

Den offentliga förvaltningen

– demokratis eller ekonomins arena?

Abstract

Ever since its conceptual birth, the questioning of consequences due to the implementation of ideas from the reformation doctrine, called New Public Management, has been a common occurrence among those who have dedicated themselves to research in superior methods of Public Administration. What this thesis aims to do is shed light upon what value-conflicts may occur within public administration organisations when they begin to idealize the rationalization of economic issues. The goal of this thesis will be fulfilled through the creation of two ideal types of public administration that exist in opposition to each other. These two ideal types will show two different views on how decision-making and organisation will be managed in their respective sectors. By doing this, there will be clarification as to what conflicting values arise with the implementation of ideas taken from New Public Management, as well as defining the fundamental difference between which ethical decision model is used.

Nyckelord: New Public Management, Ideal types, Conflict of values, Public Administration, Ethical decision models

Innehållsförteckning

1	Den offentliga förvaltningens dilemma.....	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Metod och material.....	2
1.2.1	Några reflektioner över idealtyper som analysredskap.....	3
1.2.2	Beskrivning av material.....	4
1.3	Disposition.....	4
2	Resultatet vs. Processen – Två idealtyper.....	6
2.1	Etiska beslutsmodeller.....	6
2.1.1	Konsekvensialism – när resultatet får styra handlingen.....	7
2.1.2	Deontologi – när plikten kallar.....	7
2.1.3	Karaktärsetik - när aktörens dygdighet bestämmer.....	8
2.2	Processen. Den demokratiska idealtypen.....	9
2.2.1	Den politiska demokratin.....	9
2.2.2	Rättssäkerheten.....	11
2.2.3	Sammanfattning och färdigställande av idealtypen Processen.....	11
2.3	Resultatet. Den ekonomiska idealtypen.....	12
2.3.1	Mål- och resultatstyrning.....	13
2.3.2	Decentralisering och avmonopolisering.....	15
2.3.3	Sammanfattning och färdigställande av idealtypen Resultatet.....	15
2.3.4	De två färdiga idealtyperna.....	16
3	Analys.....	17
3.1	Rond 1 – Politisk demokrati vs. Effektivitet.....	17
3.2	Rond 2 – Rättssäkerhet vs. Ekonomi.....	18
3.3	Vem är det då som tar stryk?.....	19
4	Sammanfattning och reflektioner.....	21
4.1	Offentlig verksamhet – omdebatterad av många.....	21
4.1.1	Utvärdering av Idealtyper som analysverktyg.....	21
4.2	Förslag på framtida forskning.....	22
5	Referenser.....	23

1 Den offentliga förvaltningens dilemma

Åsikterna om hur offentlig förvaltning bör utformas och organiseras går ofta isär. Allt som oftast går det att läsa ut åtminstone två huvudinriktningar som kontrasterar varandra, åtminstone delvis. Det senaste tjugotalet åren har den ena av dessa två inriktningar som kommit att kallas *New Public Management* (NPM) haft stort inflytande över hur både utländsk och svensk offentlig sektor har utvecklats.

Med en tanke om att i mångt och mycket organisera den offentliga sektorn likt den privata har NPM lyckats övertyga många om att dess doktrin innehåller många nyttiga idéer till reformer. Denna doktrin innehåller bland mycket annat ett tydligt fokus på resultat- och målstyrning, privatisering av offentliga bolag samt ett mer modernt synsätt på tjänstemannen såsom mer en coach än en ämbetsman inom förvaltningen.

I motsats till detta finns det å andra sidan de som försöker stå upp för den mer traditionella synen på offentlig förvaltning. Inte sällan säger sig dessa stå för en rak och demokratisk syn av förvaltningens roll, till skillnad från deras antagonister som de istället hävdar står för ”ekonomism”.

Denna normativa uppsats har som mål att klargöra vad det finns för grundläggande skillnader mellan dessa två synsätt på offentlig förvaltning. Genom att skapa två stycken idealtyper är förhoppningen att värdeskillnader och värdekonflikter mellan de två idealtyperna skall kunna klart skönjas. Det är dock viktigt att poängtera att uppsatsen inte söker ge ett tydligt svar på frågan hur offentlig förvaltning bör organiseras. Målet är istället att på ett principiellt plan föra ett normativt resonemang runt de två idealtyper som skapats.

1.1 Syfte och frågeställning

Under de senaste åren har man inom den offentliga förvaltningen lagt tyngdpunkten på de förändringsambitioner som utvecklats under beteckningen *New Public Management* (NPM). Med denna reformvåg infördes nya värden inom förvaltningsarbeten. Istället för klassiska demokrativärden som dualism, öppenhet och korporatism sattes fokus på nya mer ekonomiskt rationella värden såsom effektivitet, lönsamhet och management. Men i litteraturen (främst den som behandlar NPM och dess idéer) talas det ganska sällan om hur dessa värden kan stå i konflikt mot varandra och det är uppsatsens huvudsakliga uppgift att

normativt analysera dessa värdekonflikter, genom skapandet av två idealtyper samt ett normativt resonemang med utgångspunkt ur dessa på ett principiellt plan.

Varför är det då intressant att ur ett normativt perspektiv studera skillnaderna mellan olika synsätt på den offentliga sektorns utformning, och vilka värden dessa framhäver och eventuella konflikter mellan dem? Svaren på dessa frågor är många och nämnas kan exempelvis den storlek och betydelse för många människor som en väl fungerande offentlig sektor har. I min genomgång av litteratur rörande offentlig sektor har jag funnit många olika svar på dessa frågor men den kanske mest upplyftande och klargörande är det som Torben Beck Jørgensen skriver:

Public management must acknowledge, nurture, re-interpret and develop values general to the public sector, because such a set of public values is crucial to the establishment of institutional trust and enduring political institutions. (Jørgensen, 2006:518).

Starka ord kan tyckas, men också stärkande i den meningen att forskning runt förvaltningsteori uppmuntras och upphöjs från benämningar såsom "torr och trist" till något som anses nödvändigt och viktigt.

Den frågeställning som därmed ligger till grund för denna uppsats är:

- Vilka värdekonflikter kan uppstå i den offentliga förvaltningen med ett implementerande av New Public Management?

Det tar måhända inte läsaren av ovanstående frågeställning lång tid innan en undran över hur en empirisk frågeställning kan ligga till grund för en normativ analys. Svaret är dock inte så komplicerat som det kan finnas anledning att tro. Analysen t.ex. som återfinns i kapitel 3 är verkligen normativ i det att det ur olika normativa perspektiv argumenteras för och emot olika idéer som härstammar från NPM. Svaret på frågeställningen är enligt författarens mening inte det essentiella med denna uppsats. Det verkligt intressanta är istället hur ett konstruerat normativt resonemang kan föras runt problematik som härrör från implementering av NPM i den offentliga sektorn.

1.2 Metod och material

Denna uppsats är teoretisk såtillvida att ingen egeninhämtad empiri (såsom intervjuer) kommer att inkluderas, och det normativa resonemanget kommer inte att kopplas till något empiriskt case. En litteraturstudie eller textanalys (jfr Bergström & Boreus, 2005:12ff) synes vara en mer passande beskrivning av denna uppsats, dock med en normativ analys inkluderad. Detta har flera orsaker, där både mer jordnära anledningar såsom tidsbegränsning men också önskan att i framtiden kunna göra en mer empirisk uppsats med denna som teoretisk bas. Med andra ord kan denna uppsats sägas utgöra en teoretisk bas för framtida empiriska undersökningar, en prolog om man så vill.

