

# Offentlig service på sparlåga?

En kritisk diskursanalys av idéströmningar inom 2005 års  
kvalitetsmessa

Anna Lennartsson  
Anna Lindgren

# Abstract

Håller den offentliga sektorn på att förändras i en mer ekonomistisk riktning? Har new public management tagit över den offentliga verksamheten? Håller de offentliga värdena på att försvinna från dagordningen? Det är frågor som vi i vår uppsats söker svar på. Vårt studieobjekt är kvalitetsmässan, ett forum för debatt kring den offentliga sektorns verksamhet. Genom en kritisk diskursanalys undersöker vi hur debatten ser ut, vilka diskurser som finns representerade samt hur detta kan kopplas till större samhällstrender. Det vi har funnit är att mässan präglas av en effektivitetsdiskurs hämtad från new public management men att även mer traditionella offentliga värden tas upp. Utifrån detta kan vi sluta oss till att den offentliga sektorn håller på att förändras men att de traditionella värdena lever kvar, om än i kraftig konkurrens av effektiviseringskrav. Den offentliga sektorn vill både vara modern och behålla sin särart.

*Nyckelord:* kvalitetsmässan, offentlig förvaltning, kritisk diskursanalys, new public management, offentliga värden

*Antal tecken:* 69 262

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Kris i offentlig förvaltning? .....</b>	<b>1</b>
1.1	Vad är kvalitetsmässan? .....	1
1.2	Materialurval – <i>Kvalitet &amp; förnyelse</i> .....	2
<b>2</b>	<b>Metodologi .....</b>	<b>3</b>
2.1	En kritisk diskursanalys .....	3
2.1.1	Analytiska verktyg .....	4
2.2	Nyinstitutionellt perspektiv .....	5
<b>3</b>	<b>Teoretisk förförståelse .....</b>	<b>6</b>
3.1	Den offentliga sektorns särart och värden .....	6
3.2	New public management som ideal .....	7
<b>4</b>	<b>Textanalys av kvalitetsmässan .....</b>	<b>9</b>
4.1	<i>Kvalitet &amp; förnyelse</i> i sin helhet .....	9
4.2	”Den offentliga upphandlingen i fokus” .....	10
4.3	”Sven-Erik Österberg ser positivt på upphandlingens framtid” .....	11
4.4	”Feodal struktur äventyrar effektiviseringar” .....	12
4.5	”IT-vision Sverige” .....	13
4.6	”Sveriges IT-kommun” .....	15
4.7	”Medicinen som ska rädda välfärden” .....	16
4.8	”Hur ska offentlig sektor bli effektivare?” .....	18
4.9	”Äldreomsorgen ett föredöme för andra organisationer” .....	19
4.10	Vad innehåller kvalitetsmässan? .....	20
4.10.1	Vem talar på mässan? .....	21
<b>5</b>	<b>Tolkning av resultat - diskursiv och social praktik .....</b>	<b>23</b>
5.1	Diskursiv praktik .....	23
5.1.1	Marknadsdiskurser och NPM .....	24
5.1.2	Myter och identitetsskapande .....	25
5.2	Hur kan vi tolka och generalisera våra resultat? .....	26
5.3	Sammanfattning och konklusion .....	27

<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>28</b>
----------	-------------------------	-----------

# 1 Kris i offentlig förvaltning?

Privatisering, utläggande av tjänster på entreprenad och nedskärning har blivit ett vanligare inslag i den offentliga förvaltningen. Trenden är inte unik för Sverige utan återfinns i stora delar av Europa sedan drygt tjugo år. Frågan är hur denna utveckling mot mer marknadslika mekanismer påverkar den offentliga förvaltningen? Lennart Lundquist (1998) är en av dem som kritiserat utvecklingen och menar att en ökande fokusering på ekonomiska aspekter sker på bekostnad av de demokratiska inslagen inom det offentliga. Vi vill undersöka vilka idéströmningar och ideal som faktiskt finns inom offentlig förvaltning idag. Är det som Lundquist påstår, att traditionella offentliga värden marginaliseras och förbises till förmån för kostnadseffektivitet?

Vår huvudfråga för uppsatsen blir således: *Har de ekonomistiska idealen segrat inom den offentliga förvaltningen?* För att kunna besvara vår frågeställning har vi valt kvalitetsmässan som empiriskt underlag. Det är ett forum som växt sig allt större de senaste åren och som utgör ett viktigt inslag för debatt om ideal, framtidsplaner och verksamhetsförbättringar inom stat, kommun och landstingsfrågor. Vi undersöker idéströmningar inom kvalitetsmässan genom en kritisk diskursanalys och gör sedan kopplingar utåt för att se hur detta överensstämmer med samhällstendenser i stort. Finns det en konflikt mellan olika ideal eller harmonierar marknadsinfluenser med värderingar inom den offentliga förvaltningen?

