

# NPM-reformerna och demokratin

Av JOHAN LANTTO

In research into and debate about the democratic consequences of new public management reforms, a number of hypotheses have been advanced which point in different directions. Within research carried on in political science and business economics the reforms have often been regarded as having had a negative effect on democracy. This article argues that new public management reforms such as government by objectives, contracting out, funding and voucher systems must be kept apart when the consequences are scrutinised. Generalised statements that all reforms are expressions of rationality, efforts towards greater efficiency or decentralisation are not tenable. If we focus on the effects of the reforms on political decision-making, democratic criticism appears to affect mainly so-called rationalist control techniques such as government by objectives. What effects contracting out, privatisation etc, have had is more uncertain and requires further research. It also appears important to study how different reforms interact.

## Inledning

Under de två senaste årtiondena har många av Sveriges kommuner och landsting befunnit sig i en ständig organisationsomvandling. Reformerna har haft beteckningar som målstyrning, resultatstyrning, beställar-utförarmodell (BUM), brukarstyrning, bolagisering, utkontraktering privatisering med

mera. I den internationella litteraturen har dessa reformer ofta fått gå under beteckningen *New Public Management* (NPM). Hastigheten och omfattningen i organisationsomvandlingen har skilt sig från kommun till kommun men det är antagligen svårt att finna någon kommun som helt undgått att påverkas av denna reformvåg.

Vilka demokratiska konsekvenser har dessa reformer fått? I debatten florerar mycket skiftande föreställningar, allt från att reformerna är att betrakta som neutrala redskap som inte påverkar politikens innehåll till att de ingår i en nyliberal ideologisk kamp och i förlängningen syftar till att nedmontera den offentliga sektorn. Trots den relativt ymniga forskning som bedrivits existerar ingen forskningskonsensus om reformernas konsekvenser. Mitt intryck är att denna forskningsoenighet har att göra med oklarheter om både vad som avses med "reformerna" och vad som avses med "demokrati". För att använda forskarspråk så råder oklarhet i specifikationen av både oberoende och beroende variabel.

Det är ett välkänt faktum att demokratibegreppet är ett av de mest svårångade som existerar inom samhällsvetenskapen men även NPM är mångtydigt och de flesta forskare är eniga om att det inte är ett begrepp i traditionell mening utan snarare en samlingsbeteckning på ett antal olika reformtyper. Trots denna insikt finns inom forskarvärlden ett något ambivalent förhållande till begreppet/termen. Samtidigt som det hävdas att NPM endast är en samlingsbeteckning finns en mängd försök att karakterisera föreställningar som är behäftade med alla NPM-reformer. De uppfattas till exempel som uttryck för decentraliserings- och/eller effektiviseringssträvanden eller uttryck för rationalism. Personligen uppfattar jag att ingen av dessa karakteriseringar håller fullt ut.

De reformer som brukar betecknas som NPM-reformer kan delas in i 3-4

huvudtyper. För det första reformer som behandlar hur den politiska styrningen bör fungera. Reformers som mål och resultatstyrning tillhör denna kategori och brukar ibland betecknas som *rationalistiska styrtekniker*. För det andra försöken att organisera verksamheten enligt marknadsprinciper. Denna kan i sin tur delas in i två typer. Å ena sidan försök att ordna relationen mellan politiker och verksamhet på ett marknadsliknande sätt. Exempel på detta är BUM, bolagiseringar med mera.. Å andra sidan utnyttjande av voucher- och valfrihetssystem där medborgarnas val utnyttjas för att styra resurstilldelningen till olika verksamheter. En fjärde typ som ibland räknas in i NPM är kommittéart inspirerade reformer som brukarstyrning och kommundelsnämnder (se Ståhlberg 1998).

Jag skall i denna artikel koncentrera mig på de två förstnämnda, det vill säga rationalistiska styrtekniker och marknadsliknande organisering av relationen mellan politiker och verksamhet. Anledningen till valet av dessa två reformtyper är att bägge direkt berör den politiska styrningen av olika verksamheter och ofta tenderar att sammanblandas eller inte hållas isär. Med marknadsliknande organisering avses inte endast marknadsreformer i snäv mening, det vill säga reformer som syftar till att skapa marknader med många köpare och säljare utan även reformer som skapar en ny relation mellan politiker och verksamhet där verksamheten blir fristående i relation till den politiska förvaltningen. Till denna kategori hör bland annat privatiserings- och bolagiseringsreformer. Mitt intryck är att det är denna form

av marknadsreformer som idag fått störst utbredning. Reformerna syftar till att skapa mer eller mindre konstgjorda marknader, till exempel BUM tycks dock vara på tillbakagång.