Det är emellertid inte tillräckligt att endast säga att uppsatsen innehåller en normativ analys, utan en precisering av detta är med all sannolikhet nödvändig. Det är ju nämligen så att det går att bedriva normativa studier på många olika sätt genom t.ex. *normativ begreppsanalys*, *normativ givet att-analys*, och *normativ analys i egentlig mening* (Badersten 2006:42ff).

Den analysform som i kapitel tre är tänkt att utföras är vad som går under benämningen normativ givet att-analys. Den bakomliggande tanken med detta är att problematisera runt normativa principers relevans och genomförbarhet. Förhoppningen med detta är att redogöra för att olika värden och premisser kan leda till olika svar på samma fråga. Då det som kallas normativ begreppsanalys metodologiskt ibland kan definieras på ett relativt liknande sätt som normativ givet att-analys kommer inslag av detta också kunna skönjas. Gemensamt för dessa båda metoder är att de eftersträvar öppenhet och inte ett tydligt ställningstagande av författaren. Dock är förhoppningen att den givet att-analys som ska användas kommer vara något mer konkret än vad en begreppsanalys hade varit (Badersten 2006:44f).

Det första som denna uppsats avser utföra är att konstruera två idealtyper av den offentliga förvaltningen; dels en klassisk demokratisk förvaltning och dels en förvaltning starkt influerad från NPM. När dessa två idealtyper är utformade och förklarade skall uppsatsen driva ett principiellt resonemang med idealtyperna som verktyg för analyserandet.

1.2.1 Några reflektioner över idealtyper som analysredskap

En idealtyp i klassisk Webersk anda är en intellektuell konstruktion som används för att göra den komplicerade och mångfacetterade verkligheten förståelig och greppbar. Idealtypen kan beskrivas som en analytisk reduktion på så sätt att den utgör en renodling av egenskaper där typiska drag och kärnegenskaper framhävs och får ett större fokus, medan andra får en mer undanskymd roll. Viktigt att redan nu konstatera är att en idealtyp såsom den kommer användas i denna uppsats skall ses som något statistiskt medelvärde. Den skall inte heller tas för sann eller falsk, god eller ond. Dess enda syfte är att den är användbar som analysredskap. Idealtypen som en konstruerad tankebild är således ett utmärkt instrument för att förstå och hitta variationer i studiematerialet. Dess värde får dock, som tidigare nämndes, inte bestämmas till gott eller ont utan istället hur väl den fyller sin uppgift som analytiskt redskap (Badersten 2002:31ff).

Även Bergström & Boreus (2005:159) förknippar idealtypen som metodologisk komponent med Max Weber som själv använde sig av dessa för att renodla specifika företeelser. Bland mycket annat skapade han idealtyper av begrepp såsom kapitalism och byråkrati. På liknande sätt skall de idealtyper som skapas i denna uppsats fylla funktionen av rekonstruerade idésystem och inte som några faktiska företeelser.

1.2.2 Beskrivning av material

Vad gäller det material som finns inom området förvaltning i statsvetenskaplig litteratur så kan man konstatera att det inte saknas tidigare gjord forskning. Detta gäller för både NPM som enskild företeelse men även offentlig förvaltning över huvud taget. Författaren hade dock en viss fördel av att tidigare gjort en uppsats som avhandlat NPM ur ett lärandeperspektiv, och således hade en något så när uppfattning om hur, vad och var denne skulle leta. I samrådan med handledare utökades också den tidigare gjorda listan till att slutligen omfatta ett femtontal böcker och ett tiotal publicerade vetenskapliga artiklar.

Ett av de mindre delmål som uppsatsen har är att försöka till så stor grad som möjligt använda välkända källor som haft inflytande över forskningen av offentlig förvaltning. Verk av etablerade forskare med gott renommé finns genomgående med för att på så sätt utföra byggandet av de två idealtyperna på ett så bra sätt som möjligt. Som exempel kan Osbourne & Gaebler's bok nämnas. Deras bok *Sluta ro, börja styra* anses av många ha haft ett stort inflytande på hur NPM kom att utvecklas och implementeras, och många litteraturhänvisningar kan hittas till detta verk. På liknande sätt har verk av Lennart Lundquist olika forskningsresultat använts men då möjligen mer för att styra arbetet med den demokratiska idealtypen av offentlig förvaltning.

Vad gäller urvalet av källorna har författaren främst tagit hänsyn till två kriterier. För det första har önskan varit att all litteratur ska vara vetenskaplig, på så sätt att man kan säga den varit grundad på seriös forskning. Som ett andra kriterium har varit ansträngningen att använda primärkällor framför sekundärkällor. Anledningen till detta är helt enkelt att sekundärkällor tenderar att vara tolkningar av primärkällor, vilket skulle innebära att tolkningar av tolkningar gjorts. För att minimera risken av att den ursprungliga teorin i denna uppsats blivit förvrängd har således primärkällor försökts användas i så hög grad som möjligt.

För att hitta det material som ligger till grund för uppsatsen har databasen LIBRIS använts tillsammans med Lunds Universitets databaser LOVISA och ELIN@Lund. Referenslistor i olika forskares litteratur och forskningsrapporter har också använts för att finna lämpligt material. Därtill kan tilläggas att författaren gjort en annan litteraturstudie rörande NPM och på så sätt hade viss förhandsinformation om vad för material som kan tänkas vara lämplig. Även handledare har varit hjälpsam med utlåning och tips på litteratur och författare.

1.3 Disposition

Med denna underrubrik avslutas det första kapitlet i uppsatsen. Det som nu kommer följa i kapitel 2 är skapandet av de två idealtyperna som kommer ligga till grund för senare delar av uppsatsen. Dessa kommer sedan, som tidigare nämnts, ligga som en grund för det resonemang som kommer att föras i kapitel 3. I det avslutande kapitel 4 kommer jag föra fram egna mer personliga reflektioner

över hur arbetet fortskridit och vad jag själv anser om eventuella resultat av analyser.

2 Resultatet vs. Processen – Två idealtyper

I detta kapitel skall två idealtyper byggas upp där det kommer hävdas att den ena innehåller betydligt fler drag av en konsekvensialistisk beslutsetisk modell, medan den andra istället bär drag av en betydligt starkare deontologisk ton. Vidare kommer värden extraheras från de centrala delar som tas upp angående de centrala delarna i respektive idealtyp. En figur finns i slutet av detta kapitel för att ytterligare tydliggöra hur de två idealtyperna är uppbyggda. Detta kapitel är således av stor betydelse för att en korrekt analys skall kunna föras i kapitel tre.

2.1 Etiska beslutsmodeller

I moralfilosofin har tre huvudsakliga inriktningar eller perspektiv skapats för att sägas utgöra en etisk grund för att värdera en människas handlande. Vad det handlar om är kortfattat vart fokus läggs. Det rör sig med andra ord antingen om aktören som subjekt, vilken själva handlingen är som aktören genomför, eller till sist vilka effekterna blir av handlingen som verkställs. I tur och ordning brukar dessa perspektiv kallas för karaktäretik, deontologi och konsekvensialism (Sjölin 2005:19).

