













# Innehåll

- 8 Kapitel 1. Inledning
- 10 Kapitel 2. 1980-talet: Ett kritiskt skede
- 13 Kapitel 3. 1990-talet: Intensifierad marknadsiering
- 17 Kapitel 4. 2000-talet: Konkurrens, demokrati och samverkan
- 23 Kapitel 5. 2010-talet: Granskningssamhället
- 27 Kapitel 6. Avslutande diskussion













med personal och klienter i verksamheterna”, som det uttrycktes i en demokratiutredning vid denna tid. Man kan väl säga att denna reform inte riktigt levde upp till de i flera fall högt uppskrivade förväntningarna. Utvärderingar av kommundelsnämnder och stadsdelsnämnder kunde inte påvisa några uppenbara demokrativinster, däremot vissa samordningsvinster.

Decentraliserings- och demokratiseringsreformer är en del av 1980-talet men det hände också andra saker som visade sig bana väg för ett annat och större skifte i förvaltningspolitiken. Problemställningen formades om till *för mycket politik och för mycket offentlig sektor*. Vid ingången av 1980-talet började kommunalekonomiska experter varna för kommande kristider. Någon kris kom inte då, men ett flertal kommuner började diskutera olika besparingspolitiska strategier. Regering och riksdag, hade ett statligt budgetunderskott att hantera vid slutet av 1980-talet. En del av hanteringen av underskottet började decentraliseras till kommunerna, samtidigt som det genomfördes en del avreglering av den kommunala verksamheten. Kombinationen ökat ansvar, avreglering och reellt minskade statsbidrag kan uttryckas i följande budskap till kommunerna: ”ni får göra vad ni vill, men ni får inte mer resurser.” Statliga myndigheter skulle tona ner sin myndighetsroll gentemot kommunerna och ”marknadsföra” de mål och ambitioner som antagits av riksdagen istället för att utforma regler. Naturligtvis var inte alla statliga myndigheter så förtjusta i en sådan inriktning. I samband med det så kallade frikommunförsöket var flera myndigheter tämligen återhållsamma i sin syn på vad som var möjligt att avreglera. Samtidigt visade det sig att mycket av det som kommunerna och landstingen sökte dispens från redan var tillåtet. Sett utifrån de visioner som målades upp från början tolkades frikommunförsöket som ganska ”urvattnat” och att det inte blev någon ”avregleringsfest”. Frikommunförsöket har dock i efterhand huvudsakligen beskrivits som framgångsrikt genom att det lade grunden för en ny kommunallag (1991) som bland annat gav alla kommuner och landsting frihet att organisera sin nämndstruktur.

Inom socialdemokratin fanns olika åsikter om vilken väg som skulle väljas när den ekonomiska utvecklingen försvagades och det politiska trycket från liberalt håll ökade. Det fanns de som förde fram ett alternativ baserat på folkrörelser, kooperativ och andra sätt att involvera medborgare och organisationer kring en idé om icke vinstdrivande kollektivt kontrollerad kommunal service och omsorg. Denna idé hade rötter i ”folkrörelsesocialismen” och ”kommunsocialismen” från tidigt 1900-tal. Det hela framstod dock som alltför diffust för att kunna bli en politisk kraft. Inom socialdemokratin fanns också en något ambivalent hållning till det som i slutet av 1980-talet kom att kallas ”det civila samhället”. Som mobiliserande kraft hade folkrörelserna alltid setts som något positivt, men att bjuda in frivilligorganisationer att medverka i produktionen av välfärd sågs som att återvända till en historisk

epok som hade passerats. Istället kom den liberala idén om konkurrens som positiv drivkraft och idén om att verksamheter skulle politiskt styras på distans att få allt starkare genomslag.

Samtidigt skulle det dock även fortsättningsvis värnas om en sammanhållen offentlig sektor. Den kommunala välfärden skulle alltjämt hållas samman inom ramen för den representativa demokratin. Men alltfler ledande socialdemokrater började tala om "interna marknader" och att det kunde förekomma privata entreprenörer ("alternativa driftsformer") som "komplement" till den kommunala serviceproduktionen. Trots en del protester visade det sig vara tämligen oproblematiskt att anamma den del av New Public Management som handlade om målstyrning, införande av resultatenheter, beställar- och utförarmodeller och andra marknadsefterliknande interna styrsystem. Idén om en marknadsefterliknad förvaltning fick ett tydligt genomslag vid slutet av 1980-talet. I jämförelse med många andra länder framstod NPM-retoriken i Sverige som utmärkande. När den borgerliga regeringen tog över 1991 kunde den fortsätta på en redan utstakad väg och just då hade man också opinionen i ryggen för låta privata företag inom välfärdsbranschen konkurrera med kommunala förvaltningar. Den ekonomiska liberalismen var på väg att etableras inom välfärdsområdet.

Sett i ett historiskt ljus framstår 1980-talet som det årtionde då den som sedan beskrivits som "från en välfärdsstat till ett välfärdssamhälle" grundlades. Den ideologiska förändringen var tydlig. I början av årtiondet talades det varmt om lokala gemenskaper, att förtroendevalda borde komma närmare både verksamhet och medborgare, den kommunala självstyrelse borde stärkas och den statliga styrningen framstod som tilltrobaserad. Mot slutet av årtiondet var tongångarna helt annorlunda. Medborgarna borde få välja mellan olika välfärdsleverantörer, politikerna skulle styra på distans, den kommunala konsumtionen borde minska och den statliga styrningen tenderade att bli mer misstrobaserad. Problemställningen som formades blev *att det är för lite konkurrens*. Samtidigt var det i slutet av 1980-talet som en omfattande decentralisering genomfördes, nämligen kommunaliseringen av skolan. Genom denna reform lades emellertid grunden för den friskolereform som infördes under 1990-talet.