## 1.1 Vad är kvalitetsmässan?

Vi ser kvalitetsmässan som ett forum för den ideala debatten kring den offentliga sektorns verksamhet. Kvalitetsmässan är ledande inom området verksamhets och samhällsutveckling och har vuxit ordentligt sedan starten 1989. Årets mässa hade 3 130 konferensdeltagare, 150 utställare och nästan 170 seminarier ([www.kvalitetsmassan.se](http://www.kvalitetsmassan.se)). Utifrån detta faktum kan vi dra slutsatsen att mässan har en betydande ställning vad gäller att påverka opinionen inom frågor som rör offentlig sektor och att det som diskuteras här även får effekter i den offentliga organisationen. Arrangörerna själva beskriver mässan på följande sätt:

Kvalitetsmässans syfte är att stimulera och stödja utvecklingen av verksamheter och samhälle i riktning mot ökad kvalitet och effektivitet [...] Då möts näringslivet och de gemensamma verksamheterna för att dela med sig av erfarenheter, knyta affärskontakter och bilda opinion kring framtidens samhälle” ([www.kvalitetsmassan.se](http://www.kvalitetsmassan.se)).

Knutna till mässan är också tävlingarna Götapriset och Sveriges kvalitetskommun. Götapriset består av dels en uppsats som beskriver någon typ av projekt inom offentlig verksamhet och dels en posterklass. Priset för Sveriges kvalitetskommun ges till en kommun som uppvisar ”[e]ffektiva verksamheter, en aktiv demokrati, en god arbetsmiljö för personalen och ett bra klimat för företagen” (Ibid.). Vinnande bidrag statuerar goda exempel på hur man smart bedriver offentlig verksamhet. I vårt arbete har vi inte kunnat utröna någon mer omfattande studie av hur just mässor inverkar och har betydelse för idéskapandet inom respektive verksamhetsområde. Vi anser dock att mässans omfattning, ålder samt de många talarna med politisk eller akademisk bakgrund befäster mässans tyngd. Även om kvalitetsmässan inte helt speglar vad som händer ute i praktiken i förvaltningen så menar vi att den speglar idéströmningarna och påverkar förändringsarbete. Vi finner kvalitetsmässan intressant i sig men betraktar den även som en del i något större, varför den kan säga någonting om vilka föreställningar som finns inom den offentliga förvaltningen idag.

## 1.2 Materialurval – *Kvalitet & förnyelse*

Materialet som vi kommer att använda oss av är dels artiklar från tidningen *Kvalitet & förnyelse* som ges ut av arrangörerna innan mässan, dels mässans konferensprogram. Tidningen är tänkt att fungera som en förberedelse inför mässan varför den utgör ett intressant analysobjekt. Frågor och ämnen som behandlas under mässan tas följaktligen också upp i tidningen. Vi anser att materialet blir för omfattande om vi analyserar alla tidningsartiklar varför vi väljer ut ett par artiklar från varje nummer för att göra en djupare studie. Analysmaterialet kommer att koncentreras till två artiklar ur varje tidning som getts ut inför 2005 års mässa, totalt åtta artiklar. Urvalet baseras på lite större artiklar med teman som rör offentlig sektor varför vi har valt bort sådant som intervjuer och krönikor. Konferensprogrammet kan ge en bild av vem som kommer till tals på mässan och även vilka typer av ämnen och frågor som tas upp under själva mässan.

I anknytning till vårt val av metod menar vi att detta material är fullgott. Även om vi inte har besökt mässan själva så utgår vi från att mässans karaktär avspeglas även i det skrivna materialet. Ett antagande som går väl ihop med den diskursteoretiska premissen om att språket har en avgörande roll i den sociala konstruktionen av världen (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 10).

## 2 Metodologi

För att karaktärisera kvalitetsmässans influenser av dels NPM och de mer traditionella offentliga värdena vill vi använda oss av diskursanalys för att granska vilka diskurser som kvalitetsmässan bygger på. Vi ansluter oss till stor del till en kritisk diskursanalys som bygger på Norman Faircloughs tredimensionella modell (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 72-79) även om vi också tar influenser från en mer teoretisk modell genom användandet av Ernesto Laclau och Chantal Mouffes begrepp ”flytande signifikant” (Ibid.: 46-47). För att knyta an studien till en teoretisk ram har vi valt att använda oss av ett nyinstitutionellt perspektiv eller mytperspektiv. Vi menar att detta kan tillföra en djupare förståelse för kopplingen mellan den diskursiva praktiken inom kvalitetsmässan och en större samhällelig praktik. Nedan ska göras en kort beskrivning och motivering av vårt val av teori och metod.

### 2.1 En kritisk diskursanalys

Det diskursteoretiska fältet är brett och uppfattas ibland som lite luddigt eller krångligt. Inte sällan kritiseras diskursanalysen inom samhällsvetenskapen för att brista i vetenskapligt värde och reliabilitet. Vanliga argument är att resultatens relevans är svåra att värdera då en diskursanalys ofta präglas av dålig genomlysning och svårbegripliga analysverktyg. (Bergström m. fl. 2005: 305, 352-353). För att föregå denna kritik försöker vi genom hela vår uppsats redogöra för hur vi kommer fram till våra resultat samt redogöra för våra analytiska verktyg. Detta hoppas vi ska möjliggöra en god intersubjektivitet.