Vad gäller förvaltningsetik i synnerhet kan den delas upp i tre underkategorier. Allmänetik (1) syftar till att omfatta allmänt tillämpliga regler för förvaltningens processer och åtgärdssubstans. Med andra ord handlar det om själva stommen i förvaltningsetik – de regler som alltid gäller för alla tjänstemän anställda i den offentliga sektorn. Rolletiken (2) handlar å sin sida istället om regler som gäller för särskilda roller i förvaltningen. Rollerna kan innefatta mer eller mindre specifikation, exempelvis underordnad och överordnad. Relationsetiken (3) påminner något om rolletiken, då den handlar om reglerna som styr tjänstemannens agerande gentemot andra aktörer. Anledningen till likheten mellan relationsetiken och rolletiken är att inom relationsetiken även etiken rörande relationen mellan exempelvis tjänstemannen och hans överordnade kan innefattas. Skillnaden är dock att även etiken i relationerna till medborgarna och kollegor omfattas av relationsetiken. Till sist nämns också Sakområdesetiken (4) vilken tar upp och behandlar regler inom olika sakområden eller sektorer i samhället (Lundquist, 1998:92ff)

Av de fyra underkategorierna till förvaltningsetiken är det den förstnämnda Allmänetik som kommer att användas som bas för analysen i kapitel 3. Detta beror helt enkelt på att det inte finns utrymme att behandla alla fyra

underkategorier av förvaltningsetik på den lilla yta som denna uppsats har att stå på.

Härnäst följer tre korta redogörelser på de tre etiska beslutsmodellerna konsekvensialism, deontologi samt dygdetik. Först ut är konsekvensialismen.

2.1.1 Konsekvensialism – när resultatet får styra handlingen

Konsekvensialismen lägger sin tyngdpunkt på vilka effekter och resultat en handling skulle kunna tänkas få. Denna etiska princip som utvecklats från 1700-talet kan med få ord summeras i det klassiska ordspråket ”ändamålet helgar medlen”. Med en konsekvensialistisk beslutsprincip går det ej att hävda att ett visst göromål i sig är gott eller ont, utan den bedöms endast efter om konsekvenserna av den är goda eller onda. Omvandlat till praktiskt handlande innebär denna premiss att gärningar såsom t.ex. mord och lögn kan rättfärdigas om det innebär en ökad nytta för fler människor jämfört med att låta bli (Amstutz 2005:29. Badersten 2006:114. Sjölin 2005:20.).

Den dominerande formen av konsekvensialism är de flesta överrens om är den s.k. utilitarismen. Enligt den dominerande konsekvensialistiska inriktningen, den s.k. utilitarismen, fastställs goda handlingar av att de ökar den samlade nyttan i samhället. På liknande sätt som ett nationalekonomiskt tankesätt försöker man finna sätt att maximera nyttan, genom kalkyler av olika handlingsalternativ och därefter bestämma sig för det som kan tänkas ge bäst resultat (Pettit, 2004:33. Sjölin:2005:20).

Detta är dock inte allt vad gäller utilitarismen, då det finns ett flertal olika varianter. Det som skiljer dem åt från varandra är hur man definierar ”nyttan”. För de första utilitaristerna, som kommit att kallas hedonister, var ”nyttan” definierat av välbefinnande, njutning och lycka. Den form, som idag är den vanligaste går under benämningen preferensutilitarismen. Här har man istället satt ”nyttan” i ett annat rum, där en gärning endast är eftersträvansvärd om den lyckas uppnå en minst lika stor preferens som något annat handlingsalternativ (Amstutz 2005:29f. Badersten 2006:114f. Pettit, 2004:31ff.).

2.1.2 Deontologi – när plikten kallar

Som tidigare nämndes liknar deontologin, även kallad pliktetiken, konsekvensialismen i det avseendet att den är en etisk grundval som representerar en form av beslutsetik och inte aktörsetik. Med det sagt kan man också konstatera att likheterna slutar där mellan dessa två åskådningar.

Ur ett längre historiskt perspektiv vore det nära på oförsämligt att inte nämna Immanuel Kant i samband med en kortfattad sammanfattning för pliktetiken. Moralfilosofen Kant var den som skapade vad som brukar kallas det *kategoriska imperativet*: ”Handla endast efter den maxim genom vilken du tillika kan vilja att den bleve lag.” (Badersten 2006:109).

Vad blir då de praktiska följderna av denna premiss? Förutom att det som namnet avslöjar just är kategoriskt d.v.s. ovillkorligt, får det resultatet att ett antal fullständigt obegränsade plikter uppstår vad gäller handlingar såsom t.ex. lögn och mord. Ett ofta nämnt exempel är följande. Varför är det enligt pliktetiken förbjudet att lämna ett löfte till någon som inte är avsett att hållas för att inbringa något som är önskvärt? Svaret blir då att en deontolog aldrig kan ha önskan om att ett bra samhälleligt fundament vore att alla som vill ha något av någon annan har rätten att ljuga för att uppnå sina syften (Badersten 2006:109ff. Sjölin 2005:19ff).

För att sammanfatta denna etiska beslutsmodell kan man säga att deontologin går ut på att man bara ska handla på ett sådant sätt som man själv vill bli behandlad. Vi kan också använda oss av Rosalind Hursthouse något mer personliga definition av pliktetiken: ”En handling är rätt om och endast om den är i överrensstämmelse med en moralisk regel eller princip.” (Hursthouse, 2004:211).

2.1.3 Karaktärsetik - när aktörens dygdighet bestämmer

Med de två beslutsetiska representanterna kortfattat redogjorda skall nu den tredje av de vanligaste etiska förhållningssätten beskrivas. Detta alternativ skiljer sig mot de två tidigare nämnda som i hög grad sätter själva handlingen eller beslutet om handlingen i centrum, karaktärsetiken däremot ställer aktören som utför själva handlingen i fokus istället. Frågan som ställs är alltså i grund och botten vad för slags människor vi bör vara? Denna grundläggande fråga ger ett mer allomfattande drag åt dygdetiken på så sätt att koncentrationen läggs på hur den aktören väljer att leva sitt liv, och inte på vissa handlingar som denne utför. Om vi återanvänder exemplet som togs upp i föregående sektion om att avge ett löfte kan vi tydligare belysa skillnaden. En karaktärsetiker skulle inte främst peka på en sådan lögn strider mot någon moralisk regel eller att resultatet skulle bli en minskad samlad nytta. Istället skulle en dygdetiker istället förmodligen krasst konstatera att det helt enkelt vore ohederligt att ljuga (Sjölin 2005:20f).

Här är det nu dags att göra ett smärre metodologiskt stopp i denna uppsats. Eftersom målet med denna uppsats är att peka på skillnader som grundar sig i olika beslut beträffande utformandet av den offentliga sektorns organisation kommer karaktärsetiken inte nämnas mer eller inkluderas i några idealtyper eller analyser. Anledningen till detta är att det inte är personerna som fattat besluten som främst skall granskas under lupp, utan snarare de två motstående doktriner som finns angående ämnet. Att utelämna karaktärsetiken i det som följer har även en mer jordnära förklaring i det att med enbart två motstående doktriner och sammankopplade etiska modeller ger möjligheter att på ett djupare sätt dyka ner i de motsättningar som finns. Det är dock inte på något sätt uteslutet att i en framtida uppsats ta med karaktärsetiken och låta den få en mer framträdande plats. Anledningen till att karaktärsetiken inte fullständigt utelämnats är att det ändå är en såpass välkänd och ofta nämnd etisk grundval.

2.2 Processen. Den demokratiska idealtypen

Denna idealtyp är tänkt som en motvikt till den ekonomiska idealtypen. För att ta avstamp någonstans börjar vi med att se vad den framstående forskaren Johan P Olsen har att säga om det som är varje NPM-förfäktares mardröm – den byråkratiskt uppbyggda förvaltningen.

Olsen menar att det finns skäl att se över den ändlösa kritik av byråkratiska organisationer som NPM framför.

Administration is based on the rule of law, due process, codes of appropriate behaviour, and a system of rationally debatable reasons. [...] Bureaucracy, then, is an expression of cultural values and a form of governing with intrinsic value. Rationality and justice are characteristics of the procedures followed to reach an outcome and not the outcome itself (Olsen, 2005:3).