# 1990-talet: Intensifierad marknadsiering

Olika former av marknadsiering inom och av kommunala verksamheter drogs igång på allvar under 1990-talet, vilket återspeglade en omvandling av den ekonomiska politiken som skedde i runt om i västvärlden. Den idé som tidigare dominerat var att försöka upprätthålla full sysselsättning genom kontradisk politik (keynesianism) ersattes med monterarism vars idé är att betona fasta växelkurser och prisstabilitet. Inflationen skulle bekämpas och det övergripande ansvaret för ekonomin borde lämnas över till oberoende riksbanker. Det var framför allt 1990-talskrisen som gav utrymme för etablering av dessa idéer i Sverige. En annan vanlig benämning på detta skifte i synsätt på relationen mellan politik och marknad är "nyliberalism" eftersom många betraktade det som ett eko från 1800-talets ekonomiska liberalism. I den världsbild som den nya politiken vilar på ingår att politiker är röstmaximerare i första hand, offentliga tjänstemän värnar främst om sin verksamhets budget och medborgarna vill ha ökad välfärd. Således gäller det att utifrån detta synsätt hitta institutionella ramar och lämpliga incitament för att dessa tre aktörsgrupper ska gå "rätt" väg i sin iver att följa sitt kortsiktiga egenintresse, det vill säga främja ekonomisk tillväxt. Att på detta sätt forma institutionella regler och normer för handlandet har också kallats "neo-institutionell" ekonomi. Den viktigaste mekanismen antas vara konkurrens och därmed bör politiker i allmänhet och kommunpolitiker i synnerhet bedriva sin styrning på distans och indirekt genom mål och ekonomiska ramar. För att konkurrensen ska vara på "riktigt" bör det, enligt detta synsätt, ges utrymme för privata utförare och förenas med valfrihet för medborgarna. Kommuner och landsting skulle således bidra till att med offentlig finansiering skapa marknader (kvasi-marknader).

Flera institutionella förändringar som genomförts utgår från dessa föreställningar om egenintresset som drivkraft samtidigt som de påverkar i riktning mot att aktörerna fostras till att bli just det som de antas vara, nämligen primärt styrda av egenintresset. När sedan alltfler uppför sig på det sätt som förutsades från början uppstår ibland en rad oönskade men logiska effekter, från ökade transaktionskostnader och institutionell egoism i den kommunala multiorganisationen till segregation inom skolan och en infekterad debatt om vinster i välfärden.

Den nygamla ekonomiska teorin kombinerades med en annan stark trend som började utvecklas under 1980-talet, nämligen idén om ledarskapets roll. Ända sedan början av 1900-talet har det talats om ett vetenskapligt baserat ledarskap (med Henry Fayol och Fredrick W. Taylor som förgrundsfigurer), men fick ordentligt genomslag först genom expansionen av universitetsutbildningar inom bland annat företagsekonomi och psykologi. Så småningom utvecklades specifika ledarskapsutbildningar och en mängd konsulter utvecklade olika koncept. Uttryck som ”starkt”, ”synligt”, ”tydligt” och ”offensivt” ledarskap blev vanligt förekommande. Andra senare varianter har kallats ”kommunikativt” och ”delaktigt” ledarskap och ”värdestyrning”. Oavsett vilken inriktning det gäller så handlar det om att det ska finnas en struktur där chefslinjen är tydlig. Uttrycket att gå ”tjänstevägen” är gammalt men fick en förstärkt betydelse i idéer om hur kommunala hierarkier borde utformas.

Även det politiska ledarskapets betydelse markerades allt mer. Det talades bland annat om en ”demokratiskt besparingspolitik”, men det rådde delade meningar om vad det kunde betyda i praktiken. Undersökningar av fullmäktigeledamöter under 1990-talet gav ett starkt intryck av att det var lättare att prioritera något än att prioritera bort något. Kanske demokratiskt förankrade men samtidigt starka politiska ledare kunde vara en lösning? Trots den traditionella idén om kollektivt politiskt beslutsfattande och ansvarstagande har det alltid funnits utrymme för informella politiska hierarkier. En kommunstyrelseordförandes informella mandat kan vara starkt. Det visade sig också vara möjligt att under en kortare period låta kommunstyrelsen ta över och åsidosätta facknämnderna. Men att förändra den representativa demokratins institutioner från ”samförståndsdemokrati” i riktning mot ”majoritetsdemokrati” fanns det inget gehör för, varken då eller senare. Det har alltid varit mycket lättare att förändra förvaltningsorganisationen än de demokratiska institutionerna.

Kombinationen av monetarismens övergripande ekonomiska politik med olika idéer om att vetenskapliggöra ledarskapet kom inom internationell förvaltningsforskning att kallas New Public Management (NPM). Benämningen kom alldeles i början av 1990-talet, men det var först drygt 20 år senare som den blev vanligt förekommande inom den förvaltningspolitiska debatten i



Sverige. Lite tillspetsat kan sägas att när NPM började etableras inom svensk offentlig förvaltning hade den redan börjat sorteras ut på andra håll i världen. Samtidigt är det viktigt att påpeka att "NPM på svenska" under hela 1990-talet och en bit in på 00-talet var en "light-version". I regeringsförklaringen efter den borgerliga valsegern 1991 aviserades en "valfrihetsrevolution" och ett "systemskifte". Studier i efterhand har visat att något radikalt systemskifte kom det inte att handla om, utan snarare fortsatt avreglering inom olika områden. På kommunala nivå varierade NPM-introduktionen, men den mest avskalade varianten (målstyrning) infördes på de flesta håll. Någon omfattande privatisering genomfördes inte, men i vissa och framför allt moderatstyrda kommuner sattes det upp målsättningar om 20 procents privatisering per år, vilket skulle innebära att all verksamhet utfördes av privata utförare efter en femårsperiod. I vissa kommuner i stockholmstrakten kom också exempelvis all äldreomsorg så småningom att överföras till privata utförare.