Om NPM endast är en löslyg paraplybeteckning för ett antal reformer som råkat lanseras under samma tidsperiod framstår det som viktigt att utvärdera varje reformtyp för sig. Detta innebär att frågan om vilka demokratiska konsekvenser NPM-reformerna har bör brytas ned till mer specifika frågeställningar om vilka konsekvenser mål- och resultatstyrning respektive olika marknadslänkande reformer har. Idealet vore att utvärdera reformerna var för sig. Detta är dock lättare sagt än gjort eftersom olika reformer ofta sammanblandas och sammanlänkas. Ofta mixas de i så kallade modeller som till exempel "Stockholmsmodellen" i Stockholms läns landsting. Även inom forskningen kring reformerna särskiljs inte alltid reformtyperna och det är ofta svårt att i olika arbeten härleda vad som beror på vad.

Min avsikt i denna artikel är att i ett första avsnitt referera och diskutera olika sätt att försvara och kritisera NPM-reformerna utifrån demokratisk synvinkel som förekommit främst inom den svenska litteraturen. I avsnitt två diskuteras relationen mellan de två nämnda reformtyperna. Jag kommer även att kommentera en del av den forskning som bedrivits på området. I avsnitt tre återgår jag till demokratidiskussionen och ställer frågan om vilka demokratiska konsekvenser som kan tänkas bero på vilka reformer. Avsikten är att nansera diskussionen från det första avsnittet

och koncentrera diskussionen till de demokratiska aspekterna av den politiska styrningskedjan.

## Hypoteser om NPM:s demokratiska konsekvenser

Vad innebär organisationsreformerna för demokratin. Många forskare har pekat på demokratiproblem med reformerna. Det är svårare att hitta demokratiska försvar av dem. Jag skall diskutera två typer av kritik respektive försvar av reformerna och inleder med kritiken. Jag kommer i detta avsnitt inte att skilja ut olika reformer inom det som brukar betecknas som NPM, utan behandlar denna som en helhet där NPM endast är att betrakta som en "shorthand" för att beteckna ett antal reformer under 80- och 90-talet.

En relativt vanlig kritik tar sikte på reformernas påstådda rationalistiska karaktär. Exakt vad som avses med rationalism är oklart (jag återkommer till detta i nästa avsnitt) men vanligtvis avses *rationalism* en syn på politik som innebär att politik reduceras till att uppställa målsättningar och finna effektiva medel för att uppnå dessa. Detta förutsätter att politiska målsättningar, preferenser och intressen redan existerar. Problemet enligt kritikerna är att målsättningar ofta inte är givna på förhand och att politiker inte alltid vet vad de vill. Politik handlar istället om att formulera målsättningar och djupare sett om att skapa mänskliga identiteter och preferenser (March och Olsen 1995). Företagseko-

nomen Bengt Jacobsson uttrycker en annorlunda men beslätad kritik. Jacobsson menar att kännetecknande för den traditionella politikerrollen är "lyhördhet, ansvarstagande och inblandning i verksamheter. Politiker *reagerar* på sådant som händer i omvärlden" (Jacobsson 1994, s. 231). Den rationalistiska styrmodellen bygger i motsats till denna reaktiva styrning på en proaktiv sådan, det vill säga politikerna vet på förhand vad de vill åstadkomma. Enligt Jacobsson har den reaktiva ledningen flera fördelar, den lämnar större plats till lärande, politikernas vilja kan därmed växa fram i processen, den gör det möjligt att lättare hantera motstridiga intressen med mera. Slutsatsen är därför att de rationalistiska styrfilosofierna riskerar, om de får verkligt genomslag, att leda till politikens förvittring (Jacobsson 1989).

Grundläggande i ovanstående kritik är att identiteter, preferenser och målsättningar är något som skapas i en social interaktion eller i ett politiskt samtal. Kvaliteten på demokratin bestäms därför av kvaliteten på interaktionen eller samtalet (deliberationen). Om reformerna leder till att den politiska interaktionen eller det politiska samtalet blir åsidosatt kommer även demokratin att bli lidande.

En annan kritik mot marknadslösningarna utgår från en närmast motsatt utgångspunkt. Statsvetaren Henry Bäck menar att det gemensamma draget för NPM-ideologierna är att de "förespråkar en demokrati som präglas av ett deliberativt lösande av gemensamma problem, snarare än en demokrati som en arena för intressekamp, konfliktlösning och konflikthantering" (Bäck 2000,

sid 197). Problemet enligt Bäck är att "marknadslogiken föreskriver att fullmäktige i sin helhet uppträder i rollen som enhetlig aktör med en enhetlig preferensfunktion." (Bäck 2000, sid 196). Detta innebär en alltför stor fokusering på allmänintresset och ett undertryckande av särintresset. Politiker som vill driva någon specifik grupps intressen kan inte beredas plats inom den reformerade kommunen. Björn Rombach framlägger en liknande kritik i en studie av målstyrning. Enligt Rombach passar målstyrningen inte ihop med de strukturella förutsättningar som politiken kräver. En organisation som landstinget kräver att: "medlemmar, det vill säga landstingspolitikerna har rekryterats till landstinget därför att de företräder olika intressen. Denna olikhet ska bevaras och visas upp utåt. Det är minst lika viktigt som att åstadkomma handling eller faktisk styrning" (Rombach 1991, sid 91-92). På grund av detta är det svårt för politikerna att komma överens om gemensamma mål. Bäck och Rombach kommer fram till liknande slutsatser, skillnaden ligger i att medan Bäck verkar anta att det finns genuina intressen i samhället ser Rombach intressepolitiken endast som nödvändig rekvisita i det politiska spektaklet.

Hur skulle då ett demokratiskt försvar av reformerna kunna se ut? Ett sätt att försvara dem är att försöka tillbaka-visa den nämnda kritiken. Man kan till exempel ifrågasätta om reformerna har de effekter som kritikerna påstår att de har eller att komma runt kritiken genom att hävda att denna inte drabbar reformerna generellt utan endast någon delkomponent. Vill man försvara mark-

nadsreformerna kan man ge målstyrningen skulden till eventuella problem och vice versa. Vid sidan om detta mer defensiva försvar uppfattar jag att det finns två huvudsakliga sätt att rättfärdiga reformerna demokratiskt.

Det första försvaret går ut på att reformerna förstärker politikernas förmåga att genomföra beslut och därmed den politiska styrningen. Ett led i denna strävan har varit att separera politikerna från det direkta beslutsfattandet och att stärka politikerna i förhållande till tjänstemän och profession. Speciellt i verksamheter som varit professionstunga, till exempel sjukvård, har politikerna uppfattats vara representanter för verksamheten snarare än för medborgarna. Genom att separera politikerna från det operationella eller direkta beslutsfattandet har politikerna lättare att företräda medborgarnas intresse och fungera som "medborgarrepresentanter". Genom att förstärka den politiska styrningen förbättras den representativa demokratis funktionssätt genom att medborgarnas intressen via de politiska representanterna bättre kan realiseras.

Ett annat sätt att försvara reformerna är att hävda att de stärker det lokala deltagandet och den direkta demokratin. I denna typ av försvar uppfattas reformerna som en del i en process bort från den representativa demokratis kanalisering av intressen genom valda politiker till en modell där individer antingen direkt eller i grupp ordnar eller påverkar sina egna angelägenheter (se Hjalmarsson och Svensson 1991). Det finns två riktningar i detta försvar, dels en individualistisk och dels en mer kollektivistisk eller kommunitär variant.

Den förstnämnda kan benämnas nyliberal och bygger på att enskilda individer genom valfrihet kanaliseras de intressen som tidigare kanaliserades genom valda politiker. Den andra varianten bygger på att människor som är berörda av en verksamhet sluter sig samman och påverkar denna mer direkt. Det demokratiska försvaret för NPM-reformerna bygger alltså på att det snäva NPM-begreppet kompletteras med antingen individuella valfrihetsreformer eller brukardemokratiska reformer. Den senare varianten av kommunitärt inspirerade reformer brukar dock inte alltid räknas in i NPM. Statsvetaren Krister Ståhlberg har argumenterat för att även dessa strävanden bör betraktas som en del av NPM.

Om man betraktar ovanstående två typer av kritik respektive försvar ur ett demokratiteoretiskt perspektiv upptäcker man att de intressantaste eller mest djupgående skiljelinjerna inte går mellan kritiker och försvarare av reformerna utan snarare mellan de olika försvarerna respektive kritiken. Mest tydligt är kanske detta vad gäller försvaret av reformerna, medan den ena hävdar att reformerna stärker styrkedjan i den representativa demokratin bygger det andra försvaret på att reformerna leder till att direktdemokratiska inslag helt eller delvis ersätter denna styrkedja. Även kritiken är splittrad. Medan den ena kritiserar reformerna för att lägga alltför stor vikt vid egenintresset, menar den andre att reformerna i alltför stor utsträckning bygger på allmänintresset. Och medan den ena menar att reformerna vilar på en deliberativ uppfattning om politiskt beslutsfattande

uppfattar den andre att reformerna motverkar deliberationen. De demokratiteoretiska utgångspunkterna skiftar alltså betänkligt och det är inte alldeles enkelt att förstå om synpunkterna är kompatibla eller står i strid med varandra. Mitt intryck är att orsaken till denna komplexitet ligger i att diskussionen genomkorsas av två olika skiljelinjer i demokratiteorin. För det första den mellan *majoritets-* och *samarbetsdemokrati* (Lijphart 1984, Lewin 1998) och för det andra den mellan *resultat-* och *procedurfokuserade* demokratiuppfattningar.

Den förstnämnda skiljelinjen har att göra med vad man anser vara grundläggande i demokratin. Enligt majoritetsdemokratins anhängare utgör majoritetsregeln demokratins grundbult och demokrati är att betrakta som majoritetsstyre. Stor vikt läggs vid ansvarsutkrävande och medborgarnas möjlighet att byta ut den styrande eliten. Motsvarande fundament enligt samarbetsdemokrater kan formuleras på olika sätt. Statsvetaren Arendt Lijphart citerar ekonomen Artur Lewis som menar att demokratins primära mening är att "all who are affected by a decision should have the chance to participate in making that decision, either directly or through chosen representatives" (Lijphart 1984, sid 33). Lijphart pläderar därför för samarbetsarrangemang som makt-delning, federalism, minoritetsrepresentation mm.

Kritiken som bygger på att reformerna är rationalistiska har vanligtvis ett samarbetsdemokratiskt drag. Samarbetsdemokratin är dock mer inspirerad av diskursdemokratiska teoretiker

som Habermas och Benhabib än av Lijphart. Något förenklat är grundtanken i den diskursiva teorin att samtalet och diskussionen mellan människor är av avgörande betydelse för den demokratiska legitimiteten och att beslut fattade i konsensus är att föredra (Benhabib 1996). Även det direkt- eller deltagardemokratiska försvaret har ofta en samlingsdemokratisk prägel, det viktiga är att *den som är berörd* kan påverka eller delta i beslutsfattandet. Kritiken som Bäck framför präglas mer av majoritetsdemokratiska överväganden. Bäck tolkar dock majoritetsdemokratin som en möjlighet att driva olika intressen i samhället utan att behöva formulera dessa i samlingsdemokratiska termer, det vill säga som uttryck för allmänintresse eller syftande till konsensus.

Den andra demokratiteoretiska skiljelinjen går mellan de teorier som hävdar att demokratins kvalitet främst bestäms av resultatet av beslutsfattandet och de som hävdar att den främst bestäms av i vilken grad olika procedurer vid beslutsfattandet har blivit tillgodosedda. Med "resultat" avses här beslutsöverensstämmelse med preferenser eller intressen. Dessa kan tolkas individuellt eller kollektivt, det vill säga antingen som beslutsöverensstämmelse med individuella preferenser eller kollektiva intressen som bygger på klass, kön, etnicitet med mera. Hur man bedömer kvaliteten med utgångspunkt i procedurer beror på vilka procedurer man anser viktiga. Den demokratiska kvaliteten kan ha att göra med kvaliteten på diskussionen, deltagandet, med mera.

Kritiken av reformerna som uttryck

för rationalism liksom den diskursiva demokratiteorin betonar vanligtvis de proceduriella aspekterna av demokratin medan försvaret som bygger på att reformerna stärker politikernas beslutskraft kan betraktas som en mer resultatorienterad demokratiuppfattning. Den senare behöver dock inte hävda att proceduriella aspekter är oviktiga för demokratin utan endast att de resultatförbättringar som uppstår uppväger eventuella negativa återverkningar på den proceduriella demokratin. Mitt intryck är att både Bäckes kritik och det direkt- eller deltagardemokratiska försvaret vanligtvis är mer resultatorienterat i sin demokratiuppfattning. Det finns dock inget som hindrar att dessa tolkas proceduriellt varför det inte går att entydigt bestämma var de hör hemma på skalan mellan resultat- och procedurorientering.

## Tolkningar av NPM

Som nämndes i inledningen finns ett något ambivalent förhållningssätt till NPM-begreppet inom forskarvärlden. NPM är å ena sidan endast en paraplybeteckning, å andra sidan en beteckning på något gemensamt som alla NPM-reformer ger uttryck för. Denna ambivalens tror jag tar sig tydligast uttryck i synen på relationen mellan NPM:s styrrespektive organisationsfilosofi. En vanlig uppfattning är att till exempel BUM och målstyrning bygger på en liknande rationalitetsuppfattning (se till exempel Blomquist 1994). Företagsekonom Björn Rombach skriver å andra si-

dan att: "Beställarstyrning behöver i praktiken varken påminna om eller förutsätta målstyrning. Inte ens på idéplanet har de två styrteknikerna mycket gemensamt." (Rombach, 1997, sid 138). Personligen tror jag att kopplingarna mellan reformerna i grunden är svaga. Det finns dock en yttre likhet som kan förklara varför reformerna ofta kopplas samman, nämligen att bägge föreskriver att politikerna bör avlägsnas från det operationella beslutsfattandet. För att tala i datatermer försöker bägge reformerna förändra "gränssnittet" mellan politikerna och den offentliga verksamheten.

Skillnaden mellan reformerna visar sig på flera sätt. För det första är de inte beroende av varandra, man kan föreställa sig privatiseringar och bolagiseringar utan att styrningen av dessa sker genom standardiserade mätningar, uppföljningar och revision. För det andra kan politiker som verkar inom en BUM eller där verksamhet bedrivs på kontraktbasis formulera beställningar som i detalj reglerar utförarnas arbete det vill säga helt i strid med målstyrningens principer. Om man hävdar att BUM bygger på samma principer som målstyrning får man svårigheter att förstå ett sådant politiskt beteende. Det finns även vissa empiriska studier som pekar på att politiker som arbetar inom en BUM-kommun formulerar fler och mer detaljerade krav på verksamheten i jämförelse med politiker i den målstyrda kommunen (se SOU 1996:169, Bilaga V och Bryntse 2000).

Ett exempel på hur organisationsrespektive styrfilosofier sammanblandas eller åtminstone inte tydligt särskiljs

är det idag mycket aktuella företags-ekonomiska/statsvetenskapliga begreppet "kontrakt" (se Bryntse, 2000). Begreppet används å ena sidan i samband med organisationslösningar likt bolagiseringar eller BUM, man talar då om utkontraktering (outsourcing) av verksamhet. Kontraktet är det som formellt reglerar relationen mellan entreprenören eller bolaget och den politiska förvaltningen. Å andra sidan används det som en benämning på en ny typ av styrning så kallad "kontraktsstyrning", det vill säga politikerna eller den överordnade tänks styra verksamheten genom kontraktet.

Vad gäller användningen av begreppet kontrakt tror jag det är viktigt att inse att upprättande av kontrakt eller kontraktsrelationer inte behöver leda till eller syfta till kontraktsstyrning om man med det senare avser en styrningsfilosofi där kontraktets innehåll är av avgörande betydelse för styrningen. En kommun kan till exempel formellt upprätta ett kontrakt med en enskild entreprenör utan att kontraktets innehåll är avgörande för den verkliga styrningen. Istället kan styrningen ombesörjas av informella kontakter och personliga relationer mellan kontraktsparterna. Otydligheten i kontraktsbegreppet tror jag är en orsak till att begreppet/en i litteraturen fått en närmast överförd eller metaforisk användning där kontrakt kan upprättas på alla nivåer och mellan alla parter, till exempel mellan över- och underordnad i olika hierarkier (se Ejersbo och Greve 2000). Jag skall innan jag går vidare kommentera några exempel på hur NPM-reformerna har karakteriserats i tidigare forskning.

Krister Ståhlberg menar att den gemensamma kärnan i reformerna består i olika decentraliseringssträvanden. Som nämndes tidigare vill Ståhlberg även inkludera kommunitaristiskt influerade reformer som brukarstyrning och kommundelsnämnder i begreppet. Ståhlbergs argument är att både de managementinspirerade och kommunitära idéerna är uttryck för strävanden där man förlitar sig på spontan och lokal samordning istället för planerad och central sådan (Ståhlberg 1998). Även om detta verkar vara en i stora stycken riktig iakttagelse är den inte helt vattentät. Det som talar emot hypotesen är att reformerna ofta haft till syfte att förstärka den politiska styrningsförmågan för att komma tillrätta med problem som kostnadskontroll och effektivitetsproblem. Att förstärka den politiska styrningen är att betrakta som ett centraliserings- snarare än ett decentraliseringssträvande.

Ofta uppfattas NPM-reformerna som uttryck för ekonomism eller marknadstänkande. Ett problem med denna karakteristik är om styrfilosofier som målstyrning verkligen kan hänföras till marknadsreformernas fälla. Företags-ekonomen Anders Forssell menar att så är fallet. Likheten mellan målstyrning och till exempel BUM är att bägge: "bygger på idén att mål kan skiljas från verksamheten, vilket för förvaltningarna kan betyda att politiken skiljs från verksamheten eftersom politiken bör begränsas till att, som det heter, sätta de övergripande målen för att sedan utvärdera de uppnådda resultaten" (Forssell 1999, sid 12). Forssells analys av målstyrningen förefaller riktig men frågan är



om politikerna inom en BUM måste formulera de "övergripande målen". Detta är tveksamt av skäl som tidigare nämnts, nämligen att politiker i en BUM mycket väl kan formulera detaljerade regelverk för verksamheten snarare än övergripande målformuleringar.

Forssell tycks dock även ha ett annat sätt att förbinda de olika reformerna även om han inte själv använder det som argument. Detta går ut på att: "marknadsreformer kommer att uppfattas som självklara lösningar när problem och mål diskuteras i termer av ekonomisk effektivitet" (Forssell 1999, sid 18). På samma sätt som Ståhlberg föreställer sig att NPM är uttryck för decentraliseringssträvanden verkar Forssell hävda att de är uttryck för effektiviseringssträvanden. Problemet med att bedöma rimligheten i denna hypotes (om det är en sådan) är att begreppet effektivitet är mångtydigt. Forssell verkar dock mena att det är effektivitet i den liberala tolkningen som legitimerat reformerna, det vill säga överensstämmelse mellan *individuella* preferenser och faktiska utfall. Om hypotesen tolkas på detta sätt verkar den inte hålla eftersom reformerna ofta haft som målsättning att förstärka den politiska styrförmågan, det vill säga förmågan att förbättra överensstämmelsen mellan faktiska utfall och *politiska* preferenser. Om Forssell å andra sidan tolkar effektivitet vitt, det vill säga som en överensstämmelse mellan faktiska utfall och vilka preferenser som helst, tycks hypotesen mer rimlig. Problemet är bara att en sådan tolkning gör att alla reformsträvanden, oavsett art, kan uppfattas som effektiviseringssträvanden.

NPM som uttryck för effektivisering kan betraktas som en del av en bredare kategori som hävdar att reformerna avspeglar en gemensam rationalistisk tankestruktur, institution eller diskurs. Som nämntes tidigare är det något oklart vad som exakt avses med detta. Ett vanligt sätt att exemplifiera rationalism är att hänvisa till nationalekonomernas mikroteoretiska föreställningar om beslutsfattande på en marknad. Mikroteorin föreskriver att individen alltid försöker maximera utfallet av sina handlingar givet sina preferenser. Ett annat uttryck för rationalism är *instrumentalism*. Den norske statsvetaren Erik Oddvar Eriksen menar att NPM-reformerna bygger på en instrumentell syn på ledarskap, där ledaren styr mot givna målsättningar genom belöningar och bestraffningar (Eriksen, 2000).

Personligen uppfattar jag att det finns åtminstone två problem med denna analys. För det första är det inte alldeles enkelt att förstå varför marknadsliknande organisering med nödvändighet är uttryck för rationalism. Den nationalekonomiska tolkningen av marknaden är knappast det enda sättet att tolka marknaden som institution. För det andra och kanske viktigare, så finns i analysen en glidning och sammanblandning av å ena sidan rationalism som styrteknik och å andra sidan mänsklig målrationellitet. Med rationalism som styrteknik avses tekniker där målformuleringar, utvärderingar och revision används som styrmedel, till exempel målstyrning. Mänsklig målrationellitet är istället en förmåga att avpassa valet av medel för att uppnå mål-

sättningar. Ofta övergår kritik av rationalistiska styrningstekniker, som till exempel målstyrning i kritik av antaganden om mänsklig rationalitet överhuvudtaget (se till exempel Lundquist 1991).

Problemet med analysen är dels att antagandet om målrationalitet inte automatiskt medför att rationalistiska styrtekniker bör användas. Det kan vara så att till exempel målstyrning är ett ineffektivt medel för att uppnå givna målsättningar, det vill säga att använda rationalistisk styrteknik är inte nödvändigtvis målrationalt. Denna insikt uttrycks på ett annat sätt av Björn Rombach i en analys av målstyrning: "Det utmärkande för målstyrning är att man styr med mål i syfte att nå mål. Ordet 'mål' i målstyrning betyder att mål används och inte nödvändigtvis att mål nås" (Rombach, 1991, sid 109). Ett annat problem är att den ofta ohämmade rationalitetskritiken lägger en död hand över varje form av konstruktivt syftande organisationsförslag. Detta eftersom varje förslag kan uppfattas som ett medel för att uppnå en målsättning, dvs vara rationellt grundat. En invändning mot detta resonemang som antagligen företrädarna för rationalitetskritiken skulle anföra är att de eftersträvar en annan typ av rationalitet som inte bygger på mål-medelanalysen, en rationalitet som inbegriper etiska och normativa överväganden. Om en sådan rationalitet kan formuleras kan diskuteras men jag har personligen svårt att förstå hur denna skall formuleras utan att inbegripa den instrumentella mål-medel rationaliteten

## NPM-reformerna och den demokratiska styrningen

Om det finns avgörande skillnader mellan de två diskuterade NPM-reformerna kan frågan om reformernas demokratiska konsekvenser nyanseras. Kanske är det så att olika konsekvenser kan härledas till olika NPM-reformer? Jag skall nedan diskutera försvaret och kritiken för att utröna vilken reform som rimligtvis kan associeras med vilken kritik repektive försvar. Eftersom jag endast kommer att diskutera styrreformer och marknadsorganisering har jag valt att inte analysera det direkt- eller deltagardemokratiska försvaret av reformerna. Detta försvar går bortom den politiska styrningskedjan som jag här är intresserad av.

Den första kritiken som går ut på att reformernas rationalistiska karaktär riskerar att undergräva den demokratiska deliberationen eller samtalet förefaller drabba bägge reformtyperna i den utsträckning de faktiskt är uttryck för rationalism. Som uppmärksammades i föregående avsnitt är det oklart vad som exakt avses med rationalism. Om man uppfattar rationalism som en typ av styrteknik är det rimligtvis målstyrningen och associerade styrtekniker som är problematisk ur deliberativ synvinkel. Eftersom styrtekniken förutsätter att det finns färdiga målsättningar så finns inget att deliberera/samtala om. En invändning skulle kunna vara att politikerna mycket väl kan samtala om vilka målsättningar som bör eftersträvas. Är detta en rimlig invändning? Personligen tror jag att det är teoretiskt

tänkbart, problemet är att väldigt många, kanske de flesta, politiska konflikterna och diskussionerna inte berör målsättningarna utan medlen. På en övergripande nivå är de flesta politikerna ense om målsättningarna för till exempel sjukvård och kriminalpolitik. Målformuleringarna kan förvisso göras mer detaljerade och exakta och därmed föremål för politisk diskussion. Men ju mer konkreta målsättningarna formuleras desto större blir risken att målformuleringarna sammanfaller eller inte kan särskiljas från diskussionen om medel. Slutsatsen är att så länge som den politiska diskussionen handlar om vilka medel samhället bör använda för att komma tillrätta med upplevda problem så framstår målstyrningen som problematisk då den riskerar att förhindra denna diskussion.

Drabbas även marknadsliknande organisering av deliberationsproblem av det slag som beskrevs ovan? Detta är mer komplicerat att besvara. Å ena sidan förutsätter marknadsliknande organisering knappast rationalistisk styrteknik varför deliberationsproblem av ovanstående slag inte behöver uppstå. Å andra sidan innebär marknadsreformerna skapandet av en annan relation mellan politiker och verksamhet där politikerna inte fattar de operationella besluten. Om Jacobsson har rätt i att den traditionella politikerrollen bygger på lyhördhet, ansvarstagande och inblandning i verksamheten så kan den förändrade relationen mellan politik och verksamhet utgöra ett hinder för en sådan inblandning. Den marknadsliknande organiseringen innebär dessutom att politiker måste kunna formulera bin-

dande kontrakt med fristående parter vilket kan innebära att de förhindras att pröva sig fram och testa olika lösningar vilket skulle kunna försämra deliberationen framförallt mellan politiker och verksamhet. Frågan är dock om detta är självklart, kanske leder detaljerade kontraktsskrivningar till en ökad interaktion mellan politiker och verksamhet?

Den andra kritiken byggde på att NPM-reformerna präglas av ett deliberativt lösande av gemensamma problem och att reformerna överbetonar allmänintresset vilket gör det svårt att driva olika gruppers intressen. Vilken reformtyp drabbas av denna kritik? Mitt intryck är att kritiken främst drabbar rationalistiska styrtekniker som målstyrning. Speciellt om målstyrning sker med hjälp av abstrakta målformuleringar blir det antagligen svårare att driva enskilda gruppers intressen. Anledningen är att målen skulle bli alltför komplicerade att formulera om enskilda grupper eller individers intressen togs i beaktande. Om kritiken även drabbar marknadsreformerna är oklart. Bäck menar som sagt att marknadslogiken föreskriver att fullmäktige i sin helhet uppträder i rollen som enhetlig aktör och att detta leder till en alltför stor fokusering på allmänintresset. Frågan är om detta stämmer. Personligen har jag svårt att förstå varför marknadsliknande organisering skulle få dessa konsekvenser.

Ett försvar för NPM-reformerna är som sagt att den politiska handlingskraften kan öka. De olika reformerna kan sägas ha två olika sätt att förstärka den politiska handlingskraften. De ratio-

nalistiska styrteknikerna tänks stärka politikernas förmåga att genomföra beslut genom att politikerna ägnar sig åt att följa upp, utvärdera och kontrollera verksamheten istället för att arbeta med det konkreta genomförandet. Exakt hur denna verksamhet förbättrar styrförmågan är något oklart. Om reformerna inte kompletteras med någon form av belönings- eller bestraffnings-system måste man anta att utvärderingar och kontroll påverkar verksamheten genom att tillföra ny kunskap, signalera politisk viljeinriktning med mera. Det är något enklare att förstå hur marknadsreformer förstärker politikernas handlingskraft. Genom att separera verksamheten från politikerna underlättas politikernas förmåga att ställa krav på en viss verksamhet, politikerna kan som beställare spela ut olika producenter mot varandra vilket kan öka producenternas eller verksamhetens lyhördhet för politikernas önskemål.

Sammanfattningsvis förefaller det som att kritiken främst drabbar styrtekniker som målstyrning. Om kritikerna har rätt förefaller alltså "boven" i det demokratiska dramat främst vara lokaliserad till dessa tekniker. Däremot är det tveksamt eller osäkert om kritiken nödvändigtvis drabbar marknadsliknande organisering i allmänhet. Rent generellt förefaller effekterna av dessa reformer vara svåra att isolera. Detta pekar på ett problem, nämligen vilka uttryck marknadsliknande organisering tar sig och vilka demokratiska konsekvenser dessa får kan skifta starkt beroende på vilken styrfilosofi reformerna kombineras med och antagligen även beroende på vilka områden de tilläm-

pas. Kanske är marknadsorganiseringen att betrakta som en tom säck som kan ges mycket olika innehåll beroende på vad den kombineras med. Det som talar för att marknadsorganiseringen ändå kan ha mer generella demokratiska konsekvenser är att den bygger på en formaliserad relation mellan politiker och verksamhet som kan leda till en större tröghet eller långsamhet i den politiska styrningskedjan.

Ovanstående är dock endast spekulationer som fordrar ytterligare empiriska studier för att verifieras eller förkastas. Ytterligare studier måste noggrant skilja ut olika reformkomponenter och begripliggöra hur dessa samspelar med varandra. Detta är som tidigare nämdes lättare sagt än gjort. Olika reformer kommer sällan ensamma och den svåra forskningsuppgiften är att separera olika komponenter. Ur metodsynvinkel framstår framförallt rationalistiska styrtekniker som besvärliga att undersöka. Problemet är att bestämma vilka kriterier som karakteriserar till exempel målstyrning. Eftersom styrtekniken på ett konkret plan är svårspecificerad uppstår problem när denna skall operationaliseras i en undersökning. Problemet ligger bland annat i att avgöra vad som är ett mål och inte endast ett medel (se Rombach 1991).

Vilka konsekvenser olika reformtyper har för den demokratiska styrningen av offentliga verksamheter beror naturligtvis även på vad man lägger i demokratibegreppet. Här kan man tänka sig olika studier som fokuserar på olika aspekter, till exempel kvaliteten i den politiska deliberationen eller samtalet, graden av politisk konflikt och

konsensus samt graden av politisk handlingskraft eller autonomi. Sammantaget tror jag dessa aspekter kan ge en relativt god bild av hur reformerna påverkat den demokratiska styrningen av förvaltningen.

## Referenser

Benhabib, Seyla (ed), 1996

"Democracy and Difference - Contesting the Boundaries of the Political". New Jersey: Princeton University Press.

Blomquist, Christine, 1994

"Beställar-utförarmodellen möter politiken" i Jacobsson, Bengt (red) 1994 "Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Bryntse, Karin, 2000

"Kontraktstyrning i teori och praktik". Lund: Lund Business Press.

Bäck, Henry, 2000

"Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid". Malmö: Liber.

Ejersbo, Niels och Carsten Greve, 2000

"Den offentlige sektor på kontrakt: temaer, erfaringer og udfordringer". Papper presenterat vid den IX nordiska kommunalforskarkonferensen i Bergen 24-26 november 2000.

Eriksen, Erik Oddvar, 2000

"Leadership in a Deliberative Perspective". LOS-senter Notat 0029

Forssell, Anders, 1999

"Offentliga reformation i marknadsreformernas spår". Kommunal ekonomi och politik, volym 3, nr 3, sid. 7-23

Hjalmarson, Lars och Arne Svensson, 1991

"Vägar till framgång i morgondagens kommun". Stockholm: Kommunförbundets förlag.

Jacobsson, Bengt, 1989

"Konsten att reagera - Intressen, institutioner och näringspolitik". Stockholm: Carlssons bokförlag.

Jacobsson, Bengt, 1994

"Idéer, praktik och förnyelse" i Jacobsson, Bengt (red) 1994 "Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Lewin, Leif, 1998

"Bråka Inte - Om vår tids demokratisyn". Stockholm: SNS förlag.

Lijphart, Arendt, 1984

"Democracies - Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries". New Haven: Yale University Press.

Lundquist, Lennart, 1991

"Förvaltning och demokrati". Stockholm: Nordstedts.

March, James G. och Johan P Olsen, 1995

"Democratic Governance". New York: The Free Press.

Rombach, Björn, 1991

"Det går inte att styra med mål". Lund: Studentlitteratur.

Rombach, Björn, 1997

"Den marknadslika kommunen effektstudie". Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

SOU 1996:169, Bilaga V

"Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting".

Ståhlberg, Krister, 1998

"Serviceförbindelser i kommunernas utvecklingspolitik". Kommunal ekonomi och politik, volym 2, nr 2.