Vad menas då med detta? I princip menar Olsen att ett alternativ till NPM är ett styrningssätt som är mer deontologiskt till sin natur. Han skriver tom. explicit att en mer traditionellt styrd offentlig administration är deontologiskt baserad på den validitet som värden och principer såsom rimlighet, moral, organiserande, regelföljande och jämlikhet inför lagen ger (ibid, 2005:5).

Detta är även något som Lennart Lundquist tar upp i sin bok 'Demokratins väktare', där han menar att det offentliga etos som bör genomsyra den offentliga sektorn vilar på tre demokratiska värden. (1) Politisk demokrati, (2) Rättssäkerhet och (3) offentlig etik. Men en offentlig förvaltning behöver också ekonomiska riktlinjer där han har tre motstående värden. Då handlar det istället om funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Därmed kan det alltså fastställas att de som förespråkar en annan sorts styrning än den inriktning NPM står för, inte helt negligerar värdet av en balanserad syn på ekonomiska värden i den offentliga verksamheten. Skillnaden ligger snarare i att man menar att de ekonomiska värdena har fått en alltför stor plats i debatten om hur offentlig förvaltning skall administreras, och en stor fara skönjas i detta (Lundquist, 1998:63ff).

Det är nu dags att mer specificera och definiera de värden som skall vara grundvalarna för den demokratiska idealtypen i denna uppsats.

2.2.1 Den politiska demokratin

Den generella litteraturen ger många olika svar på vad som definierar politisk demokrati, men de gemensamma drag som finns bland de olika demokratidoktrinerna har alla något gemensamt. Det som kännetecknar dem är att de alla är en form av procedur, alternativt har med styrningen av en process att göra. Vare sig det handlar om rätten att rösta, yttrandefriheten, friheten att bilda och gå med i organisationer eller rätten att kräva fria och rättvisa val (ibid, 1998:76ff).

Denna procedurdimension av den politiska demokratin är dock inte på något sätt oproblematiserad. Problemet ligger i substans-skillnaden mellan proceduren och beslutet. Låt oss leka med tanken att vi förfäktar en stark hållning om att hela tyngdpunkten bör läggas på hur ett beslut fattas. Det innefattar då att vi ställer alla de gemena demokratiska krav man kan tänka sig på att beslutet tas på ett demokratiskt riktigt sätt. Själva beslutsprocessen och hur den utformats får då all uppmärksamhet. Detta kan vägas emot att istället förfäkta en åsikt om att det är själva beslutets substans som är det viktiga att ta hänsyn till, och inte hur beslutet tagits. Inom litteraturen är forskarna inte överrens om hur man skall lösa detta dilemma. Meningskiljaktigheten ligger främst i huruvida man kan acceptera vilken substans som helst enbart för att den tillkommit på ett godtagbart demokratiskt sätt (ibid, 1998:81ff).

Lundquist resonerar fram och tillbaka hur man skall komma tillrätta med denna diskussion, som gärna blir en sorts cirkelresonemang på alltför hög abstraktionsnivå. Han nöjer sig istället med att konstatera att krav på processen och krav på substansen går hand i hand i den typiska demokratiska förvaltningsmodellen (jfr figur 1), men att demokratin trots allt utgår från processen. Om inte kraven på processen tillgodoses går det aldrig att tala om en politiskt demokratisk förvaltning, oavsett hur väl de demokratiska substanskraven fylls (ibid, 1998:91ff).



(Figur fr. Lundquist 1998:91)

Med detta i åtanke kommer idealtypen Processen tillskrivas egenskapen att den värderar processkraven högre än substanskraven. Med detta följer också vissa föresatser. Dessa föresatser innebär att det är själva processen, eller plikten om man så vill som ligger i fokus. Med andra ord kan vi även här tillskriva deontologiska tendenser till idealtypen Processen.

2.2.2 Rättssäkerheten

Denna centrala del i denna idealtyp av offentlig förvaltning bär även det spår av deontologiska föresatser. Precis som Olsen tidigare pekade på spelar lagen och rättssäkerheten stor roll i en sådan arketyper. De som arbetar inom förvaltningen har som plikt att följa, ja till och med vara väktare i viss mån, av både de konstitutionella principer som finnes, lagen och upprätthålla en professionell standard. Vilket medför ett behov av både regler och plikter för den tjänstgörande ämbetsmannen (Olsen 2005:3).

Byråkratins upphovsman Max Weber ansåg att de anställdas villighet till att följa dessa regler och plikter var beroende av ett par olika mekanismer inom organisationen. Motivationen (1) är ett resultat av diverse materiella incitament för den anställda personen, vilket kunde ta sig uttryck i exempelvis möjligheten till en lång karriär och social gemenskap. Men även organisationens egen kapacitet (2) till att följa formella regler eller etiska koder, tillsammans med ledarnas förmåga (3) till att leda organisationen framåt ansåg Weber vara av vikt (Ibid, 2005:4).

Men rättssäkerheten som värde har flera dimensioner eller nivåer. En dimension enligt Lundquist är den som handlar om att medborgaren skall ha ”garanti för verkliga rättigheter och mot verkliga rättskränkningar”. En annan sak som både Lundquist och Olsen pekar på är att man skall känna en trygghet mot att behandlas med partiskhet eller godtycklighet i ärenden. Dessa rättigheter innebär att även en förvaltning eller myndighet skall kontrolleras så att de uppfyller dessa krav (Lundquist, 1998:102ff. Olsen, 2005:5ff).

Tjänstemannen får enligt de som förfäktar åsikten att rättssäkerhet ska vara en central del i förvaltningen, inte bara titeln väktare av demokratin. Vissa sträcker sig ännu längre och menar att förvaltningen mer eller mindre ska fungera som en domstol. Förvaltningen bör då bedrivas utifrån lagar och regler och inte utifrån avtal eller andra saker med mer privaträttslig natur. Vad man konkret menar med detta är att de som fungerar som aktörer för myndighetsutövning bör ”ha en plikt att utöva kompetensen på rätt sätt och för rätt ändamål” (Lundquist 1991:145ff).

2.2.3 Sammanfattning och färdigställande av idealtypen Processen

Det är nu författarens förhoppning att det som ovan skrivits angående de värden som finns i litteraturen rörande en mer traditionell demokratiskt inriktad förvaltning är tillräckigt för att slutföra byggandet av idealtypen som givits namnet Processen.

Det är möjligen inte helt enkelt att på så få sidor få en heltäckande bild av vad de olika doktriner rörande demokrati och förvaltning har att förtälja, men så är inte heller målet med en idealtyp att ge en heltäckande bild. I den tankekonstruktion som en idealtyp är kan vi ändå plocka ut två värden att bygga upp idealtypen med namnet Processen.

De två värden som ovan tagits upp är politisk demokrati, och rättssäkerhet. Båda, vilket tidigare nämdes, har fått en deontologisk mening på så sätt att de

båda har mer med själva processerna inom förvaltningen att göra samt regleringar av dessa. Fokus ligger således inte till största delen på resultatet av handlingarna, på samma sätt som i den ekonomiska idealtypen.

En större avhandling i detta ämne hade givetvis kunnat inkludera ytterligare värden i denna idealtyp, men begränsningen på omfattningen av denna uppsats förhindrar detta. I det resonemang som senare skall föras i denna uppsats kommer vi återkomma till dessa värden och föra upp dem på principiell nivå för att normativt jämföra och analysera dessa gentemot de värden som extraherats för att bygga den andra idealtypen.