NPM handlade i första hand om att främja effektiviteten. Välfärds mål skulle uppnås med optimalt utnyttjande av de offentliga resurserna. Men även föreställningar om demokrati vävdes in i den övergripande filosofin om modern styrning. Det fördes i början av 90-talet en diskussion om "demokratis svarta hål" som avsåg att de som var verksamma inom vård och omsorg hade stort utrymme för egna bedömningar samtidigt som klienterna/brukarna hade svag ställning i förhållande till dessa professioner. I den då genomförda maktutredningen framhölls också att folk hade mer makt som konsumenter än som brukare av offentlig verksamhet. Ett sätt att fylla det svarta hålet var att skapa kollektivt brukarinflytande, ett annat var att ge medborgarna större valfrihet. Båda dessa former uppmärksammades under 1990-talet. Exempelvis formades det utrymme för brukarinflytande i kommunallagen och det tillkom en försökslagstiftning för föräldrainflytande i skolan. Det kollektiva inflytandet (voice) kom dock successivt att tonas ned till förmån för att som individ kunna välja och välja bort (exit). Det liberala individperspektivet blev starkare än den mer socialdemokratiskt orienterade kollektiva perspektivet. Riktig fart fick detta dock senare in bit in på 2000-talet, men grunden för ett tillägg till demokratis innehåll hade lagts, nämligen valfrihet som direkt demokrati. Eller för att uttrycka det på ett annat sätt: en demokrati utan politik. Ett kommunalråd i en borgerligt styrd kommun gav i början av 1990-talet tydliga ord för denna förändring: "förut var det skolnämnden som beslutade i vilka skolor eleverna skulle gå. Då hade vi representativ demokrati. Nu får elever och föräldrar själva välja skola. Nu har vi direkt demokrati".

Samtidigt blev det allt vanligare att kommunala skolor formades som "intäktsfinansierade resultatenheter", vilket betydde att det var avgörande för skolans fortlevnad att man blev vald. Helt fritt från politik blev resursfördelningen dock inte. När det visade sig att när några kommunala skolor gick med

överskott och andra med underskott kunde många politiker inte låta bli att göra en del omfördelningar på gammaldags vis. De enheter som kunde uppvisa överskott var inte så nöjda med detta. De hade ju tänkt sig att det var "marknaden" som skulle fälla avgörandet. Denna spänning illustrerar olika sätt att definiera vad som är rationellt. Enligt den ekonomiska teori som etablerades under 1990-talet var kommunala tjänstemän i allmänhet mest intresserade av enhetens ekonomi snarare än hela kommunens ekonomi. Även om det inte var så i praktiken fostrades tjänstemännen i denna riktning genom införande av intäktsfinansierade resultatenheter. En undersökning vid mitten av 00-talet visade exempelvis att knappt hälften av alla chefer i en större kommun ansåg att de borde ta ansvar för hela kommunens ekonomi och inte bara sin egen budget.

Det finns flera exempel på vilken kraft ekonomisk styrning har på föreställningar om vad som är rationellt handlande och att ett och samma fenomen kan tolkas på helt olika sätt. Utvecklingen inom barnomsorg/förskola är ett illustrativt exempel. Den kommunala barnomsorgen nådde en höjdpunkt omkring 1980. Omsorgen var långt ifrån utbyggd för att täcka behoven, men på de daghem som fanns var barngrupperna relativt små och personaltätheten hög. Det fanns då också en pedagogisk norm och en ytnorm som rekommenderades av Socialstyrelsen. Dessa normer började ifrågasättas och i flera kommuner ökades barngruppsstorleken. Det kallades då allmänt för "överinskrivning". Under 1980-talet påbörjades en effektivisering inom barnomsorgen parallellt med att utbyggnaden fortsatte. Kostnadseffektiva kriterier blev allt vanligare bedömningsgrunder. Borta var Socialstyrelsens normer. När barngrupperna blev större på daghemmen i en del kommuner kallades det för "förtätning av barngrupp". Statsbidragsreglerna förändrades under både 1980- och 1990-talen i riktning mot ökad frihet för kommunerna att använda resurserna. Man övergick från kostnad per plats till kostnad per barn. I flera kommuner delegerades ansvar för budget och personal till daghemmen, vilket bland annat innebar att varje daghem fick en viss summa pengar per barn. Möjligheten att öka barngruppsstorlekarna utnyttjades igen, men de barn som tillkom fick på flera håll benämningen "plusbarn" eftersom de gav ett tillskott i kassan. Exakt samma förändring – fler barn i barngruppen – har således kallats för olika saker under årens lopp. Från den negativa benämningen "överinskrivning" till det mer positivt värdeaddade "plusbarn". En viktig förklaring är att statsbidragen och reglerna hade förändrats.

## 2000-talet: Konkurrens, demokrati och samverkan

Marknadiseringen av kommunerna fortsatte under 00-talet och fick en ordentlig skjuts framåt efter valet 2006. Det blev alltmer intressant för riskkapitalbolag att investera i företag inom utbildnings-, vård- och omsorgssektorn. Risken för ägarna att inte få tillbaka pengarna bedömdes som mycket liten eftersom det handlade om ett jämnt inflöde av skattemedel. Kommunerna – med stora variationer – bäddades successivt in i en marknadsekonomisk logik, både i form av att konkurrensutsätta sin verksamhet genom att följa upphandlingsreglerna eller genom lagen om valfrihet och genom att de egna skolorna utsattes för konkurrens, men också genom att kommunerna genom sina bolag blev marknadsaktörer inom flera områden (produktion av och handel med el, fjärrvärme, kollektivtrafik, sjuktransporter, tjänsteexport, uthyrning av lokaler till små företag och allmännyttiga kommunala bostadsföretag). Konkurrensneutralitet skulle bli den mest lysande ledstjärnan och om det misstänktes att kommunerna inte följde regelverket protesterade det privata näringslivets organisationer. En ny myndighet fick makt att kontrollera och även utfärda sanktioner mot kommuner som inte skötte sig, nämligen Konkurrensverket.