Valet av inriktning för diskursanalysen bottnar delvis i en medvetenhet om problematiken kring genomskinlighet och reliabilitet men framförallt finner vi valet av en kritisk diskursanalys som mest lämplig för att kunna besvara vår frågeställning. Främst är det begreppet intertextualitet som är användbart. Detta innebär att man studerar hur texter bygger på element från andra diskurser. De enskilda diskurserna förändras då element från olika diskurser förbinds i text och tal (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 77-79). Genom detta angreppssätt kan vi definiera vilka diskurser kvalitetsmässan producerar eller reproducerar. Ett annat viktigt drag inom den kritiska diskursanalysen är att den skiljer mellan diskursiva praktiker och icke diskursiva praktiker. Diskursen är således endast en del av varje social praktik. Förhållandet dem emellan är dialektiskt: sociala praktiker reproducerar och förändrar diskurser såväl som diskursiva praktiker formas av andra sociala praktiker.

### 2.1.1 Analytiska verktyg

För vår empiriska studie av kvalitetsmässan utgår vi från Faircloughs tredimensionella modell:

- *Text*; koncentration kring textens egenskaper – Transitivitet, Modalitet, Problemativering av talare.
- *Diskursiv praktik*; studerande av de konsumtions- och produktionsprocesser som förenas med texten.
- *Social praktik*; det ramverk som diskursen är en del av.

De två översta kategorierna i modellen, text och diskursiv praktik, skär in i varandra men måste enligt Faircloughs modell hållas analytiskt åtskilda. En analys av den diskursiva praktiken fokuseras på hur texter bygger på befintliga diskurser och genrer samt hur läsaren använder sig av olika diskurser vid konsumtion av en text. Vid studier av diskursiva praktiker avstår dock Fairclough själv oftast från att göra en explicit redogörelse av texters tillkomst och avkodningsvägar, istället koncentrerar han sig främst på konkreta textstudier (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 75, 86). Vi har i denna studie gjort samma avvägning delvis av praktiska skäl men också för att vi finner det fullgott för att kunna besvara vår frågeställning. Vid studerandet av diskursiv praktik kommer vi därför att koncentrera oss på interdiskursivitet – vilka diskurser bygger texterna på?

Själva textanalysen fokuserar istället på mer lingvistiska drag där meningsbyggnaden står i fokus. Vid den konkreta analysen har vi valt tre verktyg. Det första, transitivitet, fokuserar på hur en händelse sammankopplas med subjekt och objekt, det vill säga ifall ”agenten” utelämnas eller ersätts med ett substantiv och att processer därigenom avpersonifieras. Det andra centrala verktyget i textanalysen är modalitet vilket innebär ”graden av instämmande”, alltså på vilket sätt avsändaren kan kopplas till det som uttrycks. Tanken är här att olika diskurser använder olika former av modalitet (Ibid.: 87-90).

Dessa två begrepp avser vi främst utnyttja vid analysen av de åtta artiklarna ur kvalitetsmässans tidskrift. Det tredje verktyget ”problemativering av talare” kommer främst att användas då vi tittar närmare på mässans program. Tanken är här att problematiseringen av *vem* som bjuds in att tala också kan avslöja något om den diskursiva praktiken. Inom kritisk diskursanalys används här ofta begreppet ”interaktionell kontroll”, där fokus ligger på förhållandet mellan talare, vem som bestämmer och styr innehållet i diskussionen (Bergström m. fl. 2005: 323). Då analysmaterialet är begränsat till ett programblad och vi inte har möjlighet att studera en faktisk diskussion där vi kan väga in även fysiska företeelser såsom kroppsspråk har vi valt att inte använda begreppet interaktionell kontroll. Vi kallar det istället en problematisering av *vem* det är som får tala.

De två dimensionerna i Faircloughs modell, diskursiv praktik och text kommer slutligen att knytas till den tredje delen av vår analytiska modell, den sociala praktiken. Här finns det utrymme att studera huruvida den diskursiva praktiken reproducerar diskursordningen eller transformerar den så att det skapas social



förändring. Den sista biten i vår analysmodell, begreppet ”flytande signifikant” är hämtat från Ernesto Laclau och Chantal Mouffe. Flytande signifikant betecknar begrepp som hela tiden kan referera till olika imaginära helheter. Genom språket *producerar* vi kontinuerligt samhället och handlar som om det fanns en objektiv helhet. Användandet av begrepp som exempelvis ”folket” syftar till en avgränsning med objektivt innehåll, något som endast blir en konstruerad helhet (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 46-47). Vi hoppas med detta verktyg kunna hitta begrepp vilka uppträder som ”sanningar” och som tillskrivs olika betydelser.

## 2.2 Nyinstitutionellt perspektiv

Den teori som vi har valt att använda oss av är det nyinstitutionella perspektivet eller det som Tom Christensen med flera (2005) benämner mytperspektivet. Vi vill genom den här teorin kunna koppla den diskursiva praktiken på kvalitetsmässan, till den sociala praktiken. Vi strävar inte efter någon heltäckande teoretisk koppling om samhällsförändringar, utan vill snarare göra antydningar om förhållandet mellan diskursen på mässan och den sociala praktiken. Teorