningens inre organisering i fyra förvaltningar

Kommun/ förvaltning	Nivåer mellan förvaltningschef och rektor	Chefer mellan förvaltningschef och rektor	Mellanchef är skolchef
Kommun 1/ A1	En	Områdeschef för förskola	Ja
		Områdeschef för förskola	
		Områdeschef för grundskola	
		Områdeschef för grundskola	
Kommun 1/ A2	En	Verksamhetschef för gymnasium och VUX	Ja
Kommun 2/ B	I två fall två och i två fall en.	Verksamhetschef för förskola	Nej
		Sektionschef för förskola	
		Verksamhetschef för grundskola	
		Sektionschef för grundskola	
		Sektionschef för grundskola	
		Verksamhetschef för gymnasium Verksamhetschef för VUX	
Kommun 3/ C	I två fall en och i två fall ingen. Inga chefer för gymnasium och VUX.	Verksamhetschef för förskola	Nej
		Verksamhetschef för grundskola	

Hur kommuner organiserar kommunala utbildningsförvaltningar varierar. Även vid en jämförelse av de som har mindre omfattande organisering av utbildning förekommer skillnader, i såväl antal chefsfunktioner som vilka ansvarsområden de basar över.

## NÄMNDER, FÖRVALTNINGAR OCH CHEFSFUNKTIONER

I tabell 5 presenteras data från tre kommuner. Utbildningsförvaltningarna har fått namnen A1 och A2 i kommun 1, B i kommun 2 och C i kommun 3. Kommun A har över 100 000 invånare, kommun B har över 50 000 invånare och kommun C har under 15 000 invånare (SCB 2024).

Kommun 1 har två utbildningsförvaltningar, A1 för förskola och grundskola samt A2 för gymnasium, vuxenutbildning samt arbetsmarknadsfrågor. Kommunerna 2 samt 3 har en separat utbildningsförvaltning. I tabellen redovisas även chefsfunktioner som faller inom kategorin yrkesprofessionella (se Evetts 2009 och Hall 2020), men inte sådana som är organisationsprofessionella (se Evetts 2009 och Hall 2020). Antalet chefsnivåer mellan förvaltningschef och rektor varierar från ingen till två.

Kommun 1 har två utbildningsförvaltningar, en för för- och grundskola och en för gymnasium och vuxenutbildning. Inom den förstnämnda tillämpas geografi som organiseringsprincip då det finns två områdeschefer för respektive

skolform. För gymnasium och vuxenutbildning finns det ingen områdeschef, utan en verksamhetschef. Förvaltningschefen är inte skolchef utan den funktionen ligger på områdes- respektive verksamhetschefen. Kommun 2 tillämpar också olika organiseringsprinciper. Det finns en överordnad verksamhetschef för för- respektive grundskola och under dessa en sektionschef. Ingen av dessa är skolchef utan den funktionen ligger på förvaltningschefen. Förvaltningschefen är chef över verksamhetscheferna men inte sektionscheferna eftersom deras överordnade är verksamhetschef. I kommunen finns inga sektionschefer under nivån verksamhetschef för gymnasiet respektive vuxenutbildning. I kommun 3 finns en verksamhetschef för förskola och en för grundskola, men däremot inte någon för gymnasium och vuxenutbildning. Dessa ligger istället direkt under förvaltningschefen som tillika är skolchef. Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen i kommun 3 är tillika skolchef. De tre kommunerna tillämpar således olika organiseringsprinciper men den gemensamma nämnaren är att de har olika organiseringsprinciper för för- och grundskola, respektive gymnasium och vuxenutbildning. I både kommun 2 och 3 är förvaltningschefen tillika skolchef, vilket betyder att vederbörande har både ett statligt och ett kommunalt uppdrag.

Tabell 5 visar organisationskartan men ger inte hela bilden. Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen i kommun 1 berättar att vederbörande tillsammans med det politiska styret valt att ta bort en chefsnivå. Tidigare hade det funnits biträdande verksamhetschefer. De dubbla mellannivåerna ansågs dock försvåra ett nära ledarskap och rollfördelningen mellan verksamhetschef och biträdande upplevdes som otydlig. Förvaltningschefen beskriver vidare att det fanns ett missnöje bland rektorerna med avseende på styrningen. Rektorerna ansåg att cheferna på förvaltningen befann sig för långt från verksamheten och därför inte förstod rektorernas eller verksamheternas behov. Kopplingarna förefaller ha varit lösa till följd av decentralisering och delegation. I kommun 2 har man istället valt att lägga till en chefsnivå. Förvaltningschefen berättar att verksamhetscheferna, som tidigare var rektorernas närmaste chefer, blev överbelastade med operativa arbetsuppgifter. Det ledde till att de inte hade utrymme att jobba strategiskt. Lösningen bestod i att inrätta sektionschefer mellan verksamhetschefen för förskola och rektorerna i förskolan samt mellan verksamhetschefen för grundskola och rektorerna i grundskolan. Förvaltningschefen menar att förändringen har gett stora effekter inom förskolan men att yttre omständigheter gjort att effekten på grundskolan ännu inte realiserats. I kommun 3 beskriver förvaltningschefen att man organiserat förvaltningen på olika sätt över tid. Först infördes – i likhet med för- respektive grundskolans organisering – en verksamhetschef för gymnasiet. De två förstnämnda har kvarstått men den senare togs bort. En av fördelarna ansågs vara att de tre verksamhetscheferna kunde samarbeta. När gymnasiechefen slutade valde förvaltningschefen att istället lägga resurserna på en biträdande rektor

i gymnasiet, eftersom mycket av verksamhetschefens arbete gränsade mot förvaltningschefens. Förvaltningschefen har själv bakgrund från gymnasium och vuxenutbildning och ansåg sig ha kompetens och kunskap att hantera frågorna själv. En verksamhetschef för förskola i kommun 3 flaggar för följerna om verksamhetscheferna skulle ersättas av områdeschefer med ansvar för samtliga för- och grundskolor inom ett geografiskt område. Verksamhetschefen menar att det finns en stor risk att förskoleverksamheternas villkor, intressen och behov "skulle ätas upp" av grundskolans motsvarighet. Som möjlig orsak anförs att grundskolan har andra krav på uppföljning.

Organiseringen kan få implikationer för styrningen. Dels påverkar den hur administration hanteras. Verksamhetschefen i utbildningsförvaltning A2 uppger sig ägna ungefär halva arbetstiden åt administrativa uppgifter. Eftersom de administrativa cheferna inte är underordnade verksamhetschefen blir samordning nödvändig. De lösa kopplingarna mellan verksamhetschefen och administrationen, ett resultat av decentraliseringen av administrationen, gav upphov till svårigheter i koordinering. Hur förvaltningen är organiserad har skapat utmaningar för verksamhetschefens möjlighet att styra. För det andra har förvaltning A2s uppdelning i utbildningsfrågor och arbetsmarknadsfrågor medfört implikationer för vart fokus riktas. Verksamhetschefen uppskattar att arbetsmarknadsfrågorna får lika mycket tid som utbildningsfrågorna trots att utbildningsdelen står för ungefär 85 procent av ekonomin. Vidare uppges politikerna besitta större detaljkunskap om arbetsmarknadsgrenen och i förlängningen anses det påverka var resurserna hamnar. Dessutom beskriver verksamhetschefen att en administrativ chef har resurser som ska fördelas till båda verksamhetsgrenarna och historiskt sett uppges 60 procent av resurserna ha tilldelats arbetsmarknadsfrågor. De nära kopplingarna till arbetsmarknadsfrågor som skulle underlätta samordningen mellan vuxenutbildning och arbetsmarknaden har skapat utmaningar. I en av intervjuerna uttrycks en oförståelse för att gymnasium flyttats från förvaltningen som hanterar förskola och grundskola. Det finns en risk att i strävan att genom organisering förenkla styrningen av ett område, vuxenutbildning och arbetsmarknad, blir det svårare att sammanhållet utöva styrning av skolans olika stadier.

Avslutningsvis kan vi konstatera att organisering av kommunala utbildningsförvaltningar är dynamisk. I en tredjedel av de totalt 21 kommunerna har en omorganisering nyligen skett, eller så planeras för eller pågår en sådan. Förändringar tar sig olika uttryck såsom flyttar, sammanslagningar av delar inom eller mellan förvaltningar och förändrade chefsfunktioner och/eller deras ansvarsområden.

## Slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att bidra till ökad kunskap om hur svenska kommuner idag utövar sitt uppdrag genom att studera kommunal organisering av utbildningsförvaltningar. Centralt är att organisering sker både horisontellt och vertikalt. Den politiska organisationen utgörs av styrelser och – ofta men inte alltid – av nämnder. Den centrala kommunala förvaltningen kan vara strukturerad på många olika sätt. Ramarna för den politiska organisationen och för förvaltningen fastställs av fullmäktige. Det gäller t.ex. vilka – om några – sektorsförvaltningar som den kommunala förvaltningen ska delas upp i. Men därefter har förvaltningschef eller motsvarande hög grad av autonomi över hur utbildningsförvaltningen eller motsvarande ska utformas.

Oberoende av vald princip kan det konstateras att när beslut fattas om organisering får det implikationer för tjänstemännen i förvaltningen och så småningom även för rektor, lärare och elev. Exempelvis kan förekomsten av vissa chefsfunktioner och utformningen av deras respektive portföljer få implikationer för de styr signaler som förväntas bli implementerade längre ut i styrkedjan. Utbildningsförvaltningars organisering kan t.ex. både öka och begränsa rektors makt över skolans inre organisation. Med andra ord får organisering konsekvenser för hur styrningssignaler kan skickas och tas emot – oavsett om styrningssignalerna kommer uppifrån eller underifrån.

### **VERTIKAL OCH HORISONTELL SPECIALISERING**

Studien visar att svenska kommuner utnyttjar den autonomi som de sedan 1991 har att självständigt utforma nämnder och förvaltningar. Den kommunala självstyrelsen och en hög grad av decentralisering av makt och ansvar från stat till kommun utgör en grundförutsättning för variationen i den kommunala organiseringen över tid, såväl mellan som inom kommuner.

Den vertikala specialiseringen inom kommunerna skiljer sig åt. I de flesta fall är utbildningsfrågor underordnade en eller flera utbildningsnämnder och en eller flera utbildningsförvaltningar men inte alltid. De flesta av de 21 undersökta kommunerna har minst en utbildningsnämnd och minst en utbildningsförvaltning, men inte alla. Vissa har fler och vissa har varken nämnd eller förvaltning.

Studien visar även att kommuner organiserar utbildningsförvaltningar på många olika sätt. Exempel på horisontell specialisering syns i resultaten. Bland de studerade kommunerna finns sektorsprincipen i form av strukturering utifrån skolform, klientprincipen genom kombinationen av utbildning och arbetsmarknad i samma förvaltning och geografiprincipen med områdeschefer över skolenheter i geografiska områden. Det är mer regel än undantag att fler än en princip tillämpas. Ett exempel är verksamhetschefer för skolform (sektorsprincipen) och under dem, områdeschefer för alla förskole- respektive skolenheter inom geografiska områden (geografiprincipen).

Förvaltningens organisering får följder. Där sektorsprincipen spelar huvudrollen står skolform i centrum. Det kan t.ex. innebära att styrning såväl som stödåtgärder standardiseras utan hänsyn till att skolenheter i olika geografiska områden kan ha olika förutsättningar. Där geografiprincipen är central kan det vara så att olika skolformer får samsas inom ett och samma geografiska område, geografi ges då företräde framför skolform. Inom klientprincipen riktas fokus mer på sammanhang. Som beskrivits innebär principen att ärenden, uppgifter eller tjänster som rör en särskild befolkningsgrupp förs samman till en enhet (jfr Christensen et al. 2024). En av de intervjuade verksamhetscheferna för förskola såg risker med geografiprincipen, exempelvis att grundskolan, i kraft av sin storlek och utifrån mer tvingande styrdokument, blir normerande även för förskolan. Resonemanget ligger i linje med Egebergs tankegångar (2007) om att organisering påverkar vilka intressen och mål som i realiteten prioriteras. Förvaltningarna A1 och A2 visar vad som kan följa av en uppdelning i två förvaltningar där den ena är en renodlad utbildningsförvaltning och den andra en förvaltning med dubbla ansvarsområden. Informanterna ger uttryck för att en skolform riskerar att hamna i skuggan. Organisering har alltså betydelse för vilka intressen som ställs mot varandra. Det är en utmaning för fritidspolitikerna i en nämnd med ansvar för stora områden som gymnasieskola, vuxenutbildning och arbetsmarknadsfrågor, att hålla sig ajour och att utveckla tillräckliga kunskaper för att kunna fatta beslut. Som presenterades i resultatdelen menar en informant i A2 att politikerna i nämnden har större detaljkunskap om arbetsmarknadsfrågor och att det påverkar resursfördelningen till gymnasieskolans nackdel. Med utgångspunkt i principerna framträder i A2 drag av klientprincipen, ett samlat perspektiv har tagits för befolkningsgruppen genom att förena gymnasium och vuxenutbildning med arbetsmarknadsfrågor inom samma förvaltning (jfr Christensen et al. 2024).

De tre kommuner som studerats mer i detalj tillämpar olika organiseringsprinciper men har det gemensamt att de har skilda organiseringsprinciper för för- och grundskola respektive gymnasium och vuxenutbildning. För- och grundskola har en mer omfattande chefsstruktur än sina motsvarigheter på gymnasium och vuxenutbildning. En möjlig förklaring är att antalet förskolor och grundskolor är fler än antalet gymnasieskolor och vuxenutbildningar. En förvaltningschef eller verksamhetschef/områdeschef kan inte vara chef för alltför många rektorer och därför behövs ytterligare en mellannivå. I större kommuner bedriver andra aktörer utöver kommuner vuxenutbildning; den kommunala chefen har då enbart ett uppföljningsansvar och inte ett chefsansvar. Det gör också att behovet av kommunala chefer är mindre inom vuxenutbildning.



## LÖSA OCH NÄRA KOPPLINGAR

Som framgår kan kommunala organisationer bestå av enheter som är mer eller mindre autonoma. Det kan vara svårare att koordinera utbildningsverksamheten i de fall som en kommun har mer än en nämnd för utbildning. På motsvarande sätt kan koordineringen försvåras i de kommuner som har mer än en förvaltning för utbildning. I en förvaltning där gymnasium och vuxenutbildning sammanförts med arbetsmarknad försvagas kopplingen till förskola och grundskola. I de fall där en nämnd har ansvar för enbart en skolform och en förvaltning enbart ansvarar för en eller ett par skolformer blir kopplingen till de andra skolformerna också lös. Det kan emellertid även medföra fördelar eftersom löst kopplade system kan vara mer flexibla (jfr Weick 1976) och möjliggöra mer anpassade lösningar för skolformer som inte hade varit möjliga därför att olika skolformer, och eventuellt också ett annat område, behöver samsas inom samma nämnd eller förvaltning.

## FÖRKLARINGAR TILL VARIATION

Kommuner som har liknande strukturella förutsättningar ifråga om socioekonomisk och demografisk sammansättning skulle kunna ha en likartad organisering. Jämförelsen mellan de 21 undersökta kommunerna visar emellertid att kommuner som tillhör samma kommungrupp har olika organisering. Om organiseringen av nämnder ställs i relation till kommungrupper är det möjligt att urskilja mönster men de är långt ifrån entydliga. Antal nämnder och antal förvaltningar korresponderar ofta, men inte alltid. Kommunal organisering är alltså till viss del – men inte enbart – en avspegling av strukturella förutsättningar.

Mönstren är inte tillräckligt starka för att kunna förklara variationen i organiseringen. Genom att göra en kvalitativ intervjustudie med förvaltningschefer, mellanchefer och rektorer i fyra kommuner framträder sådant som inte är synligt i en organisationsskiss, som t.ex. tongivande chefers ideal och föreställningar om vad som utgör en ändamålsenlig organisering. I förvaltningarna ryms olika filosofier om huruvida mellanleden bör begränsas eller utvidgas och huruvida de komplicerar eller underlättar arbete respektive styrning. Förvaltningschefen i B är en stark förespråkare av hierarki och adderade därför en nivå av mellanchefer till förvaltningsstrukturen. Förvaltningschefen i C tog bort en chefsfunktion i en del av förvaltningsstrukturen och använde istället resurserna till att tillsätta en biträdande rektor i verksamheten, men i intervjuerna framkom också att förvaltningschefen tror på platta strukturer. Det kan finnas olika ideal och föreställningar som formar organisationen runt de organisationsprofessionella som ska fungera som stödfunktioner respektive de yrkesprofessionella som ska bistå kärnfunktioner (jfr Evetts 2009).

En ytterligare orsak till variationen i organisering kan kopplas till mytbildning. Resultaten visar att förvaltningsorganisationer är dynamiska. I

intervjuerna berättades om nyligen genomförda, pågående och planerade organisationsförändringar. De kan tolkas i ljuset av isomorfism, att kommuner är trendkänsliga organisationer som åtminstone på ytan (jfr särkoppling) anammar nya sätt att organisera. Förvaltningschefen och dennes föreställningar om ändamålsenlig organisering och god styrning kan antas vara särskilt betydelsefull. Som nämndes i avsnittet *Att styra genom organisering* anammas dessa myter ibland enbart på ett ytligt plan (jfr Christensen et al. 2024).

Även de styrande kommunpolitikernas uppfattningar om styrningsideal och deras vilja att anamma en myt kan antas ha stor betydelse. Styrningsfilosofin New Public Management, alternativt företagifiering eller marknadisering, fick tidigt fäste i många kommuner; filosofin visade sig stå i direkt strid med idealen om disharmoni med samordning, samarbete och samverkan mellan verksamheter (Montin & Granberg 2021).

### **KAN ORGANISERINGEN AV SKOLAN LIKFORMAS?**

Den här studien bekräftar att föreställningen om att "alla kommuner styr skolan på samma sätt" (Jarl 2012: 10) verkligen är just en föreställning. Resultaten visar att 8 av de 21 studerade kommunerna använder sig av den traditionella uppsättningen med en utbildningsnämnd och en tillhörande utbildningsförvaltning medan övriga har en helt annan form av organisering. Organisering för styrning av förskola och skola varierar och det är högst troligt att även andra styrsätt varierar. Storstäder och landsbygdskommuner med besöksnäring ingick inte i studiens urval, men om de hade gjort det hade variationen med avseende på organisering sannolikt varit ännu större.

Erlingsson och Wänström (2021) menar att olika sätt att organisera kan få olika konsekvenser, åtminstone hypotetiskt sett. I den här uppsatsen visas att organisering har implikationer för styrning. Kommunal organisering av förskola och skola har betydelse för hur styrningssignaler färdas nedåt och uppåt längs den kommunala styrkedjan, för vilka intressen som ställs mot varandra, vilka prioriteringar som görs och hur resurser fördelas och till vem.

Ett tecken på återcentralisering är införandet av ett nationellt system för "kvalitet och likvärdighet" i utbildningsväsendet (Skolverket 2024), uppbyggt kring standardiserade kvalitetsindikatorer. En del av detta handlar om huvudmannens och skolenheternas systematiska kvalitetsarbete som enligt 4 kap. 3 § i skollagen (SFS 2010:800) innefattar att "systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen". I nuläget organiserar och genomför kommuner det systematiska kvalitetsarbetet för skolväsendet på många olika sätt, något som möjliggörs tack vare skollagens öppna skrivningar (SFS 2010:800). Skolverket har, på uppdrag av regeringen, nyligen lämnat ett förslag om nya allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet, förslag som skulle begränsa kommunernas (huvudmannens) och

skolledarnas autonomi om de infördes. På bordet ligger ett system som bygger på ökad detaljstyrning från statens sida; förslaget har mötts av protester från bland annat Sveriges skolledare (Lagergren 2024).

Den samhälleliga debatten om statens respektive kommunernas roll i styrningen av skolan är ständigt pågående. Den spänner över årtionden. På senare tid har två statliga utredningar behandlat frågan: Staten får inte abdikera – om kommunalisering av svensk skola (SOU 2014:5) och Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53).<sup>4</sup> I den tidigare konkluderades att statlig intervention kan förekomma även inom ramen för en kommunaliserad skola. En återgång till tidigare styrsätt bedömdes dock inte som möjlig då "[e]n modern skola med statligt huvudmannaskap kräver en regional eller lokal statlig organisation med en viss självständighet" (SOU 2014:5: 28). Den senare utredningen identifierade två möjliga alternativ, ett fullt förstatligande eller ett system där staten stärker sitt ansvar men utan att överta huvudmannaskapet (SOU 2022:53). De politiska partierna har intagit olika ståndpunkter i debatten om ett eventuellt förstatligande av skolan. Centerpartiet, Moderaterna, Miljöpartiet och Kristdemokraterna förespråkar inte ett förstatligande (Carlsson & Lööf 2014, Delby 2020, Johansson 2022) och Socialdemokraterna ställer sig tvekan (Bergman & Sjölin 2022). Liberalerna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet är däremot positiva till ett återförstatligande (Wikstrand 2023). I Tidöavtalet<sup>5</sup> föreslås inte ett förstatligande av skolan (Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna & Liberalerna 2022). I nuläget finns få tecken som tyder på att kommunernas roll som huvudman på allvar är hotad – men dragkampen om vem som ska ha makten pågår alltjämt, vilket inte minst reaktionerna på förslaget om nya allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet illustrerar.

Debatten om återförstatligande, alternativt ökad statlig reglering, ter sig märklig och förenklad. Det finns kommunala huvudmän som har en enda grundskola och sådana som har ansvar för 140 grundskolor (SKR 2022). Kommuner organiserar styrning över förskola och skola på många olika sätt, vilket inte minst den här studien har visat, men debatten förs som om så inte vore fallet.

4 I mars 2022 utfärdades ett tilläggsdirektiv med instruktionen att även "analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande" (Dir. 2022:11).

5 Tidöavtalet är den överenskommelse som fattades mellan Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna i samband med regeringsbildningen 2022.

## Litteraturförteckning

- Alamaa, Linda, Hall, Patrik & Löfgren, Karl, 2024. "Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability", *Public Policy and Administration*. Förhandspublicerad online. Tillgänglig på <https://doi.org/10.1177/09520767241227068>.
- Bergman, Linnea & Sjölin, Andreas, 2022. "Fullt förstatligande av skolan möts av kritik". *Folkbladet Västerbotten*, tillgänglig på Fullt förstatligande av skolan möts av kritik - Folkbladet Västerbotten (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Boström, Viola & Lundmark, Kjell (red.), 2019. *Skoljuridik* (5 uppl.). Stockholm: Liber.
- Carlsson, Ulrika & Löf, Annie, 2014. "Vi säger nej till förstatligad skola". *Expressen*, tillgänglig på <https://nogo.retriever-info.com/prod?a=6347&d=05091020140122c4f2ff204ac12468a5c8dd4bf2ed8451&s=50910&sa=2001188&x=6ed4863dfoe44f2c21bcc50e6c15d5aa&tz=Europe/Stockholm&t=1700658110>, citerad 2023-11-22.
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders, 2019. *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Stockholm: Statskontoret.
- Christensen, Tom, Lægred, Per & Røvik Kjell Arne, 2024. *Organisationsteori för den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Delby, Johan, 2020. "Massivt nej till förstatligande", *Dagens samhälle*, tillgänglig på Massivt nej till förstatligande - Dagens Samhälle (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Dir. 2022:11. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)*.
- Edström Fors, Eva, 2020. "Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse - utvecklingstendenser och framtidsfrågor", s. 69-90 i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Egeberg, Morten, 2007. "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective", s. 77-87 i Peters, Guy B. & Pierre, Jon (red.), *The handbook of public administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan, 2021. *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan, 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner* (1 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Evetts, Julia, 2009. "New professionalism and new public management: changes, continuities and consequences", *Comparative Sociology* 8, s. 247-266.
- Fredriksson, Anders, 2011. *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Statsvetenskapliga institutionen.
- Hall, Patrik, 2020. "Tillväxten av managementbyråkrati - ett hot mot välfärdsstaten?", s. 171-193 i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Hedin, Astrid, 2022. "Nyinstitutionalism", s. 57-77 i Alamaa, Linda, Melander, Stina & Stubbergaard, Ylva (red.), *Perspektiv på offentlig förvaltning: Teori i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Hudson, Christine, 2007. "Governing the governance of education: The state strikes back?", *European Educational Research Journal EERJ* 6(3), s. 266-282.
- Jacobsson, Bengt; Pierre, Jon & Sundström, Göran, 2015. *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jarl, Maria, 2012. *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Malmö: Gleerups.

- Jarl, Maria, Kjellgren, Hanna & Quennerstedt, Ann, 2018. "Förändringar i skolans organisation och styrning", s. 27-52 i Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation* (3 uppl.). Malmö: Gleerups.
- Jarl, Maria & Pierre, Jon, 2018. "Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan", s. 11-25 i Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation* (3 uppl.). Malmö: Gleerups.
- Jarl, Maria & Rönneberg, Linda, 2019. *Skolpolitik: Från riksdagshus till klassrum* (3 uppl.). Stockholm: Liber.
- Johansson, Alexandra, 2022. "Här är riksdagspartierna som vill förstatliga skolan – och de som säger "Nej" till förslaget", *FamiljeLiv*, tillgänglig på Här är riksdagspartierna som vill förstatliga skolan – och de som säger "Nej" till förslaget – FamiljeLiv (retriever-info.com), citerad 2024-01-03.
- Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig, 2018. "Demokratis tjänare", s. 9-25 i Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, David, Rommel, Olof & Svensson, Johan, 2009. *Alternativa politiska organisationer. En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigebereidningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Lagergren, Tommy, 2024. "Skolverket: Föreskrifter ska stärka rektorernas arbete." *Svenska Dagbladet*, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/EQ7b83/skolverket-foreskrifter-ska-starka-rektorernas-arbete>, citerad 2024-07-04.
- Larsson, Bo Per, 2021. *Politisk organisation i kommuner och regioner*. Sveriges kommuner och regioner.
- Liljenberg, Mette & Andersson, Klas, 2020. "Relations between an improving Swedish LEA and school principals with joint quality and improvement responsibilities", *Education Inquiry* 12(2), s. 147-162.
- Liljenberg, Mette, Nordholm, Daniel & Ärlestig, Helene, 2022. "The need for recognised educational infrastructures to support superintendents' professional development", *Professional Development in Education, ahead of print*, s. 1-14.
- Lowndes, Vivien & Roberts, Mark, 2013. *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- March, James G., & Olsen, Johan P., 1984. "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American political science review* 78 (september), s. 734-49.
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner* (2. uppl.). Malmö: Liber.
- Montin, Stig, 2015. "Institutionella ramverk inom lokalt beslutsfattande", s. 367-381 i Bolin, Niklas, Nyhlén, Sara & Olausson, Pär M. (red.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2016. "Municipalities, regions and county councils: Actors and institutions", s. 367-382 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2018. "Styrning och klarering", s. 65-86 i Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2021. *Moderna kommuner* (5. uppl.). Stockholm: Liber AB.
- Nordholm, Daniel & Adolfsson, Carl Henrik, 2023. "Big ideas, soft governance: managing large-scale school improvement at the national agency level in Sweden", *International journal of educational management*.

- Norén Bretzer, Ylva, 2017. *Sveriges politiska system* (3 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Olsen, Johan P., 2009. "Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change", *West European Politics* 32(3), s. 439–465.
- Pierre, Jon & Lundqvist, Lennart J., 1995. "Kommunal förvaltningspolitik: Nya problem söker sin lösning", s. 7–12 i Lundqvist, Lennart J. & Pierre, Jon (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Stockholm: Makadam.
- Rönberg, Linda, 2012. "Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state", *Nordic Studies in Education* 32(2), s. 70–80.
- Sandgaard, Anders & Quvang, Christian, 2021. "Skolestrukturers betydning for skoleledelse: En analyse af meningsskabelse, delegering og specialisering i to forskellige skolestrukturer i Danmark", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 98(2), s. 1–28.
- SCB, 2024. "Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2023 och befolkningsförändringar 2023", *Statistikmyndigheten*, tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2023-och-befolkningsforandringar-2023/>, citerad 2024-08-06.
- SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*.
- SFS 2005:837. *Vallag*.
- SFS 2010:800. *Skollag*.
- SFS 2017:725. *Kommunallag*.
- Skolverket, 2024. "Nationellt kvalitetssystem", *Skolverket*, tillgänglig på <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/nationellt-kvalitetssystem>, citerad 2024-07-04.
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.
- Sundström, Göran, 2016. "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift* (1), s. 145–171.
- Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna & Liberalerna, 2022. *Tidöavtalet: En överenskommelse för Sverige*, tillgänglig på <https://www.xn--tidavtalet-gcb.se/>, citerad 2023-04-20.
- Sveriges kommuner och regioner, 2021. "Kommungruppsindelning", *Sveriges kommuner och regioner*, tillgänglig på <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, citerad 2021-03-11.
- Sveriges lärare, 2023. *Pengarna är slut: Om hur det sparas och gnetas på de kommunala skolorna*. Sveriges lärare.
- Weick, Karl E., 1976. "Organizations in loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly* 21(1), s. 1–19.
- Wermke, Wieland, Freier, Ronny & Nordholm, Daniel, 2023. "Framing curriculum making: Bureaucracy and couplings in school administration", *Journal of Curriculum Studies* 55(5), s. 562–579.
- Wikstrand, Måns, 2023. "Remissvar. Tre partier i SKR positiva till förstatligad skola", *Dagens samhälle*, tillgänglig på <https://nogo.retriever-info.com/prod?a=6347&d=o50858202304208cf177e5cc5fb5d72ef3624eb726dd&s=50858&sa=2001188&x=606af1cdce866cobe6c70427c03f2a04&tz=Europe/Stockholm&t=1700656881>, citerad 2023-11-22.

# Ett verktyg för rationalisering av offentlig sektor skapas

*Besparingsberedningen 1940–1943*

Tony Kenttä

## **The creation of a tool for public sector rationalisation: The Savings Commission, 1940–1943**

It is often claimed that, at the end of the 1970s, there was a shift in the management of the Swedish public sector towards economisation, marketisation, or ‘company-ization’ (NPM). It is usually explained as a colonisation of the public sector by a different kind of rationality or logic. This article shows how the Savings Commission, active from 1940 to 1943, tried to reduce the budget deficits during the Second World War through the rationalisation of the civil service. The purpose here is to analyse the underlying rationality and compare it with later attempts, especially the introduction of programme budgeting in the 1960s. The Savings Commission applied an instrumental rationality, which was also a central part of programme budgeting and NPM. However, between the three rationalisation attempts, strategies and methods differed. This suggests that rationalisation is an essential part of the Swedish capitalist welfare state.

Ofta påstås att i slutet av 1970-talet ändrade styrningen av välfärdsstaten karaktär. Detta skifte har beskrivits som en företagisering, marknadsiering eller ekonomisering och har ofta sammanfattats med begreppet *New Public Management*. Det brukar förklaras med att offentlig sektor har tagits över eller koloniserats av en främmande kulturell logik eller rationalitet (t.ex. Brunsson & Sahlin-Andersson 2000: 722–723, 736–738; Forssell & Jansson 2000: 9–12, 21–24; Almqvist 2006: 9–11; Lindgren 2014: 85–88; Blomgren & Waks 2017: 4–7, 16–19; Bergström & Lapsley 2017: 11–14; Bornemark 2018; Meijling 2020; mer kritiska: Bejerot & Hasselbladh 2013: 1359–1361). Hallonsten (2022: 32–35, 44)

Tony Kenttä är verksam vid Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: [tony.kentta@ekhist.uu.se](mailto:tony.kentta@ekhist.uu.se)

beskriver detta som en konflikt mellan likriktning, pådriven av rationalisering, och pluralism, baserad på specialiserade verksamheter organiserade efter egna värderingar och ändamål (t.ex. professioner). Samtidigt har det funnits en lång historia av rationaliseringsförsök i statlig sektor som den under kriget bildade Statens Organisationsnämnd och 1960-talets programbudgetutredning. Hasselbladh, Bejerot och Gustafsson (2008) har därför en mer kritisk inställning till koloniseringsstenen och förklarar rationaliseringen som ett svenskt kulturellt särdrag. Andra förlägger rötterna till dagens rationalisering i programbudgeteringens introduktion av målstyrning (Sundström 2003: 5–6, 59), men skär av kopplingen mellan programbudgeteringen och de tidiga rationaliseringarna under och efter kriget. Däremot fokuserar Hugemark (1994) på marknadsiseringen under 70- och 80-talet, då hon menar att rationaliseringen gick från politiskt bestämda mål till marknadsanpassade mål. Det verkar således ha funnits flera genombrott för ekonomisk rationalitet.

Kritiker anser att den ekonomiska rationaliteten utlovar en försåtlig vision av effektivitet, samtidigt som den underminerar själva basen för verksamheten med granskning, mätning och marknadsisering (t.ex. Bornemark 2018; Hallonsten 2022). Den gemensamma utgångspunkten är att ett differentierat samhälle, där verksamheter har ändamålsenligt organiserats efter olika logiker, nu hotas av en ekonomisk rationalisering som leder till ett närmande till den kapitalistiska sektorns rationalitet, vilket här kallas för avdifferentiering. Denna utveckling förklaras ofta med kulturella skiften.

I denna artikel studeras ett äldre försök till avdifferentiering i den civila delen av den statliga sektorn: 1940 års besparingsberedning som försökte hantera budgetunderskotten under andra världskriget (verksam till 1943) genom rationalisering. Beredningen hämtade metoderna från näringslivet (SOU 1943:13: 14, 86–87; SOU 1950:8: 28–30). Besparingsutredningar var vanliga under 1920-talet till sent 1950-tal (dock utfördes en på 1970-talet). Enligt Esping (1980: 9) strävade de efter att minska kostnaderna genom direkta interventioner i stat eller kommuner utan begränsning till en specifik del. De äldre besparingsberedningarna granskade mer behovet av olika anställningar i förvaltningen enligt Sörndal (1945: 396–397), men 1940 års beredning undersökte ingående arbetsprocesserna i statlig verksamhet med avsikt att rationalisera dem.

Detta rationaliseringsförsök står i fokus för denna artikel. Här analyseras beredningens upplägg, strategi, användning av kvantitativa mått på produktionen och av jämförelser mellan organisatoriska enheter, för att frilägga den bakomliggande rationaliteten. Detta kräver framför allt en analys av rationalitetens utgångspunkt – dess målsättning. Artikelns övergripande syftet är att analysera den ekonomiska rationalitetens utveckling i svensk statlig sektor. Därför undersöks relationen mellan beredningens rationalisering och 1960-talets programbudgetering genom att jämföra deras bakomliggande rationalitet. I stället för att här se en brytpunkt, argumenteras i artikeln för kontinuitet,



där rationalisering och därigenom avdifferentiering bör ses som en del av den kapitalistiska välfärdsstaten.

## Tidigare forskning om rationaliseringar i statsförvaltningen

Det har länge funnits kritik mot den offentliga sektorns organisation och arbetsmetoder. Premfors hävdar att effektiviseringssträvanden har förekommit under hela den svenska statsapparatsens existens. Han delar in dem i finansförvaltning, vardagsrationalisering inom kontorsorganisationen och nedskärning (exempelvis besparingsutredningar). Han menar att finansförvaltningen integrerade statsapparaten och präglades av en hushållningsideologi, medan vardagsrationaliseringen hade arbetsorganisationen i blickfånget och utgick från "tämligen enkla föreställningar om flit, ordning och snabbhet." Nedskärningar förutsatte att marknaden kunde utföra den offentliga verksamheten bättre, om den överhuvudtaget behövdes (Premfors 1984: 39–41, 43, 48–49; se också Fredriksson 1980: 90, 100–102, 106–107). Kritik mot byråkratin var vanligt under 1800-talet och tidigt 1900-tal, även mot förvaltningens arbetssätt. Kilander påpekar dock att vissa ansåg att förvaltningen kunde reformeras med hjälp av näringslivet (Sörndal 1945: 393; Granholm 1981; Tarschys 1983 [1978]: 24; Kilander 1991: 103–108, 121; 207–208; 224–225; Åmark 1996: 258, 267–8). Under det tidiga 1900-talet krävde industrin, enligt Runeby (1978), en effektivisering av byråkratin och Larsson (1976) visar att näringslivet ville att utrikesförvaltningen skulle rationaliseras. Den tidigaste besparingsutredningen på 1920-talet verkar ha inbegripit organisatorisk effektivisering (Esping 1980: 8–13). Krisförvaltningen under andra världskriget, menar Friberg (1973: 281–285), var mer informell med en ny administrativ effektivitet, bland annat på grund av inflödet av personer från privat sektor. Efter andra världskriget debatterades byråkratismen (Amnå 1981: 103–108) och den snabba expansionen av offentlig sektor under kriget ifrågasattes (Esping 1980: 5, 7–8, 10–12). Dessutom genomgick statsförvaltningen en "rationaliseringsvåg", enligt Heckscher (1958 [1952]: 183–185, 394), åren efter kriget.

I efterkrigstiden har forskningen identifierat flera olika genombrott för rationalism i statsförvaltningen. Tarschys och Eduards (1975: 87–89) menar, utifrån sin undersökning av petitatexter, att ett rationalistiskt genombrott skedde mellan 1950–1970. Myndigheterna utvecklade en målrationellitet och fokus skiftade från process till prestation. Bergelin (2023: 242–244) har visat att de nya planeringsidealen och -teknikerna började växa fram redan på 40-talet i Försvarets forskningsanstalt. Wittrock och Lindström (1984: 11–12) förlägger det rationalistiska genombrottet till 1960-talet när policyanalys började användas för planering (se även Vedung 2010: 265–266). Även Premfors (1984: 41–44) hävdar att rationaliseringens innebörd förändrades efter andra världskriget, då

bland annat nya specialiserade, centrala organ med professionell arbetskraft inrättades för att effektivisera statsförvaltningen. Ett av dessa organ kom till på besparingsberedningens förslag: Statens organisationsnämnd (SOU 1943:13: 19). Den nya nämndens generaldirektör, Tarras Sällfors, hade också lett beredningens rationaliseringsundersökningar främst gällande kontorsorganisation (SOU 1943:13: 17). Nämnden importerade idéer från näringslivet (Premfors 1984: 41–44; se även Heckscher 1958 [1952]: 185–187, 203), vilket enligt Premfors lade grunden för ett nytt effektivitetsbegrepp och en ”systematisk organisationsrationalisering”. Nybom (1980: 136) hävdar att nämnden inte såg några målkonflikter här, utan överförde ”[d]en vinst- och effektivitetsmaximerande målsättningen” i näringslivet till statsförvaltningen. Men Premfors hävdar dock att beredningen insåg att näringslivets linjer inte kunde följas fullt ut i statsförvaltningen på grund av ”krav på rättssäkerhet, öppenhet och politisk följsamhet” (Premfors 1984: 44).

Idéerna bakom de tidiga rationaliseringarna har inte grundligt analyserats av forskningen, men den har gett korta, ibland motsägelsefulla, beskrivningar av dem. Lindström (1997: 15) beskriver rationaliseringen före 60-talet som ”kontorsrationalisering” och ”kameral detaljkontroll”. Dock kritiserade Sällfors (1943: 28–29; 1947: 510–511; 1948: 22–23; SOU 1943:13: 89) överdriven kontroll som ”en av byråkratismens värsta sjukdomar” (1948: 22) och ansåg att den måste vägas mot de upptäckta felens ekonomiska värde. Premfors (1984: 43–44) sluter sig okritiskt till De Geers (1978: 214–217; 237; 354) beskrivning av den svenska rationaliseringsrörelsen som mer präglad av Fayol, *Human relations* och tysk arbetsfysiologi än Taylor (jfr Berggrens kritik 1981). Däremot är Gustafssons (2009: 135) intryck av generaldirektör Sällfors tänkande att (exempelvis) den nya arbetsfysiologin var ett komplement medan taylorismen fortfarande utgjorde grunden (se även Greiff 1992: 165). Även Nybom (1980: 135–137, 154–155) karaktäriserar organisationsnämndens rationaliseringar som taylorism, men han använder det mer som en lös etikett än ett teoretiskt begrepp. Han hävdar också att taylorismen hade blivit rutin inom myndigheterna under 60-talet.

Nybom (1980: 137–140) är dessutom den mest tongivande bland dem som har ifrågasatt de tidiga rationaliseringarnas betydelse. Han delar samtidens kritik (SOU 1950:8: 87–89, 94–96, 148–150; SOU 1959:22: 104–106, 148–151) och ser Organisationsnämnden som ett misslyckande (delvis ifrågasatt av De Geer 1992: 130–131 & 1995: 188–189), som bland annat inte ledde utvecklingen av det organisatoriska tänkandet i förvaltningen. Enligt Nybom (1980: 148, 154–155) kritiserades nämndens ”vertikala” undersökningar, vilka försökte effektivisera användningen av existerande resurser. I stället önskade kritikerna ”horisontella” undersökningar som skulle ta sikte på funktioner som flera myndigheter utförde tillsammans. Dessutom skulle verksamheternas ändamålsenlighet undersökas (se även Premfors 1984: 44).

Det finns således ett par gemensamma teman i forskningen om de tidiga rationaliseringarna. De har ansetts vara inspirerade av näringslivet. Liksom den samtida kritiken har forskningen inte värderat resultaten högt. Däremot är forskningen otydlig gällande hur de tidiga rationaliseringarna skulle förändra myndigheternas verksamhet. Det är inte heller klart på vilket sätt arbetet i statsförvaltningen skulle omformas av rationaliseringarna eller vilken betydelse de gränser, som offentlig sektor förment satte för rationaliseringarna, egentligen hade.

Forskningen har ofta kontrasterat de tidiga rationaliseringarna med programbudgeteringens introduktion av resultatstyrning på 60-talet (Sundström 2003). Resultatstyrningen beskrivs av Sundström (2003: 3-7, 10-12) som en institution, den rationalistiska styrmodellen, vilken bygger på att politiker bestämmer de (mätbara) målen för verksamheten, medan besluten om utförande lämnas åt tjänstemännen. Till skillnad från Sundström (och Amnå 1981; Wallenberg 1985; Lindström 1997) utgör inte denna relation mellan politik och administration utgångspunkten för artikeln, utan i stället står arbetsprocesserna i statlig verksamhet i fokus.

Den rationalistiska styrmodellen består av delegering och rationalistisk policyanalys. Effektivitetsmätningar förutsätts och instrument skulle skapas för att mäta myndigheternas prestationer och effekter, vilka sedan skulle sammankopplas med kostnaderna. Budget och redovisning skulle användas för att styra myndigheterna mot deras mål (Sundström 2003: 10-12; 102-107; Amnå 1981: 120, 122-128). Sundström (2003: 341) förklarar programbudgeteringen som ett sätt för vissa myndigheter att motivera sin existens, däremot förklarar han inte varför just dessa idéer framstår som förnuftiga.

Programbudgeteringen har ansetts utgöra ursprunget till dagens styrning av statsförvaltningen, medan en gräns har dragits mot de föregående rationaliseringarna (Sundström 2003: 5-6; Amnå (1981: 143-146; Lindström 1997: 11-12, 14-15, 177), där Sundström (2003: 73-74) övertog Nyboms negativa bild av Organisationsnämnden. Dock är gränsdragningen inte lika tydlig i Sigges (2017: 95-96, 118-120, 163-164, 170-171, 242-248) diskussion om införandet av programbudgetering på Kungliga byggnadsstyrelsen. Samtidigt menar han att den nya budgetmodellen innebar att en tidigare form av effektivitet, som baserades bland annat på arkitektoniska värderingar, ersattes av en "ekonomisk" effektivitet.

Även allmänt har programbudgeteringen setts av forskningen som en ny form av rationalitet med effektivitet som övergripande mål. Amnå (1981: 132, 143-144) lyfter att effektivitet blev en ny värdering vid sidan om rättssäkerhet och måluppfyllelse. Sundström (2003: 111-112) slår fast att effektivitet fick en vidare användning än i de tidiga rationaliseringarna och han öppnar också för att det sattes över andra värden (som rättssäkerhet och demokrati), vilka skulle verka "mer som restriktioner". Lindström (1997: 12-14, 177-178) går vidare

och hävdar att programbudgeteringen tidvis ledde till en ytlig användning av vetenskap med ”en rituell och symbolisk betydelse”. Därmed öppnar han för tolkningen att programbudgeteringen innebar en maskerad irrationalitet (se även Wittrock & Lindström 1984: 23, 37–38, 163). Samtidigt har forskningen inte preciserat skillnaden mot tidigare former av rationalisering. Han (1997: 12–13, 60), Amnå (1981: 129, 144, 149–152) och Sundström (2003: 107, 111) sammankopplar den nya rationaliteten med införandet av en (företags-)ekonomisk diskurs (jfr också Tarschys & Eduards 1975: 88). Enligt dem negligerade programbudgeteringen politikens egen form av rationalitet (Amnå 1981: 145–155; Lindström 1997: 37–38, 176–178, 180–181; Sundström 2003: 113–114; se också Jacobsson 1989: 146–151). De ansluter sig därmed till den ovan nämnda förklaringsmodellen: en ny och främmande kulturell logik (ekonomiseringen) trädde in i statsförvaltningen och hamnade i konflikter med andra logiker.

## Differentiering och avdifferentiering

Offentlig verksamhet anses vara organiserad efter andra värden än marknadsvärde. Ofta finns ett bakomliggande antagande om att samhället är differentierat i olika värdesfärer, vilka har en inre logisk konsistens (Weber 1996: 69–70). Ddifferentieringsteorier kan delas in i rationalistiska, exempelvis funktionalismen (Hallonsten 2020: 29–37), och icke-rationalistiska teorier, där differentieringen i huvudsak ses som ett kulturellt fenomen enligt teorin om institutionella logiker (Friedland & Alford 1991; Scott 2014: 90–91; 225–226, Friedland 2014: 222–228, 245). I den senare anses logikerna vägleda organisationer och individer (Reay & Hinings 2009: 629–632) samt forma deras målsättningar (Friedland & Alford 1991: 250–251). Ansatserna skiljer sig åt i sin förklaring till varför samhället överhuvudtaget är differentierat. Funktionalismen menar att varje värdesfär har en rationell funktion och uppfyller ett samhällsbehov (jfr Hallonsten 2020: 30–31, 35–43, 125–131), medan teorin om institutionella logiker måste förlita sig på aktörers subjektiva val (Friedland & Alford 1991: 240, 253–4; Thornton & Ocasio 2008: 104, 114–119; Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012: 104–106, 119–120 rör sig dock mot en mer funktionalistisk förklaring).

Båda teorier har problem med att förklara förändringar i differentieringen. Funktionalismen kan förvisso förklara en förfinad differentiering med en fortgående effektivisering, men den linjära förklaringsmodellen har svårt att hantera avdifferentiering. Vem har intresse av att störa en effektiv balans mellan värdesfäerna? Eller mer konkret: varför skulle den svenska staten kolonisera civilsamhället, som Hallonsten hävdar (2020: 9, 221–223), ifall den därigenom upphävde en rationell differentiering? Resonemanget underminerar också huvudförklaringen: om differentieringen kan sättas ur spel av en irrationell folkvilja, kan den verkligen förklaras med en fortgående

rationell effektivisering? Å sin sida hamnar teorin om institutionella logiker i motsättningen att institutioner formar aktörer, samtidigt som institutionell förändring endast kan förklaras med aktörers subjektiva val, vilket urholkar institutionernas kausala betydelse (Schneiberg 2007: 50–52). Precis som för Weber (t.ex. Clarke 1982: 227–9) leder teorin till irrationalism. Det är inte längre fråga om ett rationellt val av medel, utan en aktörs val av logik är ett irrationellt uttryck för en målsättning, vilket innebär att det är svårt att förklara varför en aktör föredrar en logik framför en annan. Följaktligen kan inte heller *samhälleliga* trender som marknadsisering förklaras (se också Hall 2012: 106–107). Båda teorier lider av samma svaghet: de klarar inte av att förklara varför en värdesfär eller logik kan ta över institutioner som tidigare har formats av andra värdesfärer. En annan förklaring kommer inte att ges i artikeln, men jag menar att den mest fruktbara vägen framåt är att behandla dessa logiker som inre motsägelser, det vill säga som delar av en gemensam logik.

Samhället har genomgått både perioder av tilltagande differentiering (välfärdsstatens utbyggnad) och avdifferentiering (välfärdsstatens ”marknadsisering”). Till skillnad från funktionalismen och teorin om institutionella logiker, måste således en teori kunna förklara både differentiering och avdifferentiering. Dessutom kan dessa motsatta tendenser sammanfalla när ekonomisk rationalitet införs för att begränsa differentieringen (exempelvis genom rationalisering). Avdifferentiering sker framförallt genom en medveten rationalisering, vilket kan ses som en form av *målrationalt* handlande, om Webers begrepp<sup>1</sup> lånas, där en aktör bestämmer vilka *medel* som ska användas och hur avhängigt dennes *mål*. En *formellt* målrational aktör handlar efter de universella principer som han anser leder till målet och vilka kan användas för att kalkylera fram de lämpliga medlen (Weber 1983: 18–19, 43, 56–63, 67–73; Kalberg 1980: 1158–1159). I huvudsak kan en verksamhet rationaliseras genom antingen en ökad måluppfyllelse för samma kostnader eller lägre kostnader för samma måluppfyllelse (jfr Simon 1997 [1945]: 250–256). Den ekonomiska rationaliteten kan sammanfattas i en enkel idealtyp: måluppfyllnaden ska maximeras i förhållande till medelåtgång. Både mål och medel uppfattas således som kvantiteter, vilka kan jämföras, trots att de är kvalitativt annorlunda bruksvärden, i den gemensamma måttenheten pengar.

## Metod och material

Materialet utgörs framför allt av besparingsberedningens arkivmaterial samt deras slututlåtande (SOU 1943:13). En undergrupp till beredningen, järnvägssakkunniga, publicerade en egen utredningsrapport (SOU 1944:32)

1 Med rationalisering avses faktiska försök att effektivisera organisationer, inte den generella samhällsprocess som Weber menade kännetecknade den moderna världen.

och har ett eget arkiv. Det senare har inte undersökts, då en genomläsning av utredningen indikerade att arkivet inte skulle ge ett tillräckligt självständigt bidrag till besvarandet av frågeställningarna. Inte heller har behandlingen i riksdagen systematiskt bearbetats. Nedskärningsförslag har endast diskuterats i undantagsfall, då de ligger vid sidan om syftet. Fokus har legat på rapporter från undersökningar i rationaliseringssyfte och PM om rationaliseringsåtgärder. Arkivet innehåller inte alla PM som skrevs för beredningen (för lista, se: SOU 1943:13: 92–118), utan PM nr 54–64 och 107 saknas.<sup>2</sup> Beredningen anlidade flera självständiga utredare och utredningsgrupper. En av dessa var delegationen för organisationsundersökningar som leddes av Sällfors. Den skapade organisationsavdelningar inom de undersökta verken, vilka själva utförde organisationsundersökningar, ibland med assistans av experter från delegationen (SOU 1943:13: 17, 86–87, 125). Eftersom beredningen och dess utredare förde in rationaliseringsidéer i förvaltningen och kommunicerade dem till ledande tjänstemän, utgör utredningsmaterialet en god grund för att analysera hur beredningen och dess utredare skapade kunskap om arbetsprocesserna samt hur de skulle rationalisera statliga organisationer.

I samband med genomläsningen av materialet fördes anteckningar som kodades. Kodningen rör olika delar av rationaliseringsprocessen. När genomläsningen var klar har koderna analyserats i sin helhet. Materialet har också systematiskt jämförts för några koder (exempelvis mål, jämförelser och mått), genom att anteckningar för dokument med samma kod har studerats samtidigt. På grund av artikelns syfte har analysen framför allt inriktats på det gemensamma i rationaliseringen eller på diskursen om rationalitet. Därför har skillnader mellan olika utredningar varken redovisats eller diskuterats i någon större utsträckning. Av samma anledning har inte heller enskilda aktörer och deras motiv analyserats ingående. Eftersom rationalisering är beroende av målsättningarna, har analysen inriktats på dessa i både generell bemärkelse (rationaliseringens innebörd och strategi) och i förhållande till specifika verksamheter (produktmått och jämförelser). Efter analysen av besparingsberedningens rationalitet, jämförs beredningen, programbudgeteringen och senare rationaliseringsförsök mot den idealtyp som utvecklades i förra avsnittet. Skillnader i strategier och metoder diskuteras också. Strategi förbinder rationaliseringen till det specifika problem som man försökte lösa, medan metod rör genomförandet av rationaliseringen. Slutligen diskuteras tidpunkten för den ekonomiska rationalitetens genombrott.

2 PM 58 angående vissa besparings- och rationaliseringsåtgärder inom postverket (1/12 1942) finns dock på Kungliga biblioteket.

## Rationalisering enligt beredningen

Besparingsberedningen var inte först om att föreslå rationaliseringar i statsförvaltningen. Taylorismen testades på Riksförsäkringsanstalten (RFA) 1919 (Greiff 1992: 158–161). Det fanns en organisationsnämnd 1931–1935 som verkar delvis ha sysslat med rationaliseringsfrågor (SOU 1942:57: 78–79). Under 1930-talet föreslog statsrevisorerna flera gånger förenklingar av arbetsmetoderna för att minska utgifterna. Statsrevisorn och den socialdemokratiska riksdagsledamoten Ernst Hage motionerade 1937 att regeringen skulle överväga en undersökning av statsförvaltningens arbetsmetoder och arbetsorganisation (Sörndal 1945: 396–397; Motion 1937 II:319; Riksdagens skrivelse 1937:311: 10–12). Arbetsstudier användes 1934 i SJ:s verkstadstjänst, där också ”flytande arbetsgång” efter mer fordristiska linjer hade börjat tillämpas efter 1929 (SOU 1944:32: 98–100). SJ:s rationalisering drevs på av den ökande konkurrensen på transportmarknaden under mellankrigstiden (Andersson-Skog 1993). Senare föreslog Besparingsberedningens järnvägssakkunniga arbetsstudier i drifttjänsten och förrådstjänsten (SOU 1944:32: 25, 56, 89–90).

Rationaliseringarna var ett sätt för besparingsberedningen att minska statens utgifter och därmed de stora underskotten i krigsbudgetarna. Beredningen hade fått att ta till övervägande en skrivelse från näringslivsorganisationerna Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen och Stockholms handelskammare (Skrivelse 28/2 1940: 2, 5; SOU 1943:13: 3), vilka krävde ”en radikal omläggning av det allmännas utgiftspolitik”, för att motverka inflation samt brist på arbetskraft och material. Detta inbegrep en utredning av möjligheterna att rationalisera förvaltningen. Det ekonomiska läget var en del i att beredningen splittrades, där minoriteten<sup>3</sup> var mer optimistisk (SOU 1943:13: 3–4, 52–55). Majoriteten<sup>4</sup> ansåg däremot att de dåliga statsfinanserna innebar en stor inflationsrisk på kort sikt och på längre sikt var de ett hot mot ”samhällets produktivkrafter” och landets ekonomiska utveckling, då staten tog resurser från näringslivets kapitalbildning, vilken majoriteten betraktade som den huvudsakliga drivkraften bakom ekonomisk utveckling (SOU 1943:13: 9–12). Delvis handlade således frågan om tillväxten. Men inte endast rationaliseringar föreslogs. Faktum är att hela beredningen ansåg dem otillräckliga och majoriteten ville därför även genomföra nedskärningar, ”men när rationaliseringssträvandena vidgat sig till en ändamålsenlighetsbedömning” menade de att regeringen hade ställt sig kallsinnig. Även minoriteten opponerade sig mot besparingar. Däremot var de och regeringen i huvudsak positivt inställda till förvaltningens rationalisering (SOU 1943:13: 7, 15, 52–62; se också det odaterade och ej underskrivna Besparingsberedningen PM1: 1).

3 Riksdagsledamot Conrad Jonsson, s, och generaldirektör Nils Löwbeer.

4 Riksdagsledamöter Karl Wistrand, h, Oscar Carlström, fp, Hjalmar Svensson (i Grönvik), bf, direktörerna Lars Akselsson, Vilh. Nordström, Iwar Sjögren, professor Tarras Sällfors.

För att minska underskotten skulle rationaliseringarna minimera kostnaderna för verksamheterna samtidigt som deras resultat bevarades. Beredningen definierade rationalisering som ”ordet taget i sin vidsträcktare bemärkelse, eliminera onödiga kostnader i den verksamhet, som förefinnes, och som man alltjämt vill ha kvar.” (SOU 1943:14: 14). I viss mån var således rationalisering en fråga om effektivisering, men beredningen uteslöt att statens verksamheter kunde öka sin effektivitet genom att de gjorde någonting mer eller bättre till samma kostnad. I stället valde de att koncentrera sig på kostnadssidan. Därför blev det sannolikt mindre viktigt att skapa mått för det offentligas ’produkter’ och deras värde. Beredningen övervägde inte ens att skapa en gemensam metod för att mäta produkten. Samtidigt kunde inte beredningen helt frånse denna sida av problematiken. Rationaliseringarna förutsatte utförliga och detaljerade undersökningar av organisationerna (SOU 1943:13: 18–19), vilka skulle ge kunskap om att verksamheterna fortfarande kunde klara av att utföra samma sysslor efter att kostnader hade eliminerats.

Rationaliseringarna utfördes på tre nivåer enligt beredningens slututlåtande. Den första nivån rörde själva arbetsprocessen, där det underströks att arbete var centralt för rationaliseringen. Särskilt avsågs rutinmässigt och manuellt arbete. Följaktligen låg professionella och högre byråkrater ofta utanför rationaliseringens direkta intresse. Arbetsprocessen skulle analyseras på ett sätt varigenom ”dess enklaste element” framkom och utifrån dessa skulle ”en mera effektiv arbetsprocedur” konstrueras (SOU 1943:13: 14; jfr Gustavsson 2009: 130–131). Enligt Sällfors (1943: 5–8) var arbetskostnaderna särskilt viktiga för rationalisering av kontorsarbete (både privat och offentligt), eftersom de, till skillnad från i industrin, utgjorde den största delen av de totala kostnaderna. Beredningen såg den analytiska sönderdelningen av arbetsprocessen som en rent teknisk fråga, vilken inte påverkade ”den statliga verksamhetens vare sig omfång eller innebörd”. Arbetsstudier utfördes på ett liknande sätt som i verkstadsindustrin. På nästa nivå lämnades arbetsprocessen för ett helhetsperspektiv på den undersökta organisationen och dess planering med experthjälp. Här var beredningen mindre tydlig, men kärnan låg i en analogi med näringslivet: ”Man skulle kunna kalla detta *allmän drifts- och affärsexpertisering* eller, med en bild från enskild verksamhet, ett försök att med något av en disponents mentalitet få ett grepp om företagets skötsel i det hela [författarens kursivering].” (SOU 1943:13: 14, 86, 89). Därmed kopplades rationaliseringen även till organisationsstrukturen. Avslutningsvis, på den tredje nivån av rationaliseringen, sköt de in att rationalisering också kunde innebära att ändamålsenligheten prövades. Då skulle ”reell effekt” vägas mot kostnader. Om effekten inte motsvarade kostnaderna hävdades att “[e]ffektivitetskravet” innebar att ”frågor om avveckling eller reformering” måste ställas (SOU 1943:13: 14). Ambitionerna liknar de effektivitetsbedömningar som återfinns i programbudgetering och i kostnadsnyttoanalys (jfr SOU 1967:11; Premfors 1989), men metoderna var



långtifrån lika sofistikerade och förslagen innebar långtifrån alltid kvantifiering (jfr Porter 1995: 120, 123–127 som menar att resonemang om samhällsnytta kan vara icke-kvantitativa). Samtidigt ansåg beredningen att när arbetslöshetshjälp gavs i form av stensatta vägarbeten, borde värdet av den nya vägen åtminstone uppgå till kostnaden (Besparingsberedningen 15/4 1942: 6), och en av dess utredare menade att botanisk ärftlighetsforskning hade ”i ekonomiska värden” inneburit ”sagolika belopp” för landet (Karlgrén 1941: 21). På den tredje nivån gick beredningen utanför förvaltningsapparaten för att diskutera andra frågor som socialpolitik (SOU 1943:13: 14). Här började rationaliseringar överlappa med nedskärningar och tanken om att bevara verksamheter lades åt sidan.

På alla dessa nivåer framstod näringslivet och företaget som ett ideal för offentlig sektor. Detta var samstämmigt med regeringen och Wigforss<sup>5</sup> hade påbjudit i direktiven att beredningen skulle inkludera representanter för näringslivets expertkunskaper om organisation och ekonomi. Dessa anställdes också vid beredningens avdelning för kontorsorganisation (SOU 1943:13: 72, 86). Wigforss var också försiktigt positiv till organisationsundersökningarna och deras resultat i Prop. 1943:305 (:10–11). Allt detta ligger i linje med den positiva syn på rationaliseringar inom den privata sektorn som arbetarrörelsen har haft åtminstone sedan tidigt 30-tal (Isacson & Mirsafian 2022: 202–208). I sin proposition 1941 (nr 261: 20–21, 23) om anslag till beredningen, fastslog regeringen att rationaliserings- eller organisationsundersökningar av statsförvaltningen var en huvuduppgift för beredningen och ett sätt att testa ”de moderna organisationsmetodernas användbarhet inom statsförvaltningen”. För regeringen var åtminstone delar av statsförvaltningens arbete jämförbara med de arbeten i näringslivet som redan hade rationaliserats. Sällfors drog i grunden samma slutsats, men var ännu mer optimistisk (SOU 1943:13: 87). Rationaliseringen skulle således leda till en avdifferentiering.

## Besparingsberedningen och taylorismen

Rationaliseringsrörelsen i näringslivet var ursprunget till beredningens idéer. Den har beskrivits antingen som tayloristisk eller som en mjukare variant med inslag av ”human relations” (De Geer 1978: 237; Berggren 1981). Taylor lade ned fyra principer bakom vetenskaplig företagsledning: 1. Arbetet analyseras vetenskapligt; 2. Ett urval bland arbetarna görs, vilka lärs upp i de nya arbetsmetoderna; 3. Samarbete med arbetarna; 4. Arbete och ansvar fördelas ”nästan lika”<sup>6</sup> mellan ledning och arbetare (Taylor 1919 [1911]: 36–38, 114–115; De Geer 1978: 74–77; Guillén 1994: 42–44). För att motivera arbetare till en högre arbetstakt krävdes ett lönesystem som gav någon form av premium när de nådde upp

5 Wigforss satt också som ordförande för beredningen (SOU 1943:13: 3).

6 Översättning från Taylor (1920: 25).

till standardprestationen. Taylor avsåg att skapa en omgivning, enligt Aitken, där det vore i den arbetande individens egenintresse att välja att arbeta som ledningen ville (Taylor, 1919 [1911]: 121–122; Aitken 1960: 34–35, 38–43, 47–48; Miller 2001: 384–386). Enligt Braverman (1977: 104–108) delade taylorismen upp arbetets verkställighet och den begreppsmässiga föreställningen om arbetets utförande. Här byggde beredningen vidare på en redan påbörjad separation för de mer rutinmässiga arbetena genom arbetsstudier, även om de var något återhållsamma med tidsstudier (SOU 1943:13: 86). Samtidigt begränsades inte dessa till arbetare, utan det förekom att tjänstemän tidsstuderades (Forssell & Tesch 1942: 2–4). I tidsstudierna bröts arbetena ned i mindre delar, vilket ovan har visats vara en del av beredningens tillvägagångssätt.

Däremot låg beredningens rationaliseringar långtifrån de tayloristiska principerna om att välja ut de lämpligaste bland de anställda och att motivera dem med ett prestationslönesystem. Här stötte avdifferentieringen på hinder. Dessa metoder bröt mot lönesystemet samt ordinarie tjänstemäns oavsättlighet (Heckscher 1958 [1952]: 333–342; Gustafsson 2000: 29–30). Urvalsprincipen kolliderade givetvis med oavsättligheten, vilken beredningen inte ställde sig emot. Däremot ifrågasatte de om den behövde tillämpas i den dåvarande utsträckningen. Överhuvudtaget ville de begränsa de fasta anställningarna inom statsförvaltningen, oavsett om det gällde ”ordinarie, extra ordinarie eller arbetare” (SOU 1943:13: 17–18, 36–37; se även Esping 1980: 18). De var inte heller ensamma om att vilja uppluckra oavsättligheten på 40-talet (se Heckscher 1958 [1952]: 341–342; Gustafsson 2017: 239–247). I en artikel *efter* kriget såg Sällfors (1947:512) här ett problem för rationaliseringen: säkra anställningar innebar att tjänstemän kunde hindra rationaliseringar genom att vägra genomföra föreslagna reformer. Den ordinarie anställningsformen innebar, enligt beredningen, stagnerande organisationer utan flexibilitet som var svåra att förändra eller att skära ned. Tillsammans med regeringens och riksdagens detaljreglering blev det nästan omöjligt att sätta in ”rätt man på rätt plats” med denna anställningsform, som också bedömdes medföra en risk för låg arbetstakt (SOU 1943:13: 17–18, 36–37). Detta problem kunde motverkas genom ändrade lönevillkor, vilket de ansåg borde vara möjligt att göra (SOU 1943:13: 36).

Samtidigt, och trots att taylorism förutsatte höga, prestationsbaserade löner (t.ex. Taylor 1919 [1911]; jfr Nieckels & Sällfors 1921: 18–19, 22–23), diskuterade beredningen sällan prestationslönesystem. Heckscher (1958 [1952]: 333–338) beskrev det statliga lönesystemet på 50-talet som strikt reglerat. Enligt Åmark (1996: 268–270) hade lönerna alltmer tappat sin koppling till arbetsprestation under det tidiga 1900-talet, eftersom staten hade valt genom enhetliga löneplaner att prioritera kalkylerbarhet över arbetsintensitet. Ackordslöner för byggnadsarbetare och vägarbetare föreslogs dock i några av beredningens utredningar (Bildmark 1942: 32–34; Besparingsberedningen 25/4 1942: 3;

Besparingsberedningen 8/10 1941: 3). Överhuvudtaget resonerade beredningen sällan om hur personalen skulle motiveras till en högre prestation. Dock gav Sällfors (1943: 38) ett exempel på ett rutinmässigt arbete i förvaltningen, där det krävdes någon form av extra betalning som incitament för att få ut en "full" arbetstakt. Enligt honom höll detta på att utredas eftersom det delvis var en ny avlöningsform. Sammanfattningsvis, även om avdifferenteringen således hämmades av dessa institutioner, framstod de senare samtidigt som problematiska.

Sällfors beskrev ofta sitt eget arbete (bland annat i en bilaga till SOU:n). Häri kan också taylorismens inflytande i beredningen bedömas. Han gav också föredrag under och efter kriget. I bilagan är det huvudsakliga målet givetvis besparingar, men det skulle åstadkommas genom "åtgärder" som ledde till "ändamålsenligare tillvägagångssätt, större arbetseffektivitet och bättre arbetsresultat" (SOU 1943:13: 86). Två slutsatser kan dras: arbete stod i fokus, men produktions- och resultatsidan spelade roll. I ett föredrag förklarade Sällfors (1943: 13; se också 1948: 7) att vissa frågor alltid ska ställas i en organisationsundersökning. Dessa frågor avslöjar vilken form av kunskap som han var ute efter och förklarar därmed hur målet med ökad arbetseffektivitet skulle uppnås. Alla fem frågor berör teman i taylorismen och de är inte bundna till en viss organisationskontext (jfr Røvik 2008). En tayloristisk målrationalitet avspeglas i de två första frågorna: "Är arbetet nödvändigt?" och "Kunna arbetsmetoderna förenklas?", vilka ställer arbetet i relation till uppfyllnad av ett eller flera mål. En tayloristisk kärnpunkt lyfts i den tredje frågan ("Huru lång tid bör arbetet taga?"), det vill säga standardisering av arbetsprestationen och den så kallade normala arbetstakten. I den fjärde frågan tas specialisering upp: "Äro arbetsfördelningen och ansvarsfördelningen de lämpligaste?" Även frågan om "Är arbetsplatsen ändamålsenlig?" återfinns i taylorismen (Sällfors 1948: 5-7; jfr Sällfors 1949: 152-155; Aitken 1960: 27-29).

Mål spelade således en viktig roll för hur Sällfors (och därmed beredningen) uppfattade rationalisering, då han tryckte på att metodstudier började med att fastställa *ändamålet* med arbetsoperationen. Upplägget var målrationalt och ledde till en form av målstyrning (standards), även om den ofta rörde sig på mikronivå och innebar också regelstyrning (metodstudier), där själva utförandet av arbetet styrdes i detalj. Däremot lämnades till den arbetande beslutet om vilken grad av ansträngning hen skulle utföra arbetet med. Dock diskuteras sällan i beredningen hur personalen skulle motiveras enligt tayloristiska principer. Taylorismen inspirerade rationaliseringarna, men det fanns varken institutionella förutsättningar eller idéer för ett helt igenom tayloristiskt program i statsförvaltningen. Detta var en haltande taylorism.

## Rationaliseringsstrategi

Rationaliseringarnas angreppssätt kan beskrivas som en strategi. Ovan diskuteras hur beredningen lade upp rationaliseringarna. Det sades också att rationaliseringarna hade till mål att bevara de statliga verksamheterna i samma form och omfattning – de skulle avge samma produkt – samtidigt som kostnaderna skulle minimeras. Detta kan kallas för den *första rationaliseringsstrategin*. Den tog sikte på kostnadssidan och besparingar var framgångskriteriet. Däremot behövde rationaliseringsexperterna givetvis vara säkra på att verksamheten inte försämrades av rationaliseringen. Det går inte att reducera denna strategi till sparsamhet med kvantitativ analys som Sundström (2003: 72–74) gör, för *även i denna strategi relaterades organisationers produktion till deras kostnader*.

Dock förekom även en annan form av rationaliseringsstrategi, där även om kostnaderna inte förändrades, öppnades det för att en ökning eller en förbättring av produkten kunde vara en form av rationalisering. Ovan såg vi att Sällfors öppnade för åtgärder som kunde förbättra arbetsresultatet. Statistikkommittén ger ett exempel på hur den första strategin kunde glida över i den andra. I sin tolkning av direktiven från Besparingsberedningen tog kommittén sin utgångspunkt i den första rationaliseringsstrategin. Målet var: "...att den officiella statistiken kan fylla sina uppgifter för lägsta möjliga kostnader." Men, konstaterade kommittén, statistiken har ett värde, vilket kunde begränsas av en sådan rationaliseringsstrategi. Samhället kunde till och med ha något att vinna, även i besparingshänseende, om statistiken utökades. Därför ville de lägga till en kvalitetsaspekt i målsättningen: "...behövlig statistik av god kvalitet...". I slutändan backade dock kommittén något, eftersom de erkände att deras uppdrag egentligen inte inneslöt, annat än i en snäv bemärkelse, att de skulle studera värdet eller nyttan av statistiken. Senare medgav de att generellt bedöma samhällsnyttan med den offentliga statistikens innehåll låg bortom deras uppdrag (Besparingsberedningen 19/12 1942: 9–10, 16; publicerad som SOU 1943:28: 12–13, 17).

## Mål och mätning av produktionen

Sällfors insåg att rationalisering krävde en uppfattning om verksamhetens mål och kunskap om hur verksamheten uppfyllde dem. Här behövdes empiri, men marknadens prissystem kunde inte användas. Varken målsättningarna eller produktionen i offentlig sektor framträder i form av värden, utan endast som kvalitativt olika bruksvärden. Sällfors skrev en artikel *efter* kriget (1947: 511), där han menade att rationaliseringen av förvaltningen led av att det saknades mått som försäljningsintäkter och vinstmarginaler saknades, vilka ger vägledning i beslutsfattande och incitament att hålla nere kostnaderna. Under kriget skapade i stället besparingsberedningen kunskap om verksamheten genom kvantitativa mått och andra observationer som baserades på bruksvärden.

Hur produktionen skulle kvantifieras diskuterades inte av alla utredare och de såg varierande möjligheter att mäta produktionen. Ett enkelt mått användes för första skaderegleringsbyrån på RFA: antalet nya olycksfallsanmälningar, vilka ansågs mäta arbetsmängden (Besparingsberedningen 23/5 1942: 43; används också i Prop. 1944:225: 20–21). Det hände således att produkten blandades ihop med arbetsåtgången till ett gemensamt begrepp om "arbetsbörda", vilket antyder att verksamheten inte uppfattades kunna producera ett överskott. För arbetsdomstolen ställde beredningen upp "antalet inkomna mål" samt "antalet meddelade domar" som mått på "[o]mfattningen av arbetsdomstolens verksamhet" 1929–1940. Dock tog de hänsyn till att domstolens ordförande tidigare hade påpekat att enbart det senare borde ses som ett mått på arbetsbördan, vilket de konstaterade hade fallit efter depressionen. Samtidigt avslutade de sin diskussion med att citera ordföranden, som hävdade att även om antalet mål hade fallit, hade också målen blivit svårare och större. Enligt honom hade därmed arbetsbördan egentligen inte förändrats (Besparingsberedningen 12/8 1941: 1–2). Detta problem återkom på andra håll: även om den ökande arbetsbördan på universitetslärare "bäst illustreras" av antalet examina, växte den också av seminarieundervisningens tilltagande vikt (Karlgrén 1941: 3–4). Här undergrävdes måtten av att deras enheter inte var homogena. Återigen hölls avdifferentiering tillbaka av en skillnad mellan offentlig och privat sektor. I den senare används pengar, vilket är en fullständig homogen måttenhet. Det finns inga skillnader (vid en given tidpunkt) mellan en krona och en annan. Samma förhållande råder sällan mellan bruksvärden: ett domstolsmål kan kräva mycket mer arbetstid än ett annat.

Bristen på homogenitet återkom i andra produktmått. I sitt PM om sambandet mellan slutet och öppen vård, kritiserade lasarettsläkaren E.B.E. Bager den dåvarande sjukvårdsstatistiken. Han argumenterade för att medelbeläggningen och medelvårdtiden var goda mått för att undersöka hur väl utnyttjat ett lasarets kapacitet var. Om ett lasarett låg högt på bägge måtten, kunde en överbeläggning kanske lösas genom en sänkning av medelvårdtiden. Däremot gav inte medelvårdtiden en helhetsbild av hur väl organiserad sjukvården var och följaktligen kunde inte heller målsättningen vara att minimera medelvårdtiden: "Det är nyttigt med en viss tävlan läkarna och lasarettens emellan, men det får inte bli någon statistisk sport. Redan är medelvårdtiden på sina håll så kort, att man frågar sig om inte sjukvården blivit lidande därpå." (Bager 1942: 18–21). Måttet var således inte ett mått på framgång på samma sätt som vinst är för ett företag. Det mätte endast delar av prestationen, vilket är ett förekommande mätproblem även idag (jfr Bevan & Hood 2006: 520–521; Lindgren 2014: 110–113; Hjärpe 2020).

Bager (1942: 21) ställde medelvårdtiden mot kostnaden per patient och dag, vilket fortfarande ansågs som "den viktigaste värdemätaren på lasarettens skötsel i ekonomiskt avseende", även om det hade utsatts för en omfattande

kritik. Överhuvudtaget hade sedan 30-talet en diskussion om rationalisering pågått inom sjukvården (Gustafsson 1987: 397–401). Bager (1942: 21–22) anslöt sig till kritikerna genom att lyfta ett vid tiden känt förhållande mellan detta mått och medelvårdtiden, vilket innebar att kostnaden per patient och dag kunde öka ifall medelvårdtiden föll (han räknade här med samma patientantal). Dock påpekade han att en fallande medelvårdtid i detta fall ”innebär ju i själva verket en rationalisering av driften, sjukhusets kapacitet har ökats.” Detta är ett exempel på den andra rationaliseringsstrategin, eftersom rationalisering innebar här att sjukhuset potentiellt kunde vårda fler fastän driftskostnaderna var *oförändrade*. Bager föredrog att räkna kostnaden per patient och år, men det bästa var kanske att redovisa detta mått tillsammans med dagskostnaden. Kostnaden per patient och dag/år kan ses som ett enkelt mått på ”enhetskostnaden” för sjukvården, då det kombinerar kostnaderna med ett ”produktmått” (patienten).

När det saknades ett valitt mått komplicerades rationaliseringen och spänningar blottades i avdifferentieringen. Detta gällde exempelvis arbetsbördan i Tullverket, där även om de sakkunniga gav olika data på tulltrafikens utveckling (som in- och utklarade fartyg), menade de att det inte gick med statistik att visa hur mycket arbetsbördan hade vuxit inom verket. Följaktligen kunde inte statistik användas för att kontrollera verket. De föreslog att rationaliseringen måste komma till pass (och permanenteras) genom en drifttjänstbyrå som utförde en ”fortlöpande inspektionsverksamhet” (Besparingsberedningen 18/5 1942: 1, 4–10; jfr SOU 1943:13: 21–22). Samtidigt ansåg de sakkunniga att arbetsprocessen på tullverket borde studeras, med syfte att upptäcka vilken arbetsorganisation som uppnådde ”ett visst arbetsresultat med minsta möjliga arbete.” Detta inkluderade vissa restriktioner om rättssäkerheten, vilka sannolikt avser verkets polisiära och beskattningsuppgifter (i PM:et hävdades att man måste främst ta hänsyn till dessa), tillsammans med att kontrollen över förvaltningen upprätthölls och trafikens intressen tillgodosågs. Andra värden framstod som restriktioner på ungefär samma sätt som Sundström (2003: 111) menade var fallet i programbudgetutredningen. Utredarna följde således den första rationaliseringsstrategin, samtidigt som de erkände att det var svårt att mäta verkets resultat. Dessa brister i vad som kan kallas för homogenitet, och validitet utgjorde (igen) gränser för avdifferentieringen.

Det fanns en metod som alltid mätte produkten, även om den avgränsades till ett visst arbete, vilket därigenom förutsattes ha ett klart mål: tidsstudier. Denna metod ligger närmast de precis mätbara målen, som Sundström (2003: 11–12) anser är en förutsättning för den rationalistiska styrmodellen. Beredningens utredare använde tidsstudier av flera olika anledningar. I en rapport om arbetsstudier i Tullverket ansågs syftet vara bland annat att undersöka om de föreslagna omorganiseringarna faktiskt ledde till besparingar och/eller andra vinster. Även om utredarna behäftade tidsstudier med kvalifikationer

och de använde dem inte för att sätta ackordslöner, fastställdes de så kallade normalprestationer med dem i Tullverket (Forssell & Tesch 1942: 1–4, 8–9; Tesch 1942: 18–21) och på RFA. Arbetena uppdelades i olika operationer och i andra undernivåer. På RFA bedömdes den observerades arbetsintensitet och skicklighet, vilket uttrycktes i en gemensam procentsiffra av ”normalprestationen” (Besparingsberedningen 30/11 1942: 9; Besparingsberedningen 23/5 1942: 99–102). Denna siffra var godtycklig, vilket förekommer i alla former av tidsstudier och beror på att ansträngning inte kan observeras (Baldamus 1967 [1961]; Littler 1978). Tidsstudier kunde också användas för att identifiera problem i arbetsorganisationen. Exempelvis upptäcktes att en stor del av kamarskrivarnas arbetstid i Tullverket gick åt till väntetid medan en liten del spenderades på deras egentliga arbetsuppgift, taxering (Forssell & Tesch 1942: 12–13). Tidsstudier kunde också användas för att planera lokaler (Tesch 1942: 1, 18–21, 32–33, 41–42) och studera nya arbetsmetoder. På RFA jämfördes manuell och maskinell utskrivning av giro- och utbetalningskort, men tillvägagångssättet användes för att undersöka samma frågeställning även på vårdavdelningar gällande diskning och på tullbehandlingsavdelningar gällande beräkning vid attestskrivning (Besparingsberedningen 23/5 1942: 77–78, 102; Besparingsberedningen 10/12 1941: 56–57; Forssell & Tesch: 13–14). Uppgifter från andra myndigheter kunde användas för att beräkna tidsåtgång, bland annat nyttjades sådana uppgifter från SJ för deras kassakontrollapparat för en ny arbetsmetod i Tullverket (Besparingsberedningen 19/9 1942: 66–67). Tidsstudier kunde motivera inköpsförslag på nya maskiner (räknemaskiner på tullverket) genom att insparad arbetstid kunde beräknas, och därmed också lönekostnader, vilka ställdes mot inköpskostnaden (Forssell & Tesch 1942: 27–28).

Produktmåttan var ofta enkla. Samtidigt var de inte särskilt annorlunda från exempelvis måttet som Kungliga byggnadsstyrelsen använde – lokalproduktion i m<sup>2</sup> – när de implementerade programbudgetering 1970 (Sigge 2017: 109, 111–112) eller (vissa) mått i dagens socialtjänst (Hjärpe, 2020: 125–127, 154–155). När beredningen försökte mäta verksamheten visades gränserna för avdifferentieringen, samtidigt som de använde mätningarna (och särskilt tidsstudierna) för att utforma olika förslag på omorganiseringar.

## Jämförelser

Med produktmått kan organisationer ställas mot varandra genom att jämföra mätningar, vilket också förenklar fastställandet av normer och standarder. Jämförelser är ett av de sätt som sociologer har menat att kvantifiering kan användas för att stärka kontrollen över organisationer (Espeland & Stevens 2008: 415; Kurunmäki, Mennicken & Miller 2016: 396; Hjärpe 2020: 122–123, 131–133, 139–140, 146–147, 212–213). Kvantitativa jämförelser mellan olika organisatoriska enheter möjliggör att observera hur rationellt olika enheter

styrts och därmed i vilken utsträckning deras effektivitet kan förbättras. Således synliggör detta verktyg organisationer och deras resultat (jfr Brunsson & Sahlin-Andersson 2000: 728–729; Shore & Wright 2015: 25). Mätning skapar jämförbara enheter med synliga resultat, vilket har varit en del av de senaste decenniernas styrningsreformer i offentlig sektor (t.ex. Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995: 10, 14–15, 98–103; 131–134; Lindgren 2019: 82–83). Dock förutsätter jämförelser mellan offentliga organisationer att de sysslar med (ungefär) samma uppgifter.

Därför är det inte förvånande att jämförelser användes i sjukvårdsutredningarna. Det har redan visats att produktmått var relativt väl utvecklade inom sjukvården och Bager (1942: 18–23, 29–30, 34) ville förbättra sjukvårdsstatistikens jämförbarhet. Här bör påpekas att vissa mått endast kan tolkas i relation till andra vårdenheter. Exempelvis kunde ett lasarets medelvårdstid endast förstås som hög eller låg i förhållande till andra lasarett, åtminstone i brist på en objektivt beräknad standard (samma teknik kopplas också i programbudgetutredningen till sjukhus; SOU 1967:11: 243).

I sin sammanfattande kommentar om vårdstatistik drog Bager ihop resonemangen om jämförbarhet och den vidare betydelsen av statistik för rationalisering i sjukvården:

Statistiken skall vara lätt tillgänglig och direkt användbar för praktiska ändamål. Nu har man ofta det intrycket att statistiken är till för sin egen skull. Vad skall t.ex. alla dessa uppgifter om totalkostnader för än det ena, än det andra tjäna? Först när de genom procentuella beräkningar eller på annat sätt göras direkt jämförbara få de praktiskt värde, kunna väcka impulser till sparsamhet, till rationalisering, till fortsatt utbyggnad av sjukvårdsväsendet o.s.v. [min kursivering]. (Bager 1942: 29–30)

Bager (1942: 21–23) ansåg att jämförbar statistik kunde stimulera lasaretten till (en begränsad) tävlan mot varandra. Han var också intresserad av att jämföra lasaretten med avseende på olika personalskategoriers storlek och menade att ovanligt stora personalgrupper kunde ha sin förklaring i undermålig planering, låg arbetsintensitet eller gammal teknologi. Följaktligen skulle problem i arbetsorganisationen identifieras genom en form av nyckeltal (jfr Lindgren 2014: 56–57). Tekniken användes också av andra utredare för att studera personalstorleken på (icke-statliga men statsunderstödda) sanatorier (Besparingsberedningen 17/2 1942: 1, 6–9). Statistikkommittén ville att kostnadsuppgifter utarbetades för de olika grenarna av den ordinarie statistiken i syfte att statsmakterna därigenom skulle kunna fastställa omfånget på de enskilda delarna utifrån ”behov och kostnader”. Ett offentliggörande av jämförelsen skulle också påminna statistikproducenterna om vikten av sparsamhet (Besparingsberedningen 19/12 1942: 16–17; SOU 1943:28: 17).



Återigen visade sig dock gränserna för avdifferentieringen. Även om organisatoriska problem kunde identifieras genom att jämföra storleken på olika personalgrupper mellan sjukhus, berodde dessa skillnader på en mängd faktorer som inte alla sammanhänge med en bristfällig organisation. Enligt Bager (1942: 22–23) gällde det därför att hitta mått som möjliggjorde jämförelser mellan sjukhus. Han angav några möjliga alternativ: ”antalet patienter per befattningshavare eller antalet befattningshavare per t.ex. 100 sängar eller t.ex. 1.000 patienter”. Det var viktigt för honom att hitta normer för personalstorleken för att möjliggöra att storleken på den fasta personalen kunde anpassas till ”en normal beläggning” i stället för toppbelastningen.

Kvantitativa jämförelser accepterades inte av alla. När de statliga sjukhusen undersöktes av de sjukhussakkunniga inom besparingsberedningen, kom kritik från vissa överläkare på Karolinska sjukhuset mot mått i sjukvården men även mot jämförelser.<sup>7</sup> Överläkarna ifrågasatte vilka sjukhus som Karolinska sjukhuset hade jämförts med och *inte* jämförts med. De sakkunniga försvarade sina jämförelser med att man härigenom använde sig av tidigare erfarenheter från andra organisationer. De hävdade också, som Bager, att jämförelser gjorde organisatoriska skillnader synliga. De motiverade att Karolinska (oftast) inte hade ställts mot Stockholms stads sjukhus bland annat med att de senares driftskostnader ansågs vara alltför höga. En annan dispyt rörde hur intensiteten i sjukvårdsarbetet, och därmed den ansträngning som avkrävdes personalen, hade mätts. I stället för att räkna vårdplats per personal som de sakkunniga, föredrog överläkarna måttet antal patienter per personal. De sakkunniga menade däremot att patientomsättningen endast delvis påverkade arbetsintensiteten. Bland annat var patienter med kort vårdtid ofta enklare fall. Dessutom varierade kraven på ansträngning mellan olika vårdgrenar och gällande vilken vård patienterna skulle få (Besparingsberedningen 24/3 1942: 1–3, 8).

## **Skillnader och kontinuitet i förhållande till senare former av rationalisering**

I likhet med idealtypen för ekonomisk rationalitet, sammankopplade Besparingsberedningen och programbudgeteringen kostnader med produktion samt såg dem som abstrakta kvantiteter. Följaktligen följde beredningen och programbudgeteringen idealtypen på ett abstrakt plan. Verksamheten framställdes som att den avkastar en kvantitativ mängd, vilken kan relateras till produktionens kostnader. Däremot skilde det sig hur nära undersökningsmetoderna kom idealet. Besparingsberedningen uppfattade att myndigheterna producerade ett visst kvantum, även om den kvantiteten ibland framträdde i

7 Överläkarnas kritik har ej återfunnits i sin helhet, men finns kort beskrivet i de sakkunnigas försvar och i Prop. 1942:288: 9.

form av en arbetsbörda utan möjlighet till överskott. Programbudgeteringen försökte däremot att generalisera mätningen av produktion och föreställde sig att ett överskott teoretiskt sett kunde produceras. Samtidigt delades den mest avgörande avvikelserna från idealtypen: produkten kunde inte mätas i pengar (SOU 1967:11: 15, 17, 47–52; dock såg programbudgetutredningen framtida möjligheter till sådana mätningar).

Även om rationaliteten var densamma skilde sig de strategiska målen för de två rationaliseringsförsöken. Programbudgeteringen ville öka effektiviteten i statens verksamhet och följde därmed den andra rationaliseringsstrategin, där en effektökning kunde innebära effektivisering. I stället använde besparingsberedningen den första rationaliseringsstrategin för att den ville minska statens utgifter. Därmed undveks det centrala problemet i programbudgeteringen: att mäta produkten. Emellertid har det ovan visats att det fanns tillfällen där beredningens utredningar närmade sig den andra strategin.

Valet av strategi är relaterat till de skilda utgångspunkterna: Besparingsberedningen skulle hantera en underskottskris sprungen ur de extraordinära försvarsutgifterna, medan programbudgeteringen verkade under den tidsperiod då den offentliga sektorn befann sig i sin mest expansiva period (Tarschys 1983: 42–46). Under samma period försvann besparingar som en effektiviseringsåtgärd (Premfors 1984: 45). Den produktiva socialpolitiken rådde fortfarande, vilken ansågs därmed kunna ha en positiv effekt på ekonomin (Andersson 2002: 69–70; 2003: 12–15, 40–45, 95–96). Andra behov påverkade målsättningarna och följaktligen strategivalet för staten gällande besparingsberedningen respektive programbudgeteringen. De nya sparbehoven vid slutet av 1970- och början av 1980-talet öppnade för rationaliseringar som låg närmare besparingsberedningens problemställning. Dessutom återkom nedskärningar som ett möjligt alternativ (Premfors 1984: 48–49) och socialpolitiken betraktades åter som improduktiv (Andersson 2003: 88, 92–98, 118–119). Dock krävs en djupare analys av behovet av rationaliseringarna under den här perioden för att fastslå likheter och skillnader i strategi.

Även i rationaliseringsmetoderna fanns det likheter mellan besparingsberedningen och programbudgeteringen. Den senare ville också göra jämförelser och ta fram standarder, ibland genom tidsstudier (SOU 1967:11: 239–243). Däremot skilde sig metoderna för att identifiera möjliga rationaliseringsåtgärder. Besparingsberedningen arbetade med engångsundersökningar som utfördes av tjänstemän på verket tillsammans med utomstående experter (Sällfors 1943: 9–13). De var således inriktade på ett problem i den nära framtiden och saknade ett längre perspektiv. Programbudgeteringen avsåg att sammankoppla rationaliseringen med myndighetens *egna* budget- och redovisningsarbete (Amnå 1981: 122–128, 132–138; Sundström 2003: 102–107, 112). Därmed skulle rationaliseringen systematiseras och bli en naturlig del av myndigheternas verksamhet. Här fanns kanske den största skillnaden mellan

programbudgeteringen och besparingsberedningen. Dock ville besparingsberedningen att organisationsundersökningarnas teknik skulle spridas inom verken, för att upprätta ”en fortlöpande driftkontroll”, tillsammans med att kontorschefer tillsattes. De försökte också institutionalisera rationaliseringen med Organisationsnämnden och nybildade organisationsavdelningar i verken (SOU 1943:13: 19–20; 90–91; Sällfors 1943: 9–10).

I forskningen har olika förslag getts när ”rationalismen” bröt igenom i statlig sektor. Wittrock och Lindström (1984: 11–14) identifierade ett ”rationalistiska genombrott” när rationella planeringsmetoder utsträcktes till politikens utformning. I stället för att (endast) försöka minimera kostnaderna skulle också valet av åtgärder ske på rationella grunder. Detta är givetvis ett annat problem än besparingsberedningens. Däremot saknas en grundläggande skillnad mot idealtypen, i stället har rationaliteten använts till nya problem och på andra områden. Det rör sig mer om en logisk utveckling (som också återfinns i outvecklad form på den tredje nivån i beredningens rationaliseringsupplägg). Även Nybom (1980: 151) och Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson (2008: 46–49) har poängterat kontinuiteten mellan de tidiga rationaliseringarna och 60-talets mer långsiktiga planering.

Övergången från politiska mål till marknadspreferenser, som exempelvis Hugemark (1994) och Meijling (2020) har lagt vikt på, avviker inte heller från den idealtypen. Marknadisering är endast en del av den ekonomiska rationaliteten (t.ex. Kurunmäki, Mennicken & Miller 2016: 395–397 skiljer på begreppen). En ändrad målsättning kan innebära stora organisatoriska förändringar, men påverkar inte kärnan i rationaliteten, eftersom det *endast* är fråga om andra kvantitativa mål. Det konkreta innehållet i målen är likgiltigt för målrationalitet, i stället är formen avgörande, det vill säga att det finns ett mål som (potentiellt) kan uttryckas som en kvantitet. Om detta mål (och dess mått) har bestämts av politiker eller om det baseras på brukarnas val, förändrar inte själva rationaliteten. Dessutom innebär marknadslösningar i offentlig sektor sällan rena marknadspriser (med undantag för statsägda bolag). Följaktligen delar de med programbudgetering och besparingsberedningen samma avvikelse från idealtypen: produkten kan inte mätas i pengar (åtminstone inte som ett mått på marknadens värdering. Denna motsägelse lever kvar eftersom själva idén med offentliga organ är att organisera verksamheter på ett annat sätt än marknaden. Däremot föreslogs marknadslösningar sällan av besparingsberedningen och dess utredare (även om det exempelvis fanns förslag på entreprenad för byggnadsarbeten; Bildmark 1942: 29; Besparingsberedningen 25/4 1942: 3; SOU 1944:32: 67–70, 77). Allt detta öppnar för frågan vad marknadiseringen egentligen innebar för rationaliseringen av offentligt arbete. Möjligen är detta skiftes egentliga innebörd att professioner och byråkrater förlorade makt över målsättningens operationalisering (jfr Hugemark 1994: 41, 52–53, 157–160, 170–174) och rationaliseringen. Emellertid hade redan besparingsberedningen

skapat ett rationaliseringstryck på den icke-professionella arbetskraften. Differentiering och avdifferentiering skulle således kunna pågå samtidigt på olika organisationsnivåer.

## Sammanfattande diskussion

När Besparingsberedningen initierade en rationalisering av statsförvaltningen skapades ett verktyg som lånade tekniker och metoder från den kapitalistiska sektorn. Till skillnad från programbudgeteringen och NPM, utarbetade inte beredningen en genomgripande metod för att mäta och värdera produktionen i offentlig sektor. I stället var utgångspunkten att kostnaderna skulle minimeras samtidigt som verksamhetens resultat skulle bibehållas. Dock letade sig in frågor om den offentliga verksamhetens målsättningar och hur måluppfyllnaden kunde mätas. För vissa myndigheter som den första skaderegleringsbyrån på RFA, verkar ett enkelt mått som antalet olycksfallsanmälningar ha kunnat stå för en approximativ mätning av produkten. Tidsstudier användes. För andra verksamheter, som Tullverket och sjukvården, var det svårare att hitta lämpliga mått. Samtidigt hindrade inte detta att tidsstudier utfördes i Tullverket eller att värdenheter kvantitativt jämfördes. Därmed framstod både tulltjänstemäns arbete som mätbart och sjukhus som en samling organisationer, vilka producerade synliga och jämförbara resultat.

Kärnan i denna rationalisering delade samma ekonomiska rationalitet som programbudgetering och NPM. Kostnaderna och produkten länkades till varandra genom att de relaterades till varandra som två (föreställda) kvantiteter. Däremot skilde sig problemen som rationalisering tog sig an, och därmed också strategin, åt: besparingsberedningen letade efter besparingar, medan programbudgeteringen avsåg att öka effektiviteten i förvaltningen. I den senare strategin kunde därmed en rationalisering vara framgångsrik om kostnaden var densamma men produktionen växte och/eller förbättrades, medan för besparingsberedningen var det tillräckligt att verksamheten bevarades. Det var på det sättet som myndigheternas "output" hade betydelse för besparingsberedningen. Samma ekonomiska rationalitet svarade på andra problem: krigsbudgetarnas underskott för beredningen och välfärdsstatens expansion för programbudgeteringen. Samtidigt använde sig programbudgeteringen av äldre rationaliseringstekniker (som jämförelser och standarder). De stora skillnaderna, förutom fokuset på produktmätning, låg i stället i metoderna för att identifiera rationaliseringsåtgärder och för att implementera rationaliseringen i myndigheterna. Besparingsberedningen var tillfällig och arbetade med engångsundersökningar utförda med hjälp av utomstående experter. Programbudgeteringen skulle systematisera rationaliseringen genom att integrera den i myndigheternas budget- och redovisningsarbetet. Därmed skulle rationaliseringen bli en del av myndigheternas interna arbete. Dock gav

beredningen också förslag på sätt att institutionalisera rationaliseringen genom bland annat Organisationsnämnden och avdelningar inom myndigheterna.

Därmed institutionaliserades den ekonomiska rationaliteten ungefär samtidigt som välfärdsstaten skapades. Redan Heckscher (1958 [1952]: 52–569) hävdade att effektivitetsfrågor blev viktiga när välfärdsåtaganden utökades. Samtidigt som samhället differentierades, inleddes också en avdifferentiering av den offentliga sektorn, där behovsproduktionen organiserades utifrån en kvantitativ målrationalitet. Detta kan ha möjliggjort *under den här perioden* en ömsesidig samverkan mellan rationaliseringssträvandena och de professionella samtidigt som arbetet på lägre nivåer blev mer detaljstyrt.

Det återstår några frågor att besvara. Implementeringen av rationaliseringen har inte undersökts. I vilken mån lyckades rationaliseringen förändra arbetet i statsförvaltningen? Den viktigaste av dessa frågor är dock: varför introducerades rationaliseringen just under kriget? Deras plats i en övergripande dynamik har förklarats, däremot har det ännu inte besvarats varför den beslutsfattande delen av staten, politiken, just då var mottaglig för rationalisering. För detta krävs en förståelse av hur relationen mellan kapitalackumulation och offentlig sektor såg ut under kriget. Min förhoppning är att kunna diskutera dessa frågor i senare artiklar.

## Referenser

### KÄLLMATERIAL FRÅN BESPARINGSBEREDNINGEN

- Besparingsberedningen odaterat PM1. ”P.M. angående frågan om begränsningar i förvaltningsorganisationen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 1.
- Besparingsberedningen 12/8 1941, ”P.M. med yttrande och förslag angående arbetsdomstolen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 4.
- Besparingsberedningen 8/10 1941. ”P.M. med yttrande och förslag av besparingsberedning angående arbetsstudier å vägunderhållets område”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 10/12 1941, Besparingsberedningens sjukhussakkunniga. ”Till Besparingsberedningen”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.
- Besparingsberedningen 17/2 1942, Sakkunniga för utredning rörande rationaliserings- och besparingsåtgärder inom vissa grenar av hälso- och sjukvården. ”P.M. angående bidrag till driften av anstalter för lungtuberkulos och bidrag till driften av anstalter för kirurgisk tuberkulos”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 9.
- Besparingsberedningen 24/3 1942, Besparingsberedningens sjukhussakkunniga. ”Till Statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet”, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.

- Besparingsberedningen 15/4 1942. "Promemoria angående vägväsendet", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 25/4 1942. "P.M. med yttrande och förslag av besparingsberedningen angående underhållet av vissa staten tillhöriga fastigheter", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 18/5 1942. Sakkunniga för verkställande av utredning i fråga om besparings- och rationaliseringsåtgärder inom tullverket. "P.M. med förslag till ombildning av generaltullstyrelsens personalbyrå till en drifttjänstbyrå", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 23/5 1942. Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning. "Rapport den 23 maj 1942 från Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 19/9 1942. Särskild sakkunnigutredning ifråga om redovisningsväsendet och kontorsorganisationen inom tullverket. "P.M. med förslag till vissa ändringar i tullverkets redovisningssystem", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6.
- Besparingsberedningen 30/11 1942. Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning. "Redogörelse för verkställd utredning angående kontorsorganisationen å Riksförsäkringsanstaltens tredje skaderegleringsbyrå", Riksförsäkringsanstaltens organisationsavdelning, *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Besparingsberedningen 19/12 1942, Besparingsberedningens statistikkommitté. "Betänkande med förslag angående den statliga statistikens organisation m.m.", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.
- Bager, E.B.E., 14/4 1942, Besparingsberedningen. "Utredning angående sambandet mellan öppen och sluten sjukvård m.m.", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 5.
- Bildmark, Knut, 23/2 1942, Sakkunnig angående besparings- och rationaliseringsåtgärder i fråga om underhållet av staten tillhöriga, för den civila statsförvaltningen och försvarsväsendet disponerade byggnader, Besparingsberedningen. "Utredning angående besparings- och rationaliseringsåtgärder ifråga om underhållet av vissa staten tillhöriga byggnader", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 6 och 9.
- Forssell, Bengt & Tesch, Bengt, 20/3 1942, Delegation för organisationsundersökningar, Besparingsberedningen. "Redogörelse för arbetsstudier utförda i tullverket på arbeten inom tullbehandlingsavdelningar under tiden mars-oktober 1941", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.
- Karlgren, Bernhard, 1941, Besparingsberedningen. "Promemoria angående besparingsåtgärder vid de svenska statsuniversiteten", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 8.
- Tesch, Bengt, 16/4 1942, Organisationsavdelningen för tullverket, Besparingsberedningen. "P.M. Tullavdelningen för postpaket, Stockholm. Utredning om lokalbehov och läge", *Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 7.

## KÄLLMATERIAL FRÅN RIKSDAGEN

Hage, Ernst, motion, andra kammaren, 1937:319.

Proposition 1941/261. *Angående anslag till besparingsberedningen*. Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1941/web\\_prop\\_1941\\_\\_\\_261/prop\\_1941\\_\\_\\_261.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1941/web_prop_1941___261/prop_1941___261.pdf).

- Proposition 1942/288. *Angående anslag till vissa undervisningssjukhus m.m.*  
Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1942/web\\_prop\\_1942\\_\\_\\_\\_288/prop\\_1942\\_\\_\\_\\_288.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1942/web_prop_1942____288/prop_1942____288.pdf).
- Proposition 1943/305. *Angående anslag för budgetåret 1943/44 till organisationsundersökningar m. m.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1943/web\\_prop\\_1943\\_\\_\\_\\_305/prop\\_1943\\_\\_\\_\\_305.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1943/web_prop_1943____305/prop_1943____305.pdf).
- Proposition 1944/225. *Angående vissa anslag till riks försäkringsanstalten.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1944/web\\_prop\\_1944\\_\\_\\_\\_225/prop\\_1944\\_\\_\\_\\_225.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1944/web_prop_1944____225/prop_1944____225.pdf).
- Riksdagens skrivelse 1937:311. *Till Konungen i anledning av riksdagens år 1936 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverkets jämte därtill hörande fonders tillstånd, styrelse och förvaltning för tiden 1 juli 1935–30 juni 1936.* Tillgänglig på [https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1937/web\\_rskr\\_1937\\_\\_\\_\\_311/rskr\\_1937\\_\\_\\_\\_311.pdf](https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1937/web_rskr_1937____311/rskr_1937____311.pdf).

## KÄLLMATERIAL FRÅN SKRIVELSER TILL REGERINGEN

- Skrivelse 28/2 1940. "Till konungen", från *Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen & Stockholms handelskammare, Besparingsberedningens (1940) arkiv* (Riksarkivet: SE/RA/320864), volym 2.

## LITTERATUR

- Aitken, Hugo G.J., 1960. *Taylorism at Watertown Arsenal: Scientific Management in Action 1908–1915*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Amnå, Erik, 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn?: Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.
- Andersson, Jenny, 2002. "Kostar sociala reformer pengar? Nedslag i 1900-talets diskussion om en produktiv socialpolitik", s. 57–78 i Malmberg, Bo & Sommestad, Lena (red.), *Befolkning och välfärd: Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Andersson, Jenny, 2003. *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Uppsala: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Andersson-Skog, Lena, 1993. "Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet" – *SI, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*. Umeå: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Baldamus, Wilhelm, 1967 [1961]. *Efficiency and Effort: An Analysis of Industrial Administration*. London: Tavistock Publications Limited.
- Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans, 2013. "Forms of intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms", *Organization Studies* 34(9), s. 1357–1380.
- Bergelin, Eric, 2023. *Planeringsforskningens genombrott: Försvarets forskningsanstalt och det globala kalla krigets planeringsexperten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Berggren, Christian, 1981. "Slog taylorismen aldrig igenom i Sverige", *Arkiv för arbetarrörelsens studier*, nr 19–20, s. 31–50.
- Bergström, Tomas & Lapsley, Irvine, 2017. "On the Elusive Nature of Modernisation in Government", *Statsvetenskaplig tidskrift* 119(1), s. 7–22.
- Bevan, Gwyn & Hood, Christopher, 2006. "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System", *Public Administration* 84(3), s. 517–538.
- Blomgren, Maria & Waks, Caroline, 2017. "The Impact of Institutional Pluralism on Governmental Reforms in the Public Sector: Choice, Monitoring and Licenses in Swedish Schools", *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(4), s. 3–25.
- Bornemark, Jonna, 2018. *Det omätbaras renässans: en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Braverman, Harry, 1977. *Arbete och monopolkapital: Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, 2000. "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies* 21(4), s. 721–746.
- Clarke, Simon, 1982. *Marx, Marginalism and Modern Sociology: From Adam Smith to Max Weber*. London och Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- de Geer, Hans, 1978. *Rationaliseringsrörelsen i Sverige: Effektivitet sidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*. Stockholm: SNS.
- de Geer, Hans, 1992. *På väg till datasamhället: Datatekniken i politiken 1946–1963*. Stockholm: Kungl Tekniska högskolan.
- de Geer, Hans, 1995. "C. Tarras Sällfors – Sveriges förste professor i industriell ekonomi och organisation", s. 181–191 i Engwall, Lars (red.), *Föregångare inom företagsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Espeland, Wendy Nelson, & Stevens, Mitchell L., 2008. "A Sociology of Quantification", *European Journal of Sociology* 49 (3), s. 401–436.
- Esping, Hans, 1980. *Sociala program: om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden*. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Forssell, Anders & Jansson, David, 2000. *Idéer som fångslar: Recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Fredriksson, Berndt, 1980. "Finansförvaltning i förvandling: Statskontoret 1680–1920", s. 29–132 i Granholm, Arne & Rydén, Margot (red.), *Statskontoret 1680–1980: En jubileums- och årsskrift*. Vällingby: LiberFörlag/Statskontoret.
- Friberg, Lennart, 1973. *Styre i kristid: Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Friedland, Roger, 2014. "Divine Institution: Max Weber's Value Spheres and Institutional Theory", *Research in the Sociology of Organizations*, 41, s. 217–258.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R., 1991. "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", s. 232–266 i Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Granholm, Arne, 1981. "Några bilder från offentlig förvaltnings inre liv under två sekel", s. 8–55 i Engellau, Patrik & Granholm, Arne (red.), *Byråkraternas egen byråkrati: förr och nu*. Stockholm: Statskontoret.
- Greiff, Mats, 1992. *Kontoristen: Från chefens högra hand till proletär: Proletarisering, feminisering och facklig organisering bland svenska industritjänstemän 1840–1950*, Lund: Mendocino.



- Guillén, Mauro F., 1994. *Models of Management: Work, Authority and Organization in a Comparative Perspective*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Gustafsson, Rolf Å., 1987. *Traditionernas ok: Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv*. Solna: Esselte studium.
- Gustafsson, Rolf Å., 2000. *Välståndstjänstearbetet: Dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Gustafsson, Rolf Å., 2017. *Från ämbetsmannastat till välfärdsstat: En studie av svensk offentlig arbetsgivarpolitik*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Gustafsson, Martin, 2009. "Ta vara på tiden. På resa med C. Tarras Sällfors 1920–1960", s. 127–149 i Fornäs, Johan & Harding, Tobias (red.), *Kulturellt: Reflektioner i Erling Bjurströms anda*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Tillgänglig online på <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A234099&dsid=7915>.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hallonsten, Olof, 2020. *Klämd mellan marknad och stat: Om samhällets värdesfärer och vetenskapens roll*. Stockholm: Timbro.
- Hallonsten, Olof, 2022. "Järnburen smids på nytt. Ett klassiskt sociologiskt perspektiv på new public management och dess konsekvenser", *Sociologisk forskning* 59(1–2), s. 31–53.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å., 2008. *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta AB.
- Heckscher, Gunnar, 1958 [1952]. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner.
- Hjärpe, Teres, 2020. *Mätning och motstånd: sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Socialhögskolan.
- Hugemark, Agneta, 1994. *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv förlag.
- Isacson, Maths & Mirsafian, Arvand, 2022. "Den svenska arbetarrörelsen och arbetslivets utmaningar", s. 178–209 i Björk, Gunnela et al. (red.), *1930-talet i Norden: Folkhemsbygge och kamp mot fascismens framväxt*, Huddinge: Arbetarnas Kulturhistoriska Sällskap & Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.
- Jacobsson, Bengt, 1989. *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolan och det nya verket: Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag AB.
- Kalberg, Stephan, 1980. "Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History", *American Journal of Sociology* 85(5), s. 1145–1179.
- Kilander, Svenbjörn, 1991. *Den nya staten och den gamla: En studie i ideologisk förändring*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kurunmäki, Liisa, Mennicken, Andrea & Miller, Peter, 2016. "Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the social sphere?", *Sociologie du Travail* 58(4), s. 390–402.
- Larsson, Jan, 1976. "Svensk exportindustri och utrikesförvaltning kring sekelskiftet", *Historisk tidskrift* 97(4), s. 34–58.

- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena, 2019. "Öppna jämförelser", s. 71–85 i Hanberger, Anders & Lindgren, Lena (red.), *Perspektiv på granskning inom offentlig sektor: Med äldreomsorgen som exempel*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Lindström, Stefan, 1997-04-04. "Kon blåste först", PM *Förvaltningspolitiska kommissionen*.
- Littler, Craig R., 1978. "Understanding Taylorism", *The British Journal of Sociology* 29(2), s. 185–202.
- Meijling, Jesper, 2020. *Marknadisering: en idé och dess former inom sjukvård och järnväg 1970–2000*. Stockholm: KTH.
- Miller, Peter, 2001. "Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter", *Social Research* 68(2), s. 379–396.
- Nieckels, Harry & Sällfors, Tarras, 1921. *Modern verkstadsorganisation: Enligt den vetenskapliga arbetsledningens principer*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Nybohm, Thorsten, 1980. "Det nya statskontorets framväxt 1960–1965", s. 133–179 i Granholm, Arne & Rydén, Margot (red.), *Statskontoret 1680–1980: En jubileums- och årsskrift*. Vällingby: LiberFörlag/Statskontoret.
- Porter, Theodore M., 1995. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Premfors, Rune, 1984. "Effektivitetssträvanden i svensk statsförvaltning", *Nordisk administrativt tidskrift*, 65(1), s. 39–49.
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Reay, Trish & Hinings, C.R. (Bob), 2009. "Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics", *Organization Studies* 30(6), s. 629–652.
- Runeby, Nils, 1978. "Americanism, Taylorism and Social Integration: Action Programmes for Swedish Industry at the Beginning of the Twentieth Century", *Scandinavian Journal of History* 3(1), s. 21–46.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Schneiberg, Marc, 2007. "What's on the path? Path dependence, organizational diversity and the problem of institutional change in the US economy, 1900–1950", *Socio-Economic Review* 5(1), s. 47–80.
- Sigge, Erik, 2017. *Architecture's Red Tape: Government Building Construction in Sweden, 1963–1973: The example of the National Board of Public Building, KBS (Kungliga Byggnadsstyrelsen)*. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology, School of Architecture.
- Simon, Herbert A., 1997 [1945]. *Administrative Behavior: A Study of the Decision-making Processes in Administrative Organizations*. 4:de utgåvan. New York City, New York: The Free Press.
- Shore, Cris & Wright, Susan, 2015. "Governing by numbers: audit culture rankings and the new world order", *Social Anthropology/Anthropologie Sociale* 23(1), s. 22–28.
- SOU 1942:57. *Betänkande angående inrättande av statens sakrevision*. Avgivet av 1941 års revisionsutredning. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.

- SOU 1943:13. *Besparingsberedningens slututlåtande avgivet den 27 februari 1943*. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1943:28. *Betänkande med förslag angående den statliga statistikens organisation m. m.* Avgivet av Besparingsberedningens statistikkommitté. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1944:32. *Slututlåtande*. Avgivet av Besparingsberedningens järnvägssakkunniga. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag.
- SOU 1950:8. *Betänkande angående rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen*. Avgivet av 1949 års rationaliseringsutredning. Stockholm: K.L. Beckmans boktryckeri.
- SOU 1959:22. *Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation*. Avgivet av 1956 års Rationaliseringsutredning. Stockholm: Iduns Tryckeriaktiebolag Esselte AB.
- SOU 1967:11. *Programbudgetering del 1*. Statskontorets programbudgetutredning. Stockholm: Esselte AB.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sällfors, C. Tarras, 1943. *Möjligheter till kostnadsbesparingar i kontors- och förvaltningsorganisation*. Stockholm: Am. Lundquist Tr.
- Sällfors, C. Tarras, 1947. "Principles of Organization and Management as Applied to Public Administration", s. 501–512 i *International Management Congress, Eighth International Management Congress, Stockholm 1947: Volume 1. Papers submitted to the sectional meetings*, Stockholm: Swedish National Committee of Scientific Management.
- Sällfors, C. Tarras, 1948. "Organisationsundersökningar inom den svenska statsförvaltningen", föredrag 26/2 1948 Köpenhamn, *Nordisk administrativ tidsskrift* 29(1–2), s. 3–27.
- Sällfors, Tarras, 1949. *Arbetsstudier inom industrin*, 4:de uppl. Stockholm: Sveriges industriförbund.
- Sörndal, Olof, 1945. "Byråkratismen i statsförvaltningen: några drag i den parlamentariska debatten efter 1905", *Statsvetenskaplig tidskrift* 48(4), s. 383–404.
- Tarschys, Daniel, 1983 [1978]. *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber Förlag.
- Tarschys, Daniel & Eduards, Maud, 1975. *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Vällingby: Liber Förlag.
- Taylor, Frederick Winslow, 1919 [1911]. *The Principles of Scientific Management*. New York & London: Harper & Brothers Publishers.
- Taylor, Frederick Winslow, 1920 [1911]. *Rationell arbetsledning: Taylorsystemet*, 3:de upplagan, Uppsala: Almqvist & Wiksells boktryckeri-A.-B.
- Thornton, Patricia & Ocasio, William, 2008. "Institutional Logics", s. 99–129 i Greenwood, Royston, Oliver, Christine, Suddaby, Roy & Sahlin, Kerstin, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications Ltd.
- Thornton, Patricia, Ocasio, William & Lounsbury, Michael, 2012. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Vedung, Evert, 2010. "Four waves of Evaluation Diffusion", *Evaluation* 16(3), s. 263–277.
- Wallenberg, Jan, 1985. *Några effektivitetsproblem i statlig byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

- Weber, Max, 1983. *Ekonomi och samhälle: Förstående sociologins grunder. Del 1. Sociologiska begrepp och definitioner: Ekonomi, samhällsordning och grupper.* Lund: Argos.
- Weber, Max, 1987. *Ekonomi och samhälle: Förstående sociologins grunder. Del 3. Politisk sociologi.* Lund: Argos.
- Weber, Max, 1996 [1920]. *Religionen, rationaliteten och världen.* Lund: Argos.
- Wittrock, Björn & Lindström, Stefan, 1984. *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik.* Stockholm: Förlaget Akademilitteratur AB.
- Åmark, Klas, 1996. "Statligt arbetsgivareskap och fackliga strategier", s. 245–272 i Kvarnström, Lasse, Waldemarson, Ylwa & Åmark, Klas (red.), *I statens tjänst: Statlig arbetsgivarpolitik och fackliga strategier 1870–1930.* Lund: Arkiv förlag.

# Litteraturgranskningar



**Blinder, Alan S., 2022. *A Monetary and Fiscal History of the United States, 1961–2021*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.**

**Stephanopoulos, George, 2024. *The Situation Room: The Inside Story of Presidents in Crisis*. New York & Boston: Grand Central Publishing.**

Anmälan av Benny Carlson

Alla som är intresserade av amerikansk ekonomisk politik och säkerhetspolitik, ekonomer och statsvetare likaväl som bildad allmänhet, har genom ett sammanträffande fått möjlighet att tränga parallellt in i dessa ämnesområden från 1961 och fram till våra dagar. Det handlar om två volymer, skrivna av "politiska insiders". Alan Blinder, professor i nationalekonomi vid Princeton University, tidigare vice ordförande i Federal Reserves styrelse och medlem av Bill Clintons Council of Economic Advisers, har skrivit USA:s penning- och finanspolitiska historia och George Stephanopoulos, journalist vid ABC och tidigare rådgivare åt Clinton i policy- och strategifrågor, har öppnat dörren till det "Situation Room" i vilket världspolitikens stora avgöranden planerats, hanterats och utvärderats. Böckerna är visserligen till sitt ämnesinnehåll väsensskilda men samtidigt besläktade genom att de båda behandlar amerikanska administrationers agerande från John F. Kennedy till Joe Biden.

Titeln på Alan Blinders bok, *A Monetary and Fiscal History of the United States, 1961–1921*, ska ses som en fortsättning på Milton Friedmans och Anna Schwartz' *A Monetary History of the United States, 1867–1960* från 1963, ett verk som haft stort inflytande på den amerikanska stabiliseringspolitiska debatten. Blinder har emellertid lagt till "fiscal" (finanspolitiska) i sin titel. Han är nämligen till skillnad från Friedman inte monetarist utan keynesian och etiketterar sig själv politiskt (s. 3) som "center-left Democrat".

Blinders historieskrivning är inträngande och ofta spännande, en bladvärdare på 432 sidor. Den har fått lovord av såväl Bill Clinton som Ben Bernanke. Det är omöjligt att i en recension ge rättvisa åt dess rika innehåll men låt mig ändå nödtorftigt återge några episoder och trender.

Blinder inleder med John F. Kennedys "nya ekonomi". Kennedy omgav sig med framstående keynesianska ekonomer så som Kenneth Arrow, Paul Samuelson, Robert Solow och James Tobin, alla sedermera nobelpristagare i ekonomi.

Hans plan på skattesänkning drevs efter hans död igenom av Lyndon Johnson 1964 och utgjorde med Blinders ord (s. 10) "the first deliberate and avowedly Keynesian fiscal policy action ever undertaken by the U.S. government". Arbetslösheten föll och inflationen låg stilla tills den fick fart genom utgifterna för Vietnamkriget. När Fed-ordföranden William McChesney Martin ville ta bort "punschskålen" blev Lyndon Johnson så arg att han frågade sin justitieminister om han kunde avskeda Martin. Det kunde han inte.

Johnsons skattehöjning 1968 kom för sent för att bromsa inflationen. Det sågs som ett bakslag för keynesianismen och intresset försköts mot penningpolitiken. Monetarismen bröt igenom, baserad på Milton Friedmans uppfattning att inflation bara kan uppstå genom en ökning av penningmängden. A. W. Phillips svarade för ett annat teoretiskt genombrott när han 1958 upptäckte sin berömda kurva "in much the same way that Alexander Fleming had discovered penicillin thirty years earlier – serendipitously" (s. 57).

Richard Nixon lyckades med hjälp av Fed-chefen Arthur Burns i samband med sin återvalskampanj 1972 åstadkomma en politisk konjunkturcykel. Det året tredubblades BNP-tillväxten genom finans- och penningpolitiska stimulanser. För att hålla inflationen stången införde Nixon, för första och hittills enda gången i fredstid, löne- och priskontroller. Efter valet accelererade inflationen och Burns tvingades trampa på räntebromsen. Blinders dom över Burns är hård: han offrade centralbankens självständighet och lyckades inte kontrollera den inflation han släppt lös.

1970-talet fortsatte med prischocker på livsmedel och olja med åtföljande stagflation. Enligt Milton Friedman kunde en relativ prisförändring (en utbudschock) inte leda till inflation om den inte åtföljdes av expansion av penningmängden. Ett synsätt Blinder betecknar som naiv eller rent av ideologisk monetarism.

En annan chock kom med teorin om rationella förväntningar. Blinder (s. 103): "Academic economists were madly in love with rational expectations, barely recognizing that the term really meant 'model consistent' expectations, no matter how silly the model was." Denna teoretiska revolution avsatte få spår på det praktiska planet (s. 95): "Actual policymakers in central banks had the good sense to (mostly) ignore it." Enligt teorin kunde bara oförutsedda penningpolitiska åtgärder få effekt. När Fed:s Paul Volcker, av Blinder (s. 125) betecknad "the Babe Ruth of central banking", liksom Margaret Thatcher i Storbritannien i början av 1980-talet knäckte inflationen genom åtstramningspolitik kom denna knappast som blixtrå från klar himmel.

Ronald Reagan omsatte i handling den utbudspolitiska idén (byggd på Laffer-kurvan) att stora skattesänkningar kan öka tillväxten samtidigt som skatteintäkterna ökar och budgetunderskotten minskar. Följden blev emellertid kraftigt ökade budgetunderskott som för lång tid framåt hamnade i centrum för den ekonomiskpolitiska debatten. Demokrater och republikaner var ense



om att underskotten måste ner men där tog enigheten slut. Demokraterna ville minska försvarsanslagen och behålla övriga anslag, republikanerna ville tvärtom. George Bush senior var oroad över budgetunderskotten varför han gick med på att höja vissa skatter, vilket bidrog till att han förlorade valet 1992.

Den stora börskraschen 1987 blåste över sedan Alan Greenspan (i Walter Bagehots anda) gjort klart att Fed skulle uppträda som "lender of last resort". Det blev början på Greenspans långa och framgångsrika tid (1987–2006) som Fed-chef och ekonomiskpolitisk guru.

Bill Clinton lanserade ett program för att minska budgetunderskotten som ett program för att skapa jobb – och lyckades! Räntorna föll och den amerikanska jobbskaparmaskinen gick på högvarv. En antikeynesiansk idé slog rot: minskade budgetunderskott ökar den ekonomiska tillväxten.

Tidigare presidenter hade försökt koordinera Fed:s penningpolitik med finanspolitiken eller kritiserat Fed-chefen för att inte samarbeta. Clinton däremot visade stor respekt för Fed och Greenspan. Denne förstod tidigare än alla andra att den nya informationstekniken skulle öka produktiviteten och att hög tillväxt och låg arbetslöshet därför inte behövde sätta fart på inflationen. Fed avvaktade med räntehöjningar och 1990-talet blev en period med god tillväxt. Tron på den nya teknikens välsignelser gick emellertid överstyr och ledde till IT-kraschen vid millennieskiftet.

George Bush junior återupplivade Laffers utbudstanke att skattesänkningar finansierar sig själva genom ökad tillväxt. Nu inleddes en period av tillväxt utan jobbskapande. Fed hade därmed goda skäl att hålla låga räntor. En bubbla blåstes emellertid upp på fastighetsmarknaden. Fed ställdes inför samma fråga som flera gånger tidigare, bland annat inför den stora börskraschen 1929: ska man höja räntan för att punktera en tillgångsbubbla även om ekonomin i övrigt inte är överhettad? Blinder tror att det hade behövts så kraftiga räntehöjningar för att minska trycket i bubblan att luften kunde ha gått ur hela ekonomin.

Om finanskrisen och den stora recessionen har mycket skrivits, bland annat tidigare av Blinder själv. Nu gick finansens (Treasury) Hank Paulson och Fed:s Ben Bernanke hand i hand till kongressen för att skrämman ledamöterna att anta ett väldigt program, TARP (Troubled Asset Relief Program). Republikanerna i representanthuset blev rädda först när deras obstruktion fick börserna på fall. Blinder betecknar (s. 278–279) TARP som "among the most successful but least understood economic policy innovations in our nation's history". Fed å sin sida serverade en "alfabetsoppa" av olika program.

När Barack Obama flyttade in i Vita huset fann de republikanska politiker som blundat för Bush juniors stora budgetunderskott att Obamas underskott utgjorde ett hot mot välstånd och moral. Inflationen höll sig, trots Feds expansiva penningpolitik, på mattan. Den ekonomiska expansionen 2009–2019 blev den längsta i USA:s historia. Den var emellertid annorlunda än expansionen på 1990-talet. Produktiviteten ökade inte varför sysselsättningen men inte

BNP ökade kraftigt. Penningpolitiken uppvisade inga stora skiften under Fed-cheferna Ben Bernanke (2006–2014), Janet Yellen (2014–2018) och Jerome Powell (2018–).

Med Donald Trump i Vita huset kom idén om självfinansierande skattesänkningar åter i ropet. Tillväxten förblev dock densamma som åren dessförinnan. Före valet 2016 hade Trump förklarat att Yellen borde skämmas för att hon höll räntorna så låga. Två år senare, sedan Fed höjt räntan, förklarade han att Powell och Fed blivit galna.

Så kom covidén. USA:s BNP föll 10 procent på ett kvartal (våren 2020) och arbetslösheten steg till 15 procent. Snabba och kraftfulla motåtgärder sattes in. Räntan låg redan nära noll men Fed lovade öppna kreditkranarna så mycket som krävdes (Bagehot på steroider enligt en journalist) och kongressen godkände i slutet av mars ett program, CARES (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security), om 2,2 biljoner (en biljon = tusen miljarder) dollar, motsvarande 10 procent av BNP eller halva den federala budgeten. Joe Biden drev våren 2021 igenom ett ungefär lika stort program, ARP (American Rescue Plan), och hösten samma år ett nytt jätteprogram, "Build Back Better". De finanspolitiska insatserna under Trump och Biden kunde därmed summeras till 6 biljoner dollar.

Blinder sammanfattar balansakten mellan finans- och penningpolitik som så att Johnsons skattesänkning 1964 höjde finanspolitikens anseende medan densammes skattehöjning 1968 kom för sent och sänkte anseendet. Därefter dominerade Nixon såväl finans- som penningpolitiken. Med Volcker vid Fed-rodret hamnade finanspolitiken i bakvattnet. Den dök upp igen när det visade sig att Reagans skattesänkning fick stor effekt på efterfrågan. Den figurerade i bakvänd form under Clinton med minskat budgetunderskott i kombination med ökad sysselsättning. De goda tiderna bestod ovanligt länge genom att Greenspan trots kraftigt minskad arbetslöshet förde en lätt penningpolitik. Hans chansning (baserad på en intuitiv tro på produktivitetsökning) lyckades och han fick en position som återigen satte penningpolitiken i högsätet. Under finanskrisen gick finans- och penningpolitiken hand i hand. Obama hade, sedan demokraterna tappat kontrollen över representanthuset i mellanårsvalet 2010, svårt att få något igenom kongressen och penningpolitiken blev "the only game in town". Det ändrades när Trump 2017 drev igenom sin skattesänkning. När coronaviruset slog till gick all ekonomisk politik upp i stabsläge. "No one worried then about whether monetary or fiscal policy should sit in the first chair" (s. 378).

Keynesianismens anseende har i stora drag följt finanspolitikens. Blinder summerar (s. 383):

Defining Keynesian policy as belief in using fiscal policy to influence aggregate demand, I would classify American presidents into

three baskets. Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Obama, and Biden were all basically Keynesians, both in principle and in practice. Reagan, Bush II, and Trump shunned the Keynesian label but acted Keynesian in practice. The only fiscal episodes that can be characterized as truly anti-Keynesian occurred under Bush I and Clinton, when the policy focus was squarely on reducing the deficit no matter what.

Centralbankens självständighet nådde en bottennotering under Nixon och Burns men (åter)upprättades under Carter och Volcker och har därefter varit obestridd. Trump rasade visserligen mot Powell men denne lät sig inte skrämmas.

Över till George Stephanopoulos. Alla som brukar titta på CNN torde vara bekanta med Wolf Blitzer och "The Situation Room". Mindre bekant är det "Situation Room" eller politiska "nervcenter" som inrättades i Vita husets källare under president Kennedy 1961. Nu har de kriser som amerikanska administrationer haft på sitt bord i mer än 60 år blivit belysta från insidan tack vare Stephanopoulos drygt 350-sidiga volym om *The Situation Room: The Inside Story of Presidents in Crisis*. Stephanopoulos bygger på egna erfarenheter, tillgänglig litteratur och inte minst intervjuer med åtskilliga av rummets nyckelaktörer, allt från kändisar som Anthony Blinken, John Bolton, Anthony Fauci, Robert Gates, Henry Kissinger, Leon Panetta och Condoleezza Rice till dussintals mindre kända men inte mindre betydelsefulla namn.

Situationsrummet – på svenska bör det kanske heta krisrummet – hade föregångare: William McKinley, Franklin Roosevelt och Dwight Eisenhower hade iscensatt liknande arrangemang under spansk-amerikanska kriget, andra världskriget och kalla kriget. Men det var Kennedy som efter fiaskot vid Grisbukten på Kuba lät inrätta ett permanent krisrum. Det skulle, med Stephanopoulos ord (s. 21), bemannas med mångkunniga personer: "A good Sit Room officer must be focused, intelligent, judicious, apolitical, a fast reader, a critical thinker and cool under pressure." Dessa personer fick snabbt sitt eldprov: Kubakrisen 1962.

Nästa president, Lyndon Johnson, fick Vietnamkriget och sexdagarskriget 1967 på halsen. Medan Kennedy sällan var i situationsrummet var Johnson där ideligen. "The pace was hectic and the room the heartbeat of the Johnson administration ..." (s. 49). Richard Nixon däremot skydde rummet och satte nästan aldrig sin fot där, inte ens i samband med oktoberkriget 1973. Då hade Watergate-skandalen briserat och Nixon var mestadels (liksom Brezjnev på den ryska sidan) berusad och handlingsförlamad. I hans ställe var utrikesminister Henry Kissinger rummets herre.

Den värsta krisen under Gerald Ford gällde den kambodjanska arméns kidnappning av besättningen på fraktfartyget *Mayaguez* i maj 1975, strax efter

Saigons fall. Kissinger argumenterade för bombning av Phnom Penh men ett amerikanskt krigsfartyg lyckades befria besättningen och krisen blåste över. Jimmy Carters stora huvudvärk var de omkring 60 amerikaner som togs som gisslan i Teheran 1979. Den räddningsplan som utarbetades fick utrikesminister Cyrus Vance att avgå. Planen – Desert One – blev som bekant ett fiasko och en viktig lärdom för framtida liknande planer.

När John Hinckley 1981 sköt Ronald Reagan blev det stor dramatik i krisrummet. Utrikesminister Alexander Haig förklarade i strid med den konstitutionella rangordningen att "As of now I am in control here in the White House, pending the return of the vice president" (s. 121). När Reagan var på benen igen tillbringade han mycket tid i krisrummet. Stephanopoulos förklarar de olika presidenternas beteende med att Johnson var kontrollfreak och Nixon paranoid medan Reagan kände sig bekväm i varje rum han gick in i. Under Reagan gjorde datorerna sitt intåg i rummet. Det gjorde även Oliver North med känt resultat (Iran-Contras-affären).

Under George Bush senior gick krisrummet "like a well-oiled machine" (s. 166), vilket demonstrerades under Gulfkriget 1991. Under Bill Clinton rådde dödläge mellan olika läger om hur kriget i Bosnien skulle hanteras. Så kom 11 september 2001. George Bush junior läste sagor för barn i Florida när de två planen kraschade in i World Trade Center. All personal beordrades att lämna Vita huset som var ett av Al Qaida-terroristernas mål men de som tjänstgjorde i krisrummet vägrade lämna sina poster. En lista med deras socialförsäkringsnummer gjordes upp, den så kallade dödslistan, för att klagöra vilka kroppar man skulle leta efter. United Airlines Flight 93 kraschade emellertid som bekant inte i Washington utan på ett fält i Pennsylvania.

Den mest dramatiska episoden i krisrummet under Barack Obamas tid var när ett specialförband gjorde en nattlig räd mot ett hus i Abbottabad i Pakistan och dödade Usama bin Ladin. Räden hade förberetts minutiöst utifrån erfarenheterna av den misslyckade räden i Teheran 32 år tidigare. Bilden av Obama och hans team i rummet har, som det heter, blivit ikonisk.

Under Donald Trump var det inte presidenten som hanterade kriser utan presidenten var själv en kris som måste hanteras. Trump var inte intresserad av information från krisrummet. Han ville hellre ha utskriften av de nyhetstexter som rullar på skärmens botten vid TV-kanalernas nyhetssändningar. John Bolton vittnar (s. 278) om mötena i rummet: "He [Trump] had no idea what the issues were. He never learned anything."

Biden trivdes till skillnad från Trump i krisrummet. Han hanterade sina stora utrikespolitiska utmaningar mindre bra – uttåget från Afghanistan 2021 – och mycket bra – förberedelserna i form av informationsspridning och alliansbygge inför Putins invasion av Ukraina året därpå. Hösten 2023 renoverades rummet och blev ett "digitally advanced, ergonomically designed, smartly configured complex" (s. 319). Då finns krisrummet i presidentens privata mobiltelefon.

Stephanopoulos historik innehåller uppenbarligen mycket information som tidigare varit förborgad. Hur mycket som är nytt och hur mycket som är tidigare känt är dock inte lätt eller ens intressant för en outsider att bedöma. Hans redogörelse är under alla förhållanden en nyttig sammanfattning av de kriser USA haft att hantera under 60 år och spännande i och med detaljeringsnivån med presidenter, ministrar och övriga i händelsernas centrum ofta ordagrant citerade.

**Dupuy, Alex, 2024. *Haiti Since 1804: Critical Perspectives on Class, Power, and Gender*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.**

Reviewed by Mats Lundahl

*Haiti since 1804*, by the Haitian-American sociologist Alex Dupuy at Wesleyan University, is a slim volume of some 160 pages, covering Haiti's entire history as a sovereign nation. Its four essays in different ways focus on 'the theme of class, power and gender and their interrelations and effects in Haiti in the context of its position and function in the capitalist world economy since 1804' (p. 1). The essays all stand on their own but putting them in relation to each other greatly increases the understanding of Dupuy's message.

The first essay, 'Indemnity, Debt, and Development: A Reprise', serves the useful purpose of exposing and exploding one of the most long-lived and toughest myths about Haitian history: that the main cause of Haiti's failure to develop economically and socially is the indemnity of 150 million francs that was forced upon Haiti by France in 1825 for the perceived damage to French property owners during the wars of liberation 1791–1803 as a *sine qua non* for French recognition of Haiti as a sovereign nation. The harsh indemnity clearly inflicted damage on the Haitian economy. It was so harsh that in the end, in 1838, it had to be lowered to 60 million plus interest payments of 30 million to French banks on loans taken to pay the first instalment on it. Taken together, these sums became known as 'the double debt'.

The most common story is that the double debt set back Haiti's development all the way up to 1947. This was the assumption when, in 2003, President

Jean-Bertrand Aristide calculated that France owed Haiti 21,685,135,571.48 million US dollars. However, the double debt was paid off already in 1888, and the 1874 and 1875 loans that were taken partly (much went into corrupt political pockets) to pay off the debt were liquidated in 1921–22 (Gaillard–Pouchet 2019; Gaillard 2021). More important, however, is the damage that the double debt did to the Haitian economy. In 2020, a series of *New York Times* articles put the Haitian loss of GDP as a result of debt payments between 1825 and 1957<sup>1</sup> at 21 billion dollars as of 2020, if the debt service money had instead been invested in Haiti and produced an output which would have grown at the same rate as the actual GDP, or 115 billion dollars in 2020, had it been invested in a way that would have put the Haitian growth rate close to the Latin American average (Porter et al., 2020). Now, making this kind of calculations, you are forced to assume your conclusions. The question then is what you should assume. Clearly not that Haiti, with its hopeless institutions, should have been able to get close to the Latin American average. The lower figure is more realistic, but even that may be too high. It is by no means certain that had the debt money remained in the domestic economy it would have made a contribution to growth comparable with what the actual investment yielded.

There are two reasons for this. In the first place, there should be diminishing returns to investment, given the physical infrastructure and the institutional setting. The return at the margin would have been lower than on the intramarginal investment. Secondly, in all likelihood, there would have been few improvements of infrastructure and institutions. Haiti had 22 presidents between 1843 and 1915. Only a single one managed to complete his term, four died in office and the remainder were toppled. Half of them held office for less than a year. All of them were in politics for the sake of personal income at the head of competing kleptocratic cliques. Besides accumulating private income, their main concern was staying in power (Lundahl 1985). Those were hardly circumstances likely to have promoted public investment. The tax money that would have been obtained if the money spent on debt payments had remained in Haiti would to a very large extent have been spent unproductively (or taken out of the country), possibly, or even probably, more so than what was de facto appropriated by the rulers during the 19th century and would thus have lowered the GDP growth rate. Even the lower of the *New York Times* estimates of the damage caused by the debt may thus be an overestimate. Retaining the debt payments in Haiti would have increased GDP, but not necessarily to the extent envisaged by the newspaper.

Dupuy presents argues that the debt was not main reason why Haiti failed to develop its economy during the 19th century. Two other main factors were

1 That is, the calculation includes loans taken after the double debt had been paid off (see Lundahl 1979, Chapter 8, for the Haitian debt history).

responsible. The first was the failure to exploit the former slaves. The attempts by Toussaint Louverture, Jean-Jacques Dessalines, Henry Christophe and Alexandre Pétion to go back to the large estate system which had produced the wealth of Saint-Domingue failed and, beginning in 1809, the Haitian economy gradually turned into a smallholder system. (I have analyzed the reasons for this in Lundahl 1979, Chapter 6.) This, states Dupuy, made the emerging Haitian bourgeoisie concentrate on commerce instead of agriculture. The former in the end led to the establishment of foreign firms in Haiti and to a state of dependency vis-à-vis the international market, notably that of the United States. The lack of interest in agriculture, in turn, meant that no efforts were made to develop rural infrastructure, agricultural education and industries built on the processing of agricultural produce. The peasant-dominated sector was left to its own and therefore failed to develop.

The second reason was the perennial fights over the presidency already dealt with which characterized the 1843–1915 period. Dupuy's analysis here as well coincides with my own (Lundahl 1985). Politics in nineteenth-century Haiti was a game between small cliques whose only interest was the spoils of office and who did nothing to develop the country.

Dupuy's second essay deals with three periods. The first is the American occupation of Haiti 1915–34, the second extends to 1986 when Baby Doc Duvalier fell from power and the third covers the post-Duvalier period until the second coup against Jean-Bertrand Aristide in 2004. Dupuy focuses on the connection between military conquest and American business interests. In his view, the occupation was undertaken in order to further the latter in Haiti.<sup>2</sup> After suppressing the Haitian armed resistance, the Americans saw to it that a new constitution was drafted which for the first time allowed foreign ownership of property in Haiti. They modernized the infrastructure and prepared the way for direct American investment there. The country's finances were put under the control of American banks, the Haitian gourde was pegged to the dollar and the United States became the most important export market for Haiti. With the aid of the new constitution, land was transferred from peasants to large American companies, a measure which led to the proletarianization of the former and the creation of a docile labor force which could furthermore be employed on sugar plantations in Cuba and the Dominican Republic as well. (It should, however, be pointed out that little is known about the numbers displaced in this way.)

This is fine as far as it goes, but the reasoning omits two important facts. The occupation was not caused simply and probably not even primarily – by economic interests. One must keep in mind that it took place during the First World War. One of the standard works on the occupation by Hans Schmidt (1971) emphasizes strategic motives. There were many German businessmen

2 Cf. also Castor (1971), for a similar view.

in Haiti and German submarines were active in Caribbean waters where they threatened entente ships in the region. Above all, the United States wanted to secure the control of the strait between Cuba and Haiti. It already had Guantánamo on the Cuban side and badly wanted Môle St.-Nicolas as well.

The second fact that disappears in Dupuy's account is that the occupation was hardly an economic success story. Before the occupation, American business interests were unimportant in Haiti in comparison to the situation in other Latin American countries. The occupation increased their numbers, but few American investments survived the end of it, basically only the Haitian American Sugar Company (HASCO) (established before the occupation) and Plantation Dauphin (sisal).

Dupuy stresses that also after the occupation foreign companies invested in Haiti – bananas, cryptostegia (an indigenous vine rubber), copper and bauxite. Like the previous efforts these ventures, however, had one thing in common. They did not last for more than a couple of decades in the best case.

Politically, the post-occupation years saw the transformation of political power from the mulatto bourgeoisie to the black bourgeoisie and middle class, during the presidency of Dumarsais Éstimé (1946–50) and even more during that of François 'Papa Doc' Duvalier (1957–71) and his son Jean-Claude, 'Baby Doc', a regime that according to Dupuy had intimate economic ties with American business interests, notably in the export assembly industry sector while at the same time tariff reductions converted Haiti's food self-sufficiency into a dependence on imports of American rice. The latter argument is erroneous, however. Dupuy simply perpetuates a myth. In the first place, the rice tariff was not reduced until the mid-1990s, and Haitian agriculture was in decline long before that. Secondly, Haiti did not produce enough food to be self-sufficient in any meaningful sense of the word. Malnutrition statistics from the 1950s to the 1990s eloquently prove that (Lundahl, 2023, Chapter 4).

The third period discussed by Dupuy is the post-Duvalier era up to 2016, when Jovenel Moïse was elected president. He relates how Jean-Bertrand Aristide went from a leftist stance during his first short-lived presidency (he was in exile 1991–94 after a military coup) to submission to the international financial institutions (the World Bank and the IMF) and to neoliberal economic policies during his second presidency 2001–04. Dupuy also discusses what took place after the 2010 earthquake, when the Interim Haiti Reconstruction Commission Led by Bill Clinton and the former Haitian prime minister Jean-Max Bellerive decided to follow a low-tariff, export-oriented economic policy. He points to the extremely uneven distribution of incomes in Haiti and relates that to the strategy pursued. This unfortunately to a large extent amounts to jumping to conclusions. No alternative strategy is sketched. We hence know nothing about the counterfactual that Dupuy has in mind, let alone about the probable consequences of it. Unfortunately, Haiti has lost the comparative advantage that



country once had in agriculture. What it has is a large, uneducated, labor force, and its comparative advantage is found in branches that make intensive use of such labor, among others various assembly industries (Lundahl and Söderlund, 2022). Food production behind high tariff walls stands out as an inferior strategy (Lundahl, 2023, Chapter 4) – one which in the worst case would lead to food riots because of higher consumer prices.

Dupuy's third essay deals with the gender issue in the Haitian context. He takes issue with the argument of Mireille Neptune Anglade (1986) that Haitian women are exploited by men in general, arguing, instead, that the exploitation takes place in a class context related to the insertion of the Haitian division of labor into the international economy. After a survey of some theories of class, capital and gender, he provides an account of the place of Haitian women in the rural and urban economy, respectively. The former in a sense fare better. Haiti has a long-standing division of labor between men and women in agricultural production and commercialization with women dominating the latter, exercising considerable autonomy. Dupuy is far from clear about how rural women are exploited by men and women on top of the local society. He points to the difficult situation of those peasants who don't own any land but have to rent it from well-off farmers, but it is difficult to see why this should discriminate more against women than against men. The situation of women in urban areas is different. They earn less than men, are more likely to be unemployed and more frequently work in the informal sector. Those employed in the formal sector are most often found in the apparel industry where, argues Dupuy, they are exploited by the factory owners and receive wages that do not suffice to cover their basic needs.

The last essay in Dupuy's book deals with the future of Haiti in the wake of the assassination of President Jovenel Moïse in 2021: an effort which by necessity becomes speculative. Dupuy rightly stresses that Moïse was unpopular in wide circles, because he abolished the subsidies on fuel prices, because he embezzled aid money and because he employed armed gangs to attack areas where his political opponents were strong. He argues that the direct cause of Moïse's death was that he planned to turn over lists of people involved in drug trade to US authorities. Maybe, maybe not. Possibly, as already stated, the newly appointed prime minister, Ariel Henry, was involved in the murder. He did next to nothing to come to grips with the gangs. Instead, the common people began to form vigilante gangs and kill the gangsters that they could lay their hands on. Little by little, Haiti descended into chaos. Dupuy also stresses the connections between gangs, politicians and wealthy businessmen as responsible for the situation and the efforts to create a transitional government and an international security force that can break the power of the gangs. All this is seen against the dismal economic and social situation of Haiti: a situation which according to Dupuy has created by Haiti's insertion into the international capitalist

economy – an export pattern based on low wages, imports of food, emigration and remittances from the diaspora instead of domestic production – and which calls for drastic change. Dupuy insists on the necessity of going from a capitalist-run economy to a welfare state with a more egalitarian distribution of income. In his view it is only the state which can guarantee a decent living standard for the citizens. What he forgets to discuss is *how* the Haitian state, which has always been predatory, is going to be converted into a benevolent social guardian.

To conclude, in spite of its short format, Dupuy's book covers a vast territory: Haiti's entire history as a sovereign nation. The perspective is overtly Marxist. Dupuy consistently stresses the role of international – notably American – capitalism in the series of events that have shaped the fate of the country. However, he does not commit the common mistake of blaming everything on foreign powers but is careful to point out that the actions of domestic politicians have contributed substantially to the economic and social underdevelopment and the chaotic state that the country is in today.

## References

- Anglade, Mireille Neptune, 1986. *L'autre moitié du développement: à propos du travail des femmes en Haïti*. Port-au-Prince and Montréal: Éditions des Alizés et ARCE.
- Castor, Suzy, 1971. *La ocupación norteamericana de Haití y sus consecuencias (1915–1934)*. México DF: Siglo XXI.
- Gaillard, Gusti-Klara, 2021. 'Haïti: Il y a 196 ans, la "dette de l'indépendance"', CADTM (Comité pour l'abolition des dettes illicites), 27 August. Accessed through <https://www.cadtm.org/Haiti-II-y-a-196-ans-la-dette-de-l-independance>.
- Gaillard-Pourchet, Gusti-Klara, 2019. 'Haïti-France. Permanences, évolutions et incidences d'une pratique de relations inégales au xix<sup>e</sup> siècle', *La Révolution française*, No. 16. Accessed through <https://doi.org/10.4000/lrf.2844>, downloaded 15 April 2024.
- Lundahl, Mats, 1979. *Peasants and Poverty: A Study of Haiti*. London: Croom Helm.
- Lundahl, Mats, 1985. 'Government and Inefficiency in the Haitian Economy: The Nineteenth Century Legacy', in Michael B. Connolly & John McDermott (eds), *The Economics of the Caribbean Basin*. New York: Praeger.
- Lundahl, Mats, 2023. *Haiti: The Country That God Forgot*. Montreal: CIDIHCA.
- Lundahl, Mats & Söderlund, Bengt, 2022. *Beyond T-Shirts? The Haitian Apparel Sector*. Montreal: CIDIHCA Publisher.
- Porter, Catherine, Méheut, Constant, Apuzzo, Matt & Gebrekidan, Selam, 2022. 'The Ransom: The Root of Haiti's Misery: Reparations to Enslavers', *New York Times*, 20 May. Accessed through <https://www.nytimes.com/2022/05/20/world/americas/haiti-history-colonized-france.html>, downloaded 15 April 2024.
- Schmidt, Hans, 1971. *The United States Occupation of Haiti, 1915–1934*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

**Nordin, Svante, 2023. *Världsandens partisaner – Filosoferna, Tredje riket och den liberala demokratin*. Stockholm: Fri tanke.**

Anmälan av Anna-Karin Selberg

2015 har beskrivits som ett upprorsår, ett högerns 1968, eftersom det var året då antietablissemangsrörelsen som slutade med Brexit och valet av Donald Trump till USA:s president tog fart på riktigt. Det är i kontexten av detta kulturkrig, som ju fortfarande pågår, man ska se Svante Nordins bok *Världsandens partisaner – Filosoferna, Tredje riket och den liberala demokratin*. Här återvänder han till den rörelse i Weimarrepublikens Tyskland som brukar kallas ”den konservativa revolutionen”, och mera bestämt till filosofen Martin Heidegger, juristen Carl Schmitt och författaren och militären Ernst Jünger – tre intellektuella generationskamrater som brukar förknippas med den konservativa revolutionen, även om de inte själva försvor sig till den.

Mellankrigstiden i Tyskland var, som Nordin påpekar, en period av kris, men också av politiska experiment och entusiasm. Den unga generationens intellektuella var de som hade fått se upplysningsidealerna ur skyttegravarnas synvinkel, där vetenskap och teknik hade ställts till förfogande för ett helt nytt slags krig som utspelade sig med hjälp av moderna massförstörelsevapen. Det var också en period av ekonomisk och politisk turbulens – Weimarrepubliken var Tysklands första demokrati, och den utmanades av kupp försök från såväl vänster- som högerkanten.

Att Heidegger, Schmitt och Jünger kommit att förknippas med den konservativa revolutionen beror på att de delade rörelsens anti-etablissemangsattityd och kritik av den liberala demokratin, globalisering och vad man såg som ett borgerligt och förfalskat ”massamhälle”. När Heidegger 1920–1921, bara ett par år efter första världskrigets slut, håller en föreläsningsserie om Paulus, pratar han om ett historiens slut som samtidigt innebär en radikal början på något annat.<sup>1</sup> Han läser Paulus som en revolutionär ledare i en uppbrottstid, som gjuter mod i sin församling inför en nödvändig undergång. Församlingens uppgift är att i oro och ångest fullgöra ett slags snitt i historien, en slutpunkt och ett brott, som samtidigt redan är där och inte kan undvikas.

Föreläsningsserien är, liksom flera andra av hans tidiga föreläsningsserier, en uppgörelse med den institutionaliserade universitetsfilosofin, dess krav på

1 Martin Heidegger, *Phänomenologie des Religiösen Lebens*, GA 60 (Frankfurt: Klostermann, 1995).

vetenskaplighet och sökande efter säkra grunder för kunskap och handlande. Det är ett försök från Heideggers sida att artikulera sin egen generation, i och som ett uppbrott från auktoriteter, dubbelmoral och förstelnade livsformer som i bekväm förnöjdhet tappat bort filosofins impuls att ifrågasätta, kritisera och förhålla sig till sina egna historiska förutsättningar.

Framförallt är flera av hans tidiga föreläsningsserier också en uppgörelse med den s.k. ”nykantianismen”, som var förknippad med upplysningsideal och hade dominerat den tyska filosofin före kriget. Samma år som han håller föreläsningen om Paulus publicerades också Jüngers krigsdagbok *I stålstormen*, som handlade om hans erfarenheter vid fronten.<sup>2</sup> Även Schmitt gav ut flera viktiga arbeten vid tjugotalets början, det mest kända är *Politisk teologi* från 1922.<sup>3</sup> Där menar han att liberalismens byråkratiska och opersonliga normstruktur förutsätter suveränitet, vilket kortfattat kan beskrivas som den vilja och maktutövning genom vilka normer och lagar formas.

Det Nordin tar fasta på är just de tre tänkarnas kritik av liberalism – av liberalism och demokrati i allmänhet, och av den liberala demokratin i synnerhet. Han ser trion som en naturlig förlängning av de tyska intellektuella och opinionsbildare som uppfattade första världskriget som ett slags andligt befrielsekrig, där de tyska sinnena genom att försvaras mot kapitalism och liberalism skulle renas, pånyttfödas och kanske till och med ge upphov till en ny människotyp.

Vår politiska situation idag, med ett nytt storkrig som rasar i Europa och Ryssland som i otaliga läckor blivit påkommet med att pumpa ut anti-demokratisk, illiberal propaganda och finansiera rörelser på den yttersta högerkanten, är ingenting Nordin i någon större utsträckning kommenterar, men den finns där. Istället följer han Heideggers, Schmitts och Jüngers karriärer under Weimarrepubliken, i Tredje riket och efteråt. Det återkommande tema han tar fasta på i dessa tre tänkares kritik av den liberala demokratin är att den leder till likriktning, kommersialisering och skenhelig dubbelmoral. Historiskt har liberala stater i humanitetens och toleransens namn till exempel fördömt våld, men samtidigt inte tvekat att till exempel bedriva expansionskrig.

Nordin betonar återkommande att samtliga i trion har varit viktiga tänkare även för vänstern, i synnerhet Heidegger och Schmitt. Heidegger har till exempel varit en återkommande referenspunkt för den intellektuella vänstern i Frankrike, med existencialister som Jean-Paul Sartre och Simone Beauvoir och för den post-strukturalistiska rörelsen med tänkare som Michel Foucault och Jaques Derrida. Schmitt har också varit viktig för en rad vänstertänkare, bland annat politiska filosofer som Giorgio Agamben, Ernesto Laclau och Chantal Mouffe.

2 Ernst Jünger, *I stålstormen*, övers. Urban Lindström (Lund: Bokförlaget Augusti, 2023).

3 Carl Schmitt, *Politisk teologi*, övers. Stefan Jarl (Lund: Bokförlaget Augusti, 2023).

Eftersom de problem med den liberala demokratin som Nordin använder Heidegger, Schmitt och Jünger för att peka ut nästan uteslutande är av moralisk (hyckleri) och estetisk (oskön likriktning och vulgär kommersialisering) art, framstår dock den starka politiska potential han verkar mena att de fortfarande har idag som tämligen luddig. Det som förenar dem, tycks han mena, är nämligen att deras tänkande inte bara var ett försök att kritisera liberalismen utan också att förbereda ett alternativ. Hur det alternativet skulle kunna se ut idag förblir oklart, men de lyfts fram som användbara inspiratörer i ett globalt partisanerkrig som skulle kunna leda till en storpolitisk uppgörelse där den "hegemoniska", "liberala världsordningen" faller till förmån för en multipolär världsordning.

Ett av problemen med Nordins bok är att han lägger sig så tätt intill den konservativa revolutionens egen självförståelse att det som står på spel i första hand framstår just som en fråga om estetiska och moraliska värden. Han redovisar i detalj Heideggers, Schmitts och Jüngers uppfattning om sig själva som ödesbestämda spelare i ett slags doom-and-gloom bestruken civilisationernas kamp, där de kallats till ett ofrånkomligt avgörande. Vänner måste skiljas från fiender och Tysklands undergång står för dörren, samtidigt som en möjlig frälsare (Hitler) också kliver fram på scenen. Är det inte i det närmaste tjänstefel att som idéhistoriker inte också försöka nyansera och kontextualisera denna apokalyptiska krisupplevelse – till exempel genom att diskutera de omfattande samhällsförändringar som pågick under den här perioden och pekar åt ett annat håll än allomfattande likriktning under en global aktörs (läs den liberala demokratin) diktatoriska världsherravälde?

I samband med fredsfördraget i Versailles blev Tyskland till exempel av med sina kolonier, vilket får till följd att såväl Heidegger som Schmitt i det närmaste blir besatta av den abstrakta filosofiska frågan om "rummet" (med underavdelningar som "livsrum" och "storum"). Ett exempel på hur Nordin assimilerar sina studieobjekts retorik är en passage där Nazitysklands invasion av Tjeckoslovakien och Polen beskrivs i rumsfilosofiska termer: "I september 1939 försökte Tyskland (under samarbete med Sovjetunionen) skapa ett storum i Östeuropa genom att låta Polen följa samma väg som Tjeckoslovakien tidigare gått."<sup>4</sup> Följden av detta, ekar han Schmitt, blev "en rumsfrämmande intervention från västmakterna. Därmed var ett nytt världskrig ett faktum."<sup>5</sup>

Vad Nordin inte säger något om är att i det demokratiska experiment Weimarrepubliken var, vann även nya grupper som arbetare och kvinnor isteg. Arbetarrörelsen organiserade sig och blev farlig på riktigt. Kvinnor – också ur de lägre klasserna – lämnade hemmen, flyttade till städerna och efterfrågades i arbetslivet. Det var också en period som präglades av sexuell frigörelse och en

4 Nordin, *Världsandens partisaner*, s. 132.

5 Ibid.

större öppenhet för sexuella uttryck bortom likriktade, patriarkala och heterosexuella normer. Precis som idag flödade konspirationsteorier, fantasier och myter – kanske som ett sätt för grupper och individer att genom projektioner uppfinna en allsmäktig aktör bakom spelet, en storkung som i hemlighet styrde det, när kejsaren de facto hade fallit och makten hade diversifierats och blivit stökig genom att spridas ut till många aktörer.

Ett exempel är förstås de anti-semitiska konspirationsteorierna, där juden inte sällan blir en figur som får innefatta hela kritiken mot liberalism och demokrati, även dess motsägelsefulla element. I de s.k. "Svarta häftena", de tankedagböcker Heidegger skrev från 30-talet och framåt, men som börjat publiceras först på senare år, står juden till exempel för vulgär likriktning, rotlös utspridning, hänsynslös strävan mot världsherravälde, nihilism, kapitalism, rasupplösning och rasism (eller i alla fall en livsform bestämd av rasprinciper).<sup>6</sup>

Nordin står ständigt beredd med en förklaring som mildrar, snarare än kontextualiserar, både Heideggers och Schmitts grova anti-semitiska utfall och otaliga Hitlerhälsningar. Grundantagandet är att eftersom de var tveksamma till vissa tendenser inom rörelsen, kunde kritisera den och hade haft judiska vänner innan de gick med i partiet, så var de inga "riktiga" nazister. En oväntad förtjänst med den attityden är dock att den får deras karriäristiska opportunistiska när de navigerar genom Tredje rikets korridorer att tydligt lysa fram mellan raderna.

Ett exempel är den besvärliga "prövning" Schmitt ska ha utsatts för i samband med det som brukar kallas "de långa knivarnas natt" – Hitlers utrensning i de egna leden i juni – juli 1934, då cirka 90 SA-män mördades. Göring hade nämligen gett Schmitt en framstående post inom det preussiska statsrådet, men den var samtidigt riskabel eftersom han kunde hamna i skottgluggen för ett brutalt maktspel. Schmitt accepterade erbjudandet, men blev snabbt paranoid. Under den utrensning som följde avrättades såväl en av hans gamla uppdragsgivare som en vän. Schmitt insåg att även han själv kunde ligga risigt till och publicerade skyndsamt en artikel där han hyllade Hitlers mordråd och underströk dess legitimitet. När han lite senare blev anklagad för att vara en kappvändare, snarare än en pålitlig anhängare av partiet, började han titt som tätt att högljutt demonstrera sin anti-semitism. Detta, menar Nordin, visar att han egentligen inte var nationalsocialist – i likhet med Heidegger hade han istället "försökt 'spela nationalsocialist' men misslyckats".

Till sist hade det varit generöst med lite fler referenser till de forskare Nordin lutar sig mot. Stora delar av boken är sammanfattningar av redan gjord forskning, såväl internationellt som i Sverige, utan att det framgår. Även om den sympatiska tanken är att skriva en lättillgänglig bok, som inte tyngs av onödiga

6 Martin Heidegger, *Überlegungen XII-XV Schwarze Hefte 1939 –1941*, GA 96 (Frankfurt: Klostermann, 2014).

fotnoter och vänder sig till en smal krets av redan införstådda akademiker, så hade det enkelt gått att lägga in tydligare och fler hänvisningar. Ett kapitel har till exempel rubriken ”Heideggers barn”. Den är satt inom citationstecken och försedd med en svårtillgänglig fotnot, men för en oinvigd går det knappast att utläsa att kapitlet bygger på Rickard Wolins bok med samma namn.

## Litteratur

Heidegger, Martin, 1995. *Phänomenologie des Religiösen Lebens*, GA 60. Frankfurt: Klostermann.

Heidegger, Martin, 2014. *Überlegungen XII-XV Schwarze Hefte 1939 -1941*, GA 96. Frankfurt: Klostermann.

Jünger, Ernst, 2023. *I stålstormen*. Lund: Bokförlaget Augusti.

Schmitt, Carl, 2023. *Politisk teologi*. Lund: Bokförlaget Augusti.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**