Under 2000-talet tillkom allt mer av marknadsreglering, till exempel genom att tillförsäkra likvärdiga konkurrensförhållanden och valfrihet inom hälso- och sjukvården. Den föreslagna revideringen av 1990 års kommunallag (som förväntas träda ikraft 2018) innehåller flera ändringar som kan tolkas som att det kommunala politiska handlingsutrymmet begränsas av EU:s konkurrensrätt och svensk konkurrenslagstiftning. Indirekt betyder det en styrning av politikens omfattning och innehåll. Denna utveckling har inte inhemska rötter, men svenska politiska beslutsfattare har inte bara välvilligt underordnat sig

EU-rätten i dessa avseenden, utan även tagit ytterligare steg i riktning mot konkurrens som överordnad idé.

Innan jag går in på nästa förändring i förvaltningspolitiken, nämligen det i riktning mot *ökad kontroll och granskning*, ska ett par andra teman kort behandlas. Det formades nämligen några ytterligare förvaltningspolitiska problemställningar under 1990-talet som fördjupades under 00-talet. En var att *civilsamhället borde förstärkas*, en annan var att *demokratien borde förnyas* och en tredje var att *samverkan borde öka*. Inga av dessa problemställningar var nya, men fick av olika skäl förnyad kraft.

Medborgarna var inte bara kunder, utan även politiska varelser med potential att bidra till en positiv samhällsutveckling och i takt med att den offentliga verksamheten, såväl inom kommun som stat, genom den intensifierade marknadseringen och företagiseringen tenderade att fragmenteras uppstod olika reaktioner. På flera håll blev jakten på socialt kapital en viktig uppgift från mitten av 1990-talet, inte minst i kommuner som successivt tappade invånare. Gemenskap och samarbeten kring lokala problem och utmaningar uppmärksammades. Uppmuntran och visst stöd gavs till lokala utvecklingsgrupper och hela Sverige skulle leva. Det fanns också ett nyvaknat ideologiskt stöd för att civilsamhällets organisationer var viktiga för samhällsutvecklingen. Vi var ju närmast världs bäst på deltagande och engagemang i olika frivilligorganisationer och detta borde förstärkas ytterligare ansåg många. Det gick så långt att det i den borgerliga regeringsförklaringen 2006 skrevs in att ”grunden” för trygghet och gemenskap fanns i civilsamhället och att det offentliga välfärdssystemet var ett ”komplement”, det vill säga omvänt den gängse föreställningen.

Andra ideologiska och strukturella krafter verkade dock för att det inte utvecklades den harmoni och utvecklingskraft mellan kommun och civilsamhälle som kanske många önskade sig. Urbaniseringen fortsatta allt jämt och ”staden” växte till en bild av det goda livet. Det var i staden bland de ”kreativa klasserna” det skapades innovationer och allmänt positiv utveckling, inte på landet. Den idémässiga relationen till civilsamhällets olika organisationers roll i samhället varierade på ett sätt som i flera avseenden var hindrande för ökad samverkan. Från flera håll uppfattades det som att frivilligorganisationer tenderade att utnyttjas och det talades om ”från röst till service” i betydelsen att bidrag till föreningslivet villkorades. Från socialdemokratiskt håll var det ett förlegat synsätt att frivilligorganisationer skulle bidra välfärdproduktion. Verksamhet baserad på välgörenhet har historiskt sett varit opålitlig och orättvis. Från marknadsliberalt håll ansågs att civilsamhällets organisationer inte borde särbehandlas och att det borde vara marknadens mekanismer som bestämde fördelningen av utförare. Den vinnande linjen blev att om icke vinstdrivna organisationer ska medverka i att utföra offentligt finansierade

tjänster så ska de ske på lika villkor som övriga privata aktörer. Denna linje fick i praktiken till följd att icke vinstdrivna organisationer i mycket begränsad omfattning kunde komma in på välfärdsmarknaden. De kunde inte konkurrera med de stora företagen. De eventuella demokrativinster som många ansåg att medlemsbaserade och idéburna organisationer kunde bidra med uteblev därmed.

Olika sätt att ”förnya” den kommunala demokratin har varit ett återkommande tema i kommunerna, framför allt sedan kommunsammanslagningarna. I samband med demokratiutredningens arbete, som avslutades 2000, diskuterades flera olika synsätt på vad som var en god demokrati och olika metoder för att främja en sådan. Genomgående var diskussionen ganska förvirrande. Olika begrepp användes, såsom representativ demokrati, deltagardemokrati, direkt demokrati och deliberativ demokrati (eller samtalsdemokrati), men det rådde delade meningar om vad begreppen stod för. Idealtillstånd och verkliga tillstånd blandades samman. Ofta användes en ”nirvanametod” där negativa förhållanden i den reelltill exempeliserande demokratin jämfördes med ett tänkt idealtillstånd med den demokrati som förespråkades. I diskussionerna framträdde olika idémässiga linjer. En linje var att allt annat än den partibaserade representativa demokratin skulle leda till minskad politisk jämlikhet och borde därför inte uppmuntras. En annan var att det visst gick det att nå människor som annars inte deltog i politiken och därmed kunde olika projekt öka snarare än minska den politiska jämlikheten. En tredje linje var att det spelar ingen roll att det i första hand är resursstarka som medverkar när medborgarna bjuds in till deltagande. Det är ändå bättre än att dessa medborgare blir protesterande motborgare. Bättre stämman i bäcken än i ån, var tanken. En fjärde linje var att det hela egentligen inte spelar så stor roll. Allt inbjudet deltagande sker på den etablerade maktens villkor och bidrar till skendemokrati och minskat förtroende.