2.3 Resultatet. Den ekonomiska idealtypen

New Public Management kan sägas vara en särskild doktrin avseende offentlig verksamhets uppgifter, utformning och mål. Det är på många sätt inte ett helt enhetligt och väl sammansatt synsätt, utan snarare en mängd olika idéer som avser förbättra och förändra specifika delar av den offentliga sektorn. Inspirerade av den privata sektorns utformning har NPMs författare utarbetat egna förslag till förändringar. Dessa är nästan uteslutande praktiker och konsulter som tjänstgjort i den privata sektorn som kommit fram till dessa idéer, och inte samhällsforskare (Lundquist 1998:117,138).

För att ytterligare belysa detta kan vi ta i beaktande vad som sägs i inledningen till boken *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*.

New Public Management innebär ett fundamentalt annorlunda sätt att se på den politiskt demokratiska styrningen och det innebär en uppdelning mellan politik och förvaltning. Tanken har metaforiskt uttryckts som 'those who make policy are steering, whereas those who implement policy are rowing' (Agevall, 2005:22).

Många av de förändringar som kunnat skönjas beträffande offentlig förvaltning de senaste 25 åren kan väldigt många fall tillerkännas reformvågen NPM. Vare sig det har handlat om att privatisera offentligt ägda företag eller en revision på synen av de offentligt anställda. Dessa förändringar kan främst urskiljas i västvärlden, kanske särskilt i Storbritannien och USA där de ledande företrädarna från början av reformvågen var Ronald Reagan och Margaret Thatcher (Pollitt & Bouckaert, 2004:285ff, Lundquist, 1998:139).

Somliga av idéerna som förs fram av NPM-anhängare, kommer att behandlas mer ingående än andra. Det handlar bland annat om decentralisering av verksamheter som staten tillhandahåller, skapande och förändringar av policys, fokus på kostnadsreduktioner, marknadsanpassning, ett ökat utnyttjande av konkurrensens fördelar, eller ledarprinciper. Med färre ord kan man alltså konstatera att NPM handlar om att transformera den offentliga sektorn till att bli mer lik den privata. Denna hårda ekonomistiska linje dominerar idag både

debatten och verksamheten avseende det offentliga (Haque, 2007:179ff, Bergström, 2007. Lundquist, 1998:139ff).

I den inledande fasen av transformationen mot en NPM-influerad offentlig förvaltning låg fokus på att skära ner kostnader i sektorn, och man riktade från kritik mot byråkratin och dess otympliga handlingsmöjligheter. Med tanke på hur stor den genomsnittliga offentliga sektorn, och därmed också kostnaden för densamma, var vid tidpunkten av införandet var detta något som säkerligen lockade många politiker att se hur de kunde förbättra den ekonomiska situation som då rådde (Maesschalck, 2004:477).

The whole NPM-rhetoric can be seen as an assault on the traditional hierarchist structure as being overpriced, underperforming and impeding the implementation of profitable and worthwhile doctrines such as 'hands-on' entrepreneurial management or accountability for results. (Maesschalck, 2004:483)

Nästa fas i utvecklingen markerade en viss rörelse från den tidigare byråkritiken och kostnadsnedskärningarna och man lade nu sin tyngdpunkt på uttryck som kvalitet och kundorienterad service. Den retorik som användes innehöll allt som oftast signaler om att NPM vore mer av en direktdemokratisk modell. Kritiker hävdar dock att vad man egentligen framförde och genomförde var förslag som visserligen ökade servicen för medborgarna men med ett stort förbehåll. Det skulle enbart implementeras om det medförde en ökad vinst och så länge organisationerna tjänade på det (Ibid, 2004:477ff).

För de som tagit till sig NPM till fullo skulle den slutgiltiga fasen innebära en omformning av den offentliga sektorn till att staten endast ska ta hand om områden som den privata sektorn är oförmögen, eller ointresserad av. Denna ”nattväktarstat” skulle i dess mest extrema form endast utföra och övervaka uppgifter inom områden som polis- och tullmyndigheter handhar. Denna version av NPM återfinns dock inte någonstans i någon stat i världen utan existerar endast på en nivå som är enbart teoretisk (Pollitt & Bouckear, 2004:98).

Efter att ha läst in sig i NPM-litteratur kan man ganska snabbt göra bedömningen att den värdemässiga grund som själva NPM bygger på innehåller konsekvensialistiska drag. I fokus finns resultaten som implementerandet av idéerna skall föra med sig. Ett exempel, kanske det största och tydligaste, på detta är vad man brukar kalla för mål- och resultatstyrning. Ett annat exempel är den betoning som läggs på hur viktigt det är att offentlig verksamhet blir utsatt för konkurrens och mekanismer liknande de som finns i den privata sektorn.

2.3.1 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning (MRS) syftar först och främst på ändringar inom den offentliga förvaltningen angående tillvägagångssätt, processer och förfarande inom de förelagda strukturella ordningarna. Inte att förväxla med det som brukar kallas strukturell friställning som mer rör sig runt att ge statliga organisationer och

företag större ekonomisk frihet, något vi återkommer till. Med en fullt utvecklad styrning av detta slag skall förvaltningen kunna medverka till en utveckling som syftar till en tydligare resultatorienterad förvaltningskultur. Vidare säger förespråkarna att den politiska styrningen genom detta kommer bli tydligare och den administrativa kontrollen därigenom stärkas vilket i slutändan ger medborgarna får bättre kvalitet på de tjänster som tillhandahålls (Christensen, 2002:kap 6).

Vad gäller MRS kan man vid en första anblick se till både en bred och en smal förståelse. I den breda definitionen kan det uppfattas som en allomfattande princip eller idé vad gäller styrning som verksamheter med mer enkla mål måste anpassas till. Den bakomliggande tanken är att den traditionella kulturen inom förvaltningen måste tvingas bort. Innefattande i denna kultur är exempelvis regel- och processtänkande. Istället skall man röra sig åt en betydligt starkare resultatorientering. Med hjälp av ökad autonomi, mindre detaljstyrning och kanske framförallt via dialoger med de anställda angående krav på resultat skall detta uppnås (ibid, 2002: kap 6).

I den något smalare definitionen innebär MRS för den offentliga förvaltningen en ekonomisk och kvantifierad styrning som till störst del kan igenkännas inom budgetsystem i sektorer där NPM har fått inflytande. I den ideala situationen skall MRS ha tre grundläggande kännetecken. Målen är tänkta att vara tydligt och klart formulerade och vara stabila och konkreta till sin natur. Vidare skall en kontinuerlig rapportering och avstämning om utvecklingen ske till överordnade organ. Detta för att man i det sista steget skall kunna premiера framgång och vidta åtgärder gentemot misslyckanden (ibid, 2002:kap 6).

Som tidigare nämnts är själva grundidén med NPM att man skall gå från det klassiska byråkratiska tänkandet vad gäller den offentliga sektorn. Intressant nog finns det en del forskningsrapporter gällande nordiska länder som tvärtemot menar att en mål- och resultatstyrd förvaltning istället har resulterat i ett system som snarare kan beskrivas som komplicerat och regelstyrt. Dessa forskare föreslår att en förklarande faktor till detta skulle kunna vara att de kulturella traditioner som finns i de genomgångna länderna är mer kompatibelt med sådan styrning. (Christensen et al. 2005:16ff).

I vilket fall som helst går det att konstatera att MRS medför att en stor vikt läggs vid värden såsom resultat, effektivitet och mål. Med andra ord kan man drista sig till att påstå att man med implementering av MRS bryr sig betydligt mindre om värden såsom demokrati och öppenhet, utan istället verkar man hysa en svag förhoppning om att det skall medfölja under eller efter införandet. Osbourne and Gaebler nämner exempelvis inte demokrati explicit i kapitlet rörande MRS, något man kan ta som en bekräftelse av hur stor vikt man istället lägger vid de ovan nämnda ekonomiska värdena.

2.3.2 Decentralisering och avmonopolisering

En viktig tanke i NPM-reformen är, som i inledningen till detta kapitel nämndes, att myndigheter och organisationer i den offentliga sektorn bör bli mer marknadsorienterade. Syftet med detta är större kostnadseffektivitet, och detta skall uppnås genom avmonopolisering i princip överallt där det är möjligt. Vad det helt enkelt handlar om är att införa privata marknadsmekanismer i den offentliga verksamheten. Hur skall då detta genomföras? I största mån söker man i första hand decentralisera stora och komplicerade organisationer till mindre enheter. Detta kombinerar man sedan med konkurrens, dels inbördes mellan offentliga organisationer, men också mellan offentliga organisationer och privata företag. Och det man då får är vad NPMs förfäktare brukar kalla för en decentraliserad eller strukturellt friställd offentlig förvaltning (Christensen, 2002: kap 6).

Poängen med detta är enligt NPMs förfäktare att man kommer tillrätta med vad man ser som ett problem med att stora centraliserade myndigheter har för stora områden att ansvara över. Riskerna som man tar bort med en decentraliserad förvaltning är att den, om den är för stor, skapar motstridiga måldokument och riktlinjer (Ibid, 2002:kap 6. Osborne & Gaebler, 1994:105ff).

I Sluta ro – börja styra (1994) nämns ett par olika värden man uppnår genom att decentralisera och avmonopolisera. Inte överraskande återkommer två av dem från det som framkom i föregående stycken angående mål- och resultatstyrning. Vad det rör sig om är återigen effektivitet och produktivitet. Effektiviteten höjs på flera nivåer i den offentliga verksamheten när den blir decentraliserad. Man menar att eftersom inte alla beslut måste genomgå en lika lång process och godkännas av olika instanser i en lång hierarki uppnås en överlägsen effektivitet och produktivitet. Inte minst höjs också de överordnades effektivitet i det att de inte behöver avsätta tid och koncentration på varje litet projekt och beslut, utan istället fungera på ett mer övergripande plan. Vidare menar man att effektiviteten höjs eftersom besluten kommer de anställda närmare då det, enligt författarna, är de som har bäst möjlighet att förstå svårigheter och möjligheter med de utmaningar de ställs inför (Osborne & Gaebler, 1994:200ff).

2.3.3 Sammanfattning och färdigställande av idealtypen Resultatet

I det som redovisats gällande NPM och de värden som har extraherats ur litteraturen rörande NPM, finns nu förhoppningsvis tillräckligt för att det skall kunna ligga till grund för skapandet av den idealtyp som har fått namnet Resultatet. Genomgången av tankarna rörande mål- och resultatstyrning och decentralisering av offentlig sektor ger vid handen att de främsta värden som betonas rör effektivitet, ekonomi och produktivitet. Tankarna och värdena ger också vid handen att NPM i stor grad rör sig mot ett konsekvensialistiskt tankesätt. Fokus ligger hela tiden på att uppnå resultat, och det är ytterst sällan man nämner, åtminstone explicit, klassiska demokrativärden såsom exempelvis Lundquist är en sådan förfäktare för.

2.3.4 De två färdiga idealtyperna

De två idealtyperna för offentlig förvaltning som skall ligga till grund för det resonemang i nästföljande kapitel är nu färdiga och kan sammanfattas i figuren nedan. När det gäller idealtypen Processen kan det noteras att Politisk demokrati och Rättssäkerhet har fått både benämningen centrala delar och extraherade värden.

Idealtyp Karakteristika	Processen (Influerad av en webersk demokratisk byråkrati)	Resultatet (Influerad av New Public Management)
Etisk handlingsmodell	Deontologi	Konsekvensialism
Centrala delar	Politisk demokrati Rättssäkerhet	MRS Decentralisering
Extraherade värden		Effektivitet Ekonomi

3 Analys

Det kan nu, innan den verkliga analysen inleds, vara på sin plats att återigen påminna om vad för frågeställning som denna uppsats är tänkt att söka svara på. Frågan som ställdes var ”Vilka värdekonflikter kan uppstå i den offentliga förvaltningen med ett implementerande av New Public Management?”. Det är denna fråga som nu skall besvaras genom att föra upp de två tidigare konstruerade idealtyperna på en principiell nivå för att analysera och teoretisera över.

I den ena ringhörnan står alltså idealtypen för en förvaltning influerad av NPM - Resultatet. Med dess värden effektivitet och ekonomi är poängen att den offentliga sektorn skall genomgå förändringar som ska söka öka kostnadseffektiviteten och göra förvaltningen på det hela taget mera lik ett privat företag. Men dessa värden utmanas av den andra idealtypen – Processen. Här härskar istället de demokratiska värdena rättssäkerhet och politisk demokrati.

Det är också så, som denna uppsats försökt påvisa, att det är två skilda etiska förhållningssätt till hur man bör handla inom offentlig verksamhet. Å ena sidan står alltså idealtypen Resultatet med en tydlig konsekvensialistisk inriktning, precis som namnet antyder. Mot detta vill istället förfäktare av idealtypen Processen kämpa för att upprätthålla en mer deontologiskt hållen linje, där regler har en självklar plats för att säkerställa att de demokratiska procedurerna alltid går rätt till.

3.1 Rond 1 – Politisk demokrati vs. Effektivitet

Vilka problem kan uppstå exempelvis vid en implementering av Mål- och resultatstyrning (MRS) som tidigare beskrevs och definierades och som har som största mål att effektivisera beslut i förvaltningen? Ett problem som man skulle kunna tänka sig är hur förvaltningen skall prioritera sitt uppdrag. Förvaltningen har ju ett uppdrag som består av att bland annat verkställa de beslut som tas av den politiska överheten. Frågan blir då om förvaltningen, eller om man vill gå ner en abstraktionsnivå, den särskilde tjänstemannen i fråga skall följa en pliktetisk linje eller en konsekvensialistisk dito.

En pliktetisk linje innebär ju att denne tillämpar alla de möjliga regler och förhållningsprinciper som finnes tillgängliga men som samtidigt tar tid. Ett konsekvensialistiskt handlande å andra sidan skulle kunna innebära att han istället helt fokuserar på uppdraget och det på ett så effektivt och snabbt sätt som möjligt. Målet har angivits, ämbetsmannen gör vad han kan för att uppnå det, men negligerar måhända en eller ett par förhållningsregler. Det klassiska ordstävets ”Tid är pengar” kan här motivera den sistnämnda vägen. För att rättfärdiga ett

sådant vägval skulle man exempelvis kunna föra fram åsikten att det ju är substansen i beslutet som räknas, inte hur själva proceduren går till.

Å andra sidan skulle en förfäktare av Processen kunna hävda det motsatta. Denne skulle med stor sannolikhet inte godkänna en handling som inte överrensstämmer med vad värdet Politisk demokrati står för. Det är inte otänkbart att den retoriska frågan ”Vad är det för mening med en handling som innebär ett odemokratiskt tillvägagångssätt?” skulle komma upp i en diskussion.

Ett annat argument en advokat för den demokratiska idealtypen skulle kunna föra fram är de empiriska studier som gjorts angående effektiviteten av implementering av New Public Management's idéer om MRS. Några av dessa studier visar att effektiviteten i mångt och mycket beror på vart beslutet fattas i organisationen. Hur centralt ett beslut ligger i verksamhetens hierarki påverkar karaktären på beslutet. Vad som menas med detta är att somliga forskare hävdar att ett beslut som fattas på en hög nivå ofta är av en institutionell och kulturell karaktär. Besluten (alltså de mål som sätts upp) är komplexa, mångfacetterade och vaga därför att man hela tiden måste ta hänsyn till andra aktörer (Christensen et al, 2005:147ff). Detta får som konsekvens att förvaltningen på lägre lokal nivå inte lyckas med att ta till sig de direktiv som de fått. Alltså får den enskilde tjänstemannen så mycket utrymme för egna tolkningar hur han ska uppnå sina mål, att styrningen istället blir motsatsen – ineffektiv (Tarschys, 2006:20).

Anhängaren av NPM och idealtypen Resultatet skulle å sin sida med säkerhet kunna lägga ett flertal olika bokslut på bordet för att belysa sin poäng – effektivitet leder till mer pengar över till annat. Det är också detta Osbourne & Gaebler (1994) exempelvis gör genom hela sin bok. Alla förändringar man yrkar på styrks med verkliga exempel från främst USA där man hela tiden pekar på hur effektiviteten minskar kostnaderna för den offentliga sektorn.

3.2 Rond 2 – Rättssäkerhet vs. Ekonomi

Vad kan då en betydande decentralisering av verksamheter i den offentliga sektorn innebära för potentiella problem? Nackdelen, skulle Processens förespråkare säga, är att med en alltför decentraliserad förvaltning finns en risk att beslut tas alltför lättvindigt och att den fördel som en hierarkiskt uppbyggd byråkrati ger inte utnyttjas. Vad denna fördel består av är bland annat att alla beslut i den demokratiska idealtypen går igenom flera olika kontrollstationer.

Inte helt oväntat står den som är bakom den rivaliserande idealtypen för en helt annan övertygelse. En decentraliserad förvaltning, menar man då, är det enda rätta ur ekonomisk synpunkt. Varför skall beslut behöva ta en stor omväg för genom krångliga byråkratiska instanser för att efter en lång tid till slut kunna verkställas? Det logiska vore väl att dela ut ansvar och arbete på mindre enheter, så får de klara sig på egen hand? Givetvis med regelbunden resultatrapportering tillbaka till övergripande myndighet.

Hela detta resonemang bär spår av den föregående diskussionen angående effektiviteten hos en mål- och resultatstyrd organisation i det offentliga. Och det

är givetvis inte oväntat, då både ekonomiska värden och demokratiska värden tangerar varandra inbördes. Det gör dock icke resonemanget mindre viktigt eller intressant.

Processens förfaktare kan dessutom återigen luta sig tillbaka på samhällsvetenskapliga forskningsresultat, denna gång från den norska forskaren Tom Christensen. Han och hans medarbetare menar att det är med decentralisering som med MRS. Problemet ligger i hur balansen mellan friheten och styrningen skall upprätthållas. Det grundläggande problemet menar man är å ena sidan i hur stor grad de olika verksamheterna skall ges större autonomi, så att de kan drivas ekonomiskt kostnadseffektivt. Å andra sidan behöver man också beakta att verksamheterna inte får bli så autonoma eller friställda så att den politiska ledningen som är överordnad förvaltningen går miste om möjligheten till kontrollera verksamheten (Christensen, 2002:kap 6).

Om NPMs förfaktare inte ser något problem i att det blir en sådan obalans, eller om de inte bryr sig om det, förtäljer inte exakt den litteratur som legat till grund för denna uppsats. Man skulle dock kunna anta att de delar den åsikt som Lundquist citerar från en statlig utredning från 1968 angående ett alltför stort betonde av rättssäkerheten framför andra värden.

Nackdelen med denna normerande typ av styrning av förvaltningen är uppenbarligen att den knappast ger utrymme för några initiativ inom statsförvaltningen och inte heller någon flexibilitet vad gäller anpassningen till ekonomiskt, tekniskt, eller socialt komplicerade och föränderliga förutsättningar. Med hänsyn till samhällsarbetets effektivitet är detta allvarliga nackdelar inom många nya förvaltningsområden (Lundquist 1991:147).

3.3 Vem är det då som tar stryk?

Det är säkert att säga att förfaktare för de båda sidorna troligen inte skulle kunna enas om alltför mycket rörande hur offentlig förvaltning skall styras och organiseras. Men en aspekt som ännu inte tagits upp är den som det framförallt fokuseras på i Lundquists (1998) bok *Demokratins väktare*. Det handlar alltså om tjänstemännen. För även i denna fråga skiljer sig de båda idealtyperna åt i synen på hur förvaltningens tjänstemän skall agera och vilken uppgift de skall ha. Lundquist menar inte helt oväntat att tjänstemannen skall ikläda sig rollen som en väktare av demokratin, och således värna om de demokratiska värdena.

Mot detta står istället den andra idealtypens anställda, där man istället betonar vikten av service och att behandla medborgarna snarare som kunder än någonting annat. Tjänstemannen avpolitiserar och avdemokratiseras med andra ord till egentligen vilken anställd som helst i ett normalt företag.

Därmed skulle man kunna påpeka att så länge förvaltningen inte tydligt får det klargjort exakt vad man skall rätta sig efter kan lojalitetskonflikter uppstå för de anställda i den offentliga sektorn. Som det är nu, med en slags mix av olika

doktriner, är det inte svårt att tänka sig att ämbetsmän exempelvis har problem med att ”pussla ihop” de olika ideal som de väntas uppfylla.

Kan det då finnas andra förlorare på att en förvaltning influeras från flera olika, och kontrasterande, typer av idésystem? Det är möjligt att även medborgarna (eller kunderna, beroende på vilken sida man ställer sig på) kan bli förlorare, ”de som tar stryk”. Givetvis finns det också här åtminstone två synsätt att se på saken. För den som upphöjer ekonomi och effektivitet till de viktigaste värdena inom förvaltningsutformning kan troligtvis anse att en förvaltning som bara gör av med pengar inte gör de skattepengar som finansierar verksamheten rättvisa. Till syvende och sist är det ju trots allt så att den offentliga sektorn är bekostad av staten, och därigenom delvis av skattebetalarna. Borde man inte då ge de skattebetalande medborgarna den service och effektivitet på det sätt som gör att pengarna används på absolut effektivast sätt?

Svaret på den frågan ligger uppe för diskussion, men den som istället förfäktar en mer demokratisk syn på förvaltningen skulle förmodligen inte helt hålla med. Visserligen så kan man väl anta att ingen tycker att ineffektivitet är något som för särdeles mycket gott med sig. Men ett visst mått av ineffektivitet kan kanske vara försumbart om förvaltningen istället säkerställer att dess processer och beslut föregås av en korrekt rättssäker procedur. Och på samma sätt som den goda skattebetalande medborgaren vill ha en effektiv förvaltning som gör goda saker med pengarna, kan det kanske också antas att samma person vill känna att det är en demokratiskt ordnad förvaltning som handhar just denna medborgares ärende, när detta väl händer.

Något man också kan fråga sig är vad som skulle hända om man istället hade konstruerat ytterligare en idealtyp som hade inneburit ett dygdetiskt förhållningssätt till beslutsfattande i offentlig förvaltning. Fokus skulle då i ännu högre grad hamna på de som arbetar i den offentliga förvaltningen. Då detta dock inte ha gjorts i denna uppsats kommer vi inte uppehålla oss vid denna tanke mer än att enkelt konstatera att det synes vara mycket svårt att kunna ge en fulltäckande bild av en så stor och omfattande verksamhet som den offentliga utgör.

Denna uppsats har ännu inte explicit redogjort för tanken med titeln ”Offentlig förvaltning – demokratins eller ekonomins arena?”. Tanken med titeln är först och främst såklart att föröka ge läsaren en hint om vad uppsatsen handlar om. Men den ställer också en mycket intressant fråga, om man tänker lite längre. Vad bör offentlig förvaltning egentligen definieras av?

Denna uppsats har visat på två olika sätt att argumentera i den frågan, men som tidigt fastslogs så har den inte försökt att hävda något som kan liknas vid ett ”rätt” svar. Det finns dock många andra som är villiga att svara på det, varav några ovan har fått komma till tals. Många forskningsrapporter visar också att implementering av NPM-idéer leder till förändrade förhållanden för den offentliga sektorn. Att då, möjligen lite naivt, påstå att så stora och drastiska förändringar som det faktiskt handlar om inte leder till värdekonflikter är missvisande. Denna uppsats har visat att värdekonflikter uppstår, det är ofrånkomligt. Hur man ska handskas med dem, och vilka som skall få företräde och en högre ställning överlämnas dock till andra att utröna.

4 Sammanfattning och reflektioner

Det är nu dags att med några sista meningar avsluta denna uppsats. Dessa konkluderande ord skall bl.a. sammanfatta arbetets gång, och författaren kommer ge sin syn på hur väl metodologin som använts har fungerat samt en mindre diskussion om framtida forskning. Syftet skall återigen upprepas för att också det återknytas till tankarna som förts fram.

4.1 Offentlig verksamhet – omdebatterad av många

Det syfte som presenterades i det inledande kapitlet var att ”ur ett normativt perspektiv studera skillnaderna mellan olika synsätt på den offentliga sektorns utformning, och vilka värden dessa framhäver och eventuella konflikter mellan dem”. Eftersom den offentliga sektorn ständigt är utsatt för olika idéströmningar som vill påverka verksamheten i olika riktningar ansågs detta vara ett relevant syfte. Frågeställningen som därför antogs blev därför:

- Vilka värdekonflikter kan uppstå i den offentliga förvaltningen med ett implementerande av New Public Management?

För att operationalisera denna frågeställning använde jag mig av det metodologiska verktyget Idealtyp, ett analysredskap utvecklat av den tyska sociologen Max Weber. Två idealtyper med namnen Processen och Resultatet skapades genom en litteraturstudie av böcker och artiklar kopplade till forskning om offentlig förvaltning. I litteraturen fanns både verk positiva och negativa till NPM representerade.

De två idealtyperna som i huvudsak bestod av två viktiga värden samt en definition på vilken normativ ansats man tar gällande beslut, låg till grund för den diskussion och analys som förs i kapitel tre. Analysen hölls på en medveten problematiserande nivå, och intentionen var med denna, precis övriga uppsatsen, inte att själv komma med ett dömmande i vilket av alternativen som är ”mer rätt”. Men som ovan nämndes kanske precisionen i analysen hade blivit än bättre med ytterligare värden att bygga idealtyperna på.

4.1.1 Utvärdering av Idealtyper som analysverktyg

Personligen måste jag säga att jag verkligen uppskattade detta sätt att bedriva textanalytiska studier. Arbetets gång upplevdes både givande och roligt, då detta

var för mig ett helt nytt sätt att skriva uppsats. Man kan givetvis diskutera idealtypers giltighet i relation till ”verkligheten”, och därför går det inte att nog betona att det handlar om tankekonstruktioner och inte att på ett faktamässigt sätt skildra verkligheten.

En känsla av otillräcklighet infinner sig dock vad gäller det slutliga resultatet av skapandet av de två idealtyperna. Som ofta med det mesta frågar man sig själv om man kunde gjort saker annorlunda. Svaret är nästan alltid ja. Exempelvis hade fler värden kunnat extraheras och därmed göra idealtyperna ännu fylligare. Å andra sidan är de, i den status som de innehar i den slutliga versionen av uppsatsen, koncentrerade och därmed tydliga. Balansgången mellan att ta med för många eller för få aspekter i idealtyperna är väldigt svår, och med bättre tidsplanering är det mycket möjligt att jag åstadkommit ett ännu bättre resultat.

Det är dock min uppfattning att idealtyperna lyckades med att påvisa att det finns betydande skillnader mellan åsikter om hur offentlig förvaltning bör se ut.

4.2 Förslag på framtida forskning

En tanke som fanns med denna uppsats från början var att strukturera upp den precis så som har gjorts, men med att lägga till ett ytterligare element. Det skulle då ha handlat om att koppla de principiella resonemangen till ett verkligt empiriskt case för att på så sätt kunna konkretisera ytterligare. Även om det inte blev så just i denna uppsats ser jag inga hinder att i en framtida uppsats, exempelvis på mastersnivå, utföra en sådan studie. Det finns relativt mycket forskning om den offentliga sektorns utformning men inte mycket av detta är utpräglade normativa studier. Därför kommer jag definitivt att överväga att göra ytterligare en normativ studie angående förvaltningspolitik, då ämnet som sådant är intressant och normativ metod ger en något mer annorlunda och rolig arbetsprocess.

Under rubrik 3.3 presenterades även där ett område som med lätthet skulle kunna ligga till grund för en uppsats. Att lyfta upp den enskilda tjänstemannen i en normativ analys angående olika idéströmningar rörande förvaltningen, skulle säkerligen kunna bli oerhört intressant. Om idealtyperna anses hålla hade de även i en sådan uppsats kunna utgöra en grund för en sådan analys. I en sådan situation skulle man även kunna föra in egen empiri i form av exempelvis intervjuer med tjänstemän och därmed få en tydlig empiri att analysera. Således ett mer empiriskt genomfört arbete som säkert skulle kunna bära god frukt.

Även den tanke som vidrörs angående att ytterligare en idealtyp med mer dygdetiska värden är lockande att försöka implementera i en framtida uppsats.

5 Referenser

- Agevall, Lena. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö University Press, Växjö
- Amstutz, Mark R. (2005). *International Ethics – Concepts, theories, and cases in global politics*. 2nd ed. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, Oxford
- Badersten, Björn. (2002). *Medborgardygden. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Björn Badersten och Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm.
- Badersten, Björn. (2006). *Normativ metod – Att studera det önskvärda*, Studentlitteratur, Lund.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina. (2005). *Textens mening och makt*. Studentlitteratur, Lund.
- Bergström, Tomas. (2007). Föreläsning 2007-03-15. Statsvetenskapliga Institutionen, Lund
- Christensen, Tom. (2002). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per - Roness, Paul G. - Røvik, Kjell Arne. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber, Kristianstad.
- Gaebler, Ted – Osborne, David. (1994). *Sluta ro - börja styra!*. Tidens förlag, Stockholm.
- Haque, M Shamsul. (2007). "Revisiting the New Public Management", *Public Administration Review*. Volume 67, 179-182.
- Hursthouse, Rosalind. (2004). "Dygdteori och abort", s.210-230. I Ahlenius, Henrik, *Vad är moraliskt rätt?* Thales, Stockholm.
- Jørgensen, Torben Beck. (2006). "Value consciousness and public management", *International Journal of Organization Theory and Behaviour*; Winter 2006; 9, 4; ABI/INFORM Global, 510-536.
- Lundquist, Lennart. (1991). *Förvaltning och demokrati*. Norstedts juridikförlag, Stockholm.
- Lundquist, Lennart. (1998). *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund.
- Maesschalck, Jeroen. (2004). "The impact of New Public Management reforms on public servant's ethics: Towards a theory", *Public Administration*. Vol. 82 No. 2, 2004, 465-489.
- Olsen, Johan P. (2005). "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*. March 1, 2005, 1-24.
- Pettit, Philip. (2004). "Konsekventialism", s.29-41. I Ahlenius, Henrik, *Vad är moraliskt rätt?* Thales, Stockholm.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform - A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford.
- Sjölin, Mats (2005) *Politisk etik*. Studentlitteratur, Lund.

Tarschys, Daniel. (2006). "Mål utan mening – Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", *I Förvaltningens byggstenar, Statskontorets småskrifter* nr 1 2006.