Det som delvis kom att lösa upp knutarna och göra det hela mindre kontroversiellt var lanseringen av ”medborgardialog” och ”medskapande” som en del av styrningen i kommunen. Den grundläggande idén är att förmå medborgarna att *både* delta och utöva inflytande i den lokala politiken *och* involveras som medproducenter och medansvariga i planering och förvaltning av lokal offentlig välfärd och samhällsutveckling, det vill säga ett medborgardeltagande som främjar både demokrati och effektivitet. Medborgardialog kan därmed ses som en styrningsstrategi i syfte att stärka den kommunala politikens och verksamhetens problemlösningskapacitet. Utformningen av sådana dialoger blev mycket varierande men idén som sådan fick fäste i de flesta kommuner i landet under 00-talet och har fortsatt sedan dess. Möjligen skulle man kunna se idén om medborgardialog och medborgaren som medskapare som ett idémässigt skifte, dock med rötter långt bak i historien. Åtminstone på principiell

nivå kan man då se en spänning mellan ett sådant synsätt på medborgaren som samarbetande i en politisk gemenskap och synen på medborgaren som en kund som huvudsakligen drivs av sitt egenintresse.

En annan nygamal problemställning som uppmärksammades och arbetades med under 1990-talet och som fick förnyad kraft under 00-talet var att *det är för lite samverkan mellan olika sektorer och förvaltningar*. Under 1990-talet formades en rad projekt och försök med samverkan, till exempel mellan försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen. En del av detta institutionaliserades, medan del inte fick någon fortsättning. En drivkraft som tillkom under 00-talet orienteringen mot ”hållbar utveckling”. Från att tidigare huvudsakligen ha definierats som en miljöfråga började det talas om att balansera eller integrera ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Hållbarhet är ett sådant politikområde som, tillsammans med andra tvärssektoriella politikområden såsom folkhälsa, regional utveckling och jämställdhet, vars framgång skulle bygga på samarbete och samverkan.

På liknande sätt som under tidigare decennier uppstår problem med att kombinera linjestyrning och interorganisatoriskt samarbete. Det känns igen från tiden med kommundelsnämnder och från 1990-talets olika samverkansprojekt. På många håll startas en mängd olika projekt för att överbrygga organisatoriska gränser på liknande sätt som man gjorde i slutet av 1970-talet, till exempel mellan socialtjänst och fysisk planering. Under 00-talet när behovet av samverkan för en sammanhållen hållbar utveckling betonas hade emellertid samtidigt den organisatoriska fragmenteringen och den hierarkiska linjestyrningen drivits längre än tidigare. Den form som under årens lopp blivit det närmast självklara sättet att hantera dessa olika logiker är att forma projekt som frikopplas från linjen. Kloka tjänstemän från olika förvaltningar samarbetar, formar strategier och drar igång olika avgränsade aktiviteter, inte sällan med stöd från EU:s fonder. Det som ofta händer efter att projekttiden tagit slut är att den ordinarie verksamheten dunkar på ungefär som tidigare och att det startas nya projekt.

Det kan finnas anledning att reflektera lite kring relationen mellan den ”stora” och den ”lilla” politiken i detta sammanhang. Hållbar utveckling har i kommunalt sammanhang, framför allt i städer med påtaglig segregation, handlat om social hållbarhet. Det talas ofta i detta sammanhang om svår-  
bemästrade (”wicked”) problem, men frågan är om det är problemen som blivit mer ”elaka” eller om det är så att den politiska arsenalen av tänkbara lösningar har försvagats? Att benämna insatser för att minska orättvisor ”social hållbarhet” bör sättas in i ett större perspektiv. Den politik som syftar till att främja jämlikhet och rättvisa i samhället har nämligen ändrat karaktär under de senaste decennierna. Forskare menar att det har skett ett globalt

”paradigmskifte”. I korthet kan det uttryckas som en förändring från ”jämlighet i utfall” till ”jämlika möjligheter” som ideal i välfärdspolitiken. Jämlighet i utfall betyder att det bör ske fördelning av resurser i samhället från dem som har till dem som inte har. Jämlighet i möjligheter betyder att oavsett om man har eller inte har ska det finnas lika möjligheter att skaffa sig det man vill ha. Därmed blir inte utfallet som sådant intressant. Löneskillnader, förmögenhetsskillnader eller övriga skillnader i makt och resurser spelar mindre roll så länge alla i princip har lika möjligheter att få mer än man redan har. Skiftet innebär därmed en legitimering av ekonomiska och sociala klyftor i samhället. Finns möjligheterna att själv bli framgångsrik i ekonomiskt och socialt hänseende behöver man inte vara avundsjuk på dem som på olika sätt redan nått denna framgång. Eftersom jämlighet i utfall inte längre är målet så ökar klyftorna, även om alla får ökade inkomster. I detta sammanhang blir det viktigt att också använda ett nytt språk så att inte klyftorna som sådana fokuseras. I stället för att prata om social och ekonomisk ojämlikhet, klassklyftor eller annat som associerar till det finns makt och rikedom som kan fördelas så talas det om ”utanförskap”. Därmed förskjuts perspektivet från ”vertikala” relationer som handlar om statens makt att re-distribuera resurser i samhället mellan olika grupper och en relation mellan rika och fattiga till ”horisontella” relationer mellan olika grupper där några är ”innanför” och några är ”utanför”.

Det är flera politikområden som omfattas av detta paradigmskifte, till exempel skattepolitiken, arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken och utbildningspolitiken. Målet med politiken inom dessa områden ur ett jämlikhetsperspektiv är inte att främja jämlighet i utfall, utan jämlighet i möjligheter. Det finns emellertid en tydlig utvecklingstendens att den förda politiken medför ökad ojämlikhet i utfall, utan att det kompenseras av ökad jämlighet i möjligheter. Detta blir ett politiskt problem för företrädarna för den nya jämlikhetspolitiken när missnöjet med detta glapp ökar. Det vill säga att missnöjet ökar om möjligheterna att få arbete inte ökar i den önskade takten samtidigt som de ekonomiska och sociala klyftorna ökar. Ökade klyftor mellan de tio procenten mest välbeställda och de tio procenten minst välbeställda tenderar att minska tilltron till välfärdsstaten och främja utvecklingen av andra lojaliteter och identiteter. På individnivå kan det uppstå skuldbeläggning och ett frustrationsgap mellan å ena sidan förväntningar och förhoppningar på livet och begränsade förmågor och möjligheter att uppnå detta å den andra.

Av bland annat dessa skäl behövs instrument för att minska tendenser till misstro. Ett sådant instrument är att finansiera olika projekt, företrädesvis på kommunal nivå, som skall ”bryta segregationen” eller skapa ”social hållbarhet”. De stora tunga politikområdenas negativa bieffekter förväntas således hanteras av projekt som är helt frikopplade från de stora politikområdena.

De senare kan föras vidare enligt den utstakade vägen, medan olika projekt ska kompensera för och mildra de negativa effekterna. Projekten ska således bidra till att främja den jämlikhet i möjligheter som den förda skattepolitiken, bostadspolitiken, utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken inte lyckats med. Så länge dessa projekt framstår som framgångsrika ges intryck av att kompensationen fungerar. Om det efter en tid visar sig att de sociala problemen inte minskar i någon synbar bemärkelse så är det dags att starta ett nytt projekt. Delar av det tidigare projektet kanske institutionaliseras i form av en ny avdelning i en förvaltning som arbetar vidare med det nya projektet, kanske i samarbete med nya och andra aktörer än i det förra projektet. På det sättet får projekten funktionen av legitimering för den förda politiken.



## 2010-talet: Granskningsamhället

I takt med bland annat att uppgifter har decentraliserats och delegerats samt att samarbete mellan offentlig och privat har ökat, har ansvarsrelationerna blivit svåröverskådliga. Två exempel kan vara belysande. I en kartläggning av hur nio olika kommuner format ansvarsrelationerna inom grundskolan påvisade Skolverket att det var oklart vilket organ som faktiskt representerade huvudmannskapet (fullmäktige, kommunstyrelsen eller skolnämnden), att principerna för resursfördelning var oklara, att kommunledningarna inte alltid styrde skolverksamheten utifrån de statliga målen och att resursfördelningen inte gjordes utifrån analyser av lokala förutsättningar och behov.

Ett annat till exempel gäller privata utförare av äldreomsorg som ofta står i ett dubbelt ansvarsförhållande. För det första ansvarar man inför kommunen/staten att genomföra det som avtalats. För det andra ansvarar man inför ägarna. Oftast bedrivs verksamheten i aktiebolagsform, vars enda syfte enligt aktiebolagslagen är att generera vinst till ägarna. Här kan det uppstå målkonflikter. Diskussioner kring ”betygsinflation” i skolan samt personaltäthet och andel utbildad omsorgspersonal hos privata utförare kan sättas in i detta sammanhang.

De växande komplexa ansvarsförhållandena exemplifierade ovan kan ses som en del av det som under 90-talet och 00-talet kom att kallas för ”från government till governance”. Enkelt uttryckt handlade det om att allt fler aktörer involverades i formande och genomförande av politik i såväl vardagen som strategiskt. Här ingår i stor sett allt som inte stämmer med den traditionella bilden av en territoriellt avgränsad parlamentarisk styrkedja, till exempel sådant som offentligt-privata partnerskap, delegering till privata utförare, samverkan med det lokala näringslivet, interkommunal samverkan och involvering av medborgare i planering. Flera av dessa olika former som ingår i det som iden-

tifierats som nätverkspolitiska strukturer innefattar bland annat frivillighet och mjuk styrning. Det förväntas att olika samhällsaktörer på frivillig väg ska medverka i utvecklingen och den politiska styrningen ska vara främjande på olika sätt.

Den fråga som många reste var vilken betydelse har denna övergripande förändring har för olika demokratiska värden, såsom insyn, ansvarsutkrävande, representation och inkludering? Det blev dock inte demokratifrågor som kom att uppmärksammas mest, utan frågor om service och kvalitet. Kvalitetskillnader och bristande likvärdighet kom att bli viktiga politiska frågor och lade grunden för ett växande ”granskningssamhälle”.

Det finns många och ett växande antal aktörer som på olika sätt formar demokratisk ”motmakt” gentemot kommunerna genom att övervaka, kritiskt granska och betygsätta. För det första intensifierade statliga granskningsmyndigheter sin tillsynsverksamhet. Det gäller inte minst Skolinspektionen, Konkurrensverket och i samband med bildandet av Inspektionen för vård och omsorg. För det andra har domstolar successivt under decennier fått en allt större betydelse för vad kommunerna får göra, till exempel när det gäller enskildas rättigheter och upphandling. För det tredje har ”externa” aktörers granskning ökat. Inte minst har det inom forskningen gjorts studier av att kommuner och enskilda kommunala aktörer gör sig skyldiga till till exempel oegentligheter och korruption eller att de trotsar lagstiftning och domstolar. Ett flertal ”avslöjanden” och ”skandaler” har uppmärksammats inom exempelvis omsorgen. Inte minst Uppdrag granskning har genomfört ett flertal reportage om missförhållanden inom äldreomsorgen. Journalister som granskar exempelvis kommunernas ansvar för omsorg som utförs av privata entreprenörer bidrar på olika sätt till processer för politiskt ansvarsutkrävande. Till dessa externa aktörer kan också räknas medborgarna i allmänhet och särskilt föräldrar till barn i skolan och anhöriga till äldre. Det har öppnats allt fler kanaler för medborgare att föra fram klagomål, vilka ska tas om av myndigheterna och åtgärdas.

För det fjärde förväntas kommunerna i allt högre grad övervaka och betygsätta sig själva, till exempel med hjälp av Öppna jämförelser och att i särskilda program redovisa hur kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp och kontrolleras, oavsett om den bedrivs i egen eller i annan regi. Det har påtalats att tillsyn och jämförande är mjuka styrmedel och är i första hand avsedda för lärande snarare än kontroll. Men i praktiken kan det vara svårt att kombinera »hård« (kontroll och ansvarsutkrävande) och »mjuk« (lärande) granskning. Hård granskning betyder att det görs en bedömning av var man ligger till i förhållande till olika kriterier, det vill säga betygsättning. Mjuk granskning betyder att det ska föras dialoger och göras olika analyser av resultaten utan att det sker betygsättning. Dessa två förhållningssätt är svåra att förena. Lärande kan lätt övergå i kontroll.

Den interna kontrollen i kommuner och landsting har ökat, dels i form av kostnadskontroll, dels i form av att ständigt övervaka och kontrollera olika slags avvikelser i verksamheten i syfte att säkra kvaliteten. Det framstår som att den gamla devisen ”tid är pengar” fått ett starkt genomslag under 2010-talet, inte minst inom vård- och omsorg. I allt större utsträckning ägnar sig kommunala chefer en stor del av sin tid åt standardiserade styrningsprocesser, såsom interkontroller, risk- och konsekvensanalyser, avvikelshantering, HR-rutiner, IT-rutiner och, kanske framför allt, ekonomiska rutiner. Inte sällan ger mellanchefer i kommunala förvaltningar uttryck för en viss frustration kring hantering av dessa processer. Några uttrycker det som att ”det är viktigare att inte göra fel än att göra rätt”.

Således finns det ett växande antal institutioner som vaktar, granskar och betygsätter de som ska genomföra och förvalta det som politiska församlingar har beslutat om. Det kan uttryckas som att demokratisk makt att genomföra och demokratiskt granskande motmakt är i symbios, demokratin övervakar sig själv. Aldrig någonsin har väl den parlamentariska styrningskedjans institutioner utsatts för så mycket kritik som man själv bjuder in till.

Omkring 2013 började det hända saker i den offentliga debatten. Det talades om avigsidorna av olika ersättningssystem, och allt fler professionella påtalade att allt kontrollerande, dokumenterande och mätande gick ut över vad de faktiskt borde syssla med. Under sommaren 2016 tillsattes en ”tillitsdelegation” som ska bidra till att forma en förvaltningspolitik ”bortom” New Public Management. Professionernas utrymme ska öka och styrningen ska bli mer tillitsbaserad. Förutom att säga något klokt om hur ersättningssystemen kan förändras ska det startas projekt med mer tillitsbaserad styrning, till exempel genom att involvera brukare i innovations- och utvecklingsarbetet i kommunala verksamheter. Det låter nästan som ett eko från 1980-talet då det introducerades självstyrande grupper inom äldreomsorgen och det talades mycket om olika former av brukarinflytande.

Det har förmodligen alltid funnits kreativa och innovativa anställda i kommuner med brukarnas bästa för ögonen. På många äldreboenden har medarbetarna god kännedom om de äldres situation och de uppmuntras till aktivitet och ”medskapande”. Överordnande chefer litar på medarbetarna och ger dem stor frihet. Att sådana arbetsplatser faktiskt finns och alltid funnits har dock hamnat i skuggan av den dominerande bilden av ökad intern kontroll och en allmänt begränsande linjestyrning. Sedan debatten om NPM tog fart omkring 2013 börjar det åter uppmärksammas att brukare bör ha inflytande över verksamheten. Numera kallas det bland annat för ”tjänstedesign” och ”radikala förändringar”. Lite tillspetsat framstår det som att utvecklingen av de interna styr- och kontrollsystemen har gjort alla involverade historielösa och helt inbäddade i en inåtvänd struktur när samtal med brukarna i syfte att undersöka deras behov kallas ”radikalt”. Dock torde förutsättningarna för att

utveckla något annorlunda sätt att organisera olika verksamheter, inte minst genom tillgång till digital teknik och högre kompetens inom flera områden jämfört med 1980-talet.

Hur ser förutsättningarna ut för en större omvandling, ett nytt ”paradigm-skifte” från misstro baserad till tilltro baserad styrning? Det finns det mycket som tyder på att styrning utvecklas i pendelrörelser. När centralstyrningen uppfattas som alltför stram och hindrande för att nå avsedda mål sker decentralisering, delegering, avreglering m m som innebär en lättnad i styrningen. När detta har pågått under en tid börjar delarna betraktas som svårstyrda, effektiviteten sjunker osv, vilket åtgärdas genom nya former av centralstyrning. Så där kan det hålla på, och i gamla sätt att styra kan återkomma med nya namn. Det som under en period kallas ”detaljerad regelstyrning” kan ett senare skede kallas ”kvalitetssäkring”. Reglerna är nya, men lika detaljerade och lika styrande. Ofta innebär pendelrörelserna sällan en fullständig återgång till en tidigare ordning. Det framstår ibland som lättare att lägga till än att dra ifrån.

Den ökande granskningen som vi bevitnat under senare år har flera förklaringar, men om vi betraktar den historiska utvecklingen alltsedan den representativa demokratin etablerades har det successivt utvecklats olika former av ”motdemokrati”. Medborgarna har aldrig varit riktigt nöjda med att enbart välja sina företrädare för att därefter vänta med att uttrycka missnöje tills det är dags för nästa val. Istället har det utvecklats olika övervakande och granskande institutioner som ett resultat av att medborgarna misstror politiker och institutioner (även i ett ”höglitar”-land som Sverige). Vaksamhet, utpekande av ansvariga och utvärderingar av förd politik har alltid funnits. Medborgaren som demokratisk vakthund har varit minst lika framträdande som medborgaren som väljare. Många av dagens institutioner i det demokratiska systemet är övervakande och granskande som ett resultat av medborgarnas demokratiska misstroende. Således finns det ett närmast inbyggt misstroende bland medborgarna i en demokrati som påskyndar tillkomsten av granskande institutioner. Därtill kan läggas att sett över en längre tidsperiod framgår det tydligt att granskning föder en efterfrågan på ännu mer granskning. Resultat av granskningar blir ofta att det råder brister och att dessa behöver avhjälpas och för att konstatera att detta har skett behövs en ny granskning i efterhand. Dessutom kanske det förekommer brister på andra håll som inte har granskats, vilket kan vara argument för att både bredda och fördjupa kommande granskningar. Kort sagt: granskningsystemen är självförstärkande.

Med detta sagt finns det samtidigt skäl att framhålla den tradition av ömsesidig tilltro som kännetecknar det svenska systemet. Ett visst skifte från misstro baserad till mer tilltro baserad styrning förefaller därmed inte helt omöjligt att åstadkomma.

## Avslutande diskussion

Under varje decennium har det återkommande sagts att kommunerna (inklusive landstingen) ”står inför stora utmaningar”. Man kan väl säga att hittills har de hanterats ganska hyfsat. I dag räknas det åter upp flera stora utmaningar såsom demografiska förändringar, urbanisering, minskad skattebas, det vill säga svårigheter att balansera behov och resurser. Det rör en rad olika politikområden som jag inte går in på här, utan håller mig till det förvaltningspolitiska området.

Det finns flera förvaltningspolitiska utmaningar som rör exempelvis statens styrning av kommunerna, kommunernas interna styrning (kommunal förvaltningspolitik) och EU-institutionernas styrning av stat och kommun. Jag vill här avslutningsvis peka på en av dessa utmaningar som handlar om att förhålla sig till olika uppsättningar normer eller logiker som är sammanvävda men också står i spänningsfyllda förhållanden till varandra. Eftersom det är en avslutande diskussion blir framställningen mycket översiktlig.

Den första logiken är den som varit föremål för störst uppmärksamhet i denna essä, nämligen marknadens logik (eller mer övergripande: kapitalismens logik). Det mål som lyser klarast är varaktig ekonomisk tillväxt (som för övrigt är ett mål som alla logiker förväntas bidra till), men det medel som anses vara självklar för att nå målet – konkurrens – framställs ofta som ett mål i sig. Kommunerna är invävda i denna logik, både i form av att ”marknaden har kommit till byn” och att de själva är aktörer på marknaden. Som en följd av detta har det tillkommit institutionella ordningar som ska främja marknader, skapa marknader och påverka marknader (till exempel att de ska bidra till mer hållbar utveckling). Det har inte blivit en tydligare gräns mellan stat och marknad, sammanblandningen är större än någonsin.

Den andra logiken, som bara översiktligt berörts ovan, är rättsstatens logik. Den är av mycket äldre datum än marknadslogiken och har byggts på allt eftersom. Det har skett delvis av egen kraft men också till en följd av mark-

nadsorienteringen enligt ovan. Den samtida rättsstaten har flera mål och värden såsom likhet inför lagen, opartiskhet och saklighet. Ett mål är individuella fri- och rättigheter, som fått en allt starkare betoning under årens lopp. Exempelvis förstärktes rättighetslagstiftningen inom flera områden under 1990-talet, vilket ger uttryck för en syn på kommunen som förmedlande länk mellan individ och stat med minskade möjligheter till politiska prioriteringar. Ett annat uttryck för rättighetstänkandet är tillkomsten av olika ”garantier”, till exempel inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Detta kan relateras till marknadsorienteringen på så sätt att idén är att alla ska ha rätt till samma kvalitet oavsett vem som levererar. Dessa rättigheter och garantier har oftast inte någon juridisk betydelse i den meningen att individen kan dra stat eller kommun inför domstol, men det finns en del som talar för att det går i den riktningen. I förlängningen skulle det innebära att det upprättas juridiskt bindande kontrakt, vilket skulle få till följd att dagens diskussion om juridikalisering är en ljum västanfläkt jämfört med hur det skulle bli.

Den tredje logiken bygger på en föreställning om att vissa mål och värden kräver samverkan och samarbete. Det som framför allt under senare år kommit att förknippas med sådan nätverkspolitisk styrning är hållbarhetspolitikens område, inte minst arbetet med social och ekologisk hållbarhet på kommunal nivå. Hållbarhetspolitiken inte har någon ”hållbarhetslagstiftning” eller något ”hållbarhetsverk”. Istället är det samverkan, samordning och samarbete som förväntas överbrygga politiska och ideologiska skiljaktigheter. Kanske är det framför allt denna logik som återkommande hamnar i ett spänningsförhållande till de andra. För det första kan samarbete över kommunala förvaltningsgränser hindras av en alltför strikt linjestyrning. Tvärgående projekt i all ära, men deltagarna har ofta svaga mandat med sig från sin ”hemmaorganisation”. För det andra har marknadsorienteringen inte bara förstärkt sektoriseringen utan också bidragit till en organisatorisk fragmentering som hindrar samverkan och samarbete. För det tredje är kort-siktig kostnadsekonomisk effektivitet inte alltid förenlig med en strävan mot mer ekologisk hållbarhet, till exempel i samband med upphandlingar.

Mycket mer kan sägas om relationen mellan olika logiker som styr praktiken i den kommunala politiken och förvaltningen i relationen mellan stat och kommun, men den poäng jag vill föra fram är att de förekommer och att det behövs kontinuerliga diskussioner kring tänkbara kort- och långsiktiga effekter när nya idéer introduceras. Inte minst i samband med att ”proffsen ska tillåtas vara proffs” och att styrningen ska bli mer tillitsbaserad behöver det diskuteras vilka logiker som faktiskt är styrande i olika miljöer, vilka logiker som ska främjas och hur det kan gå till. För visst vill vi ha väl fungerande institutioner.



# Debatt pågår!

## KOMMUNERNA OCH FÖRVALTNINGSPOLITIKEN UNDER NÄSTAN 40 ÅR

SKL tillsatte 2015 *Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet* som fick i uppdrag att under cirka två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet.

Den här rapporten är författad av Stig Montin, professor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Rapporten ska ses som ett inspirerande bidrag till det inledande avsnittet i programberedningens slutrapport.

ISBN 978-91-7585-586-8

Ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [www.skl.se](http://www.skl.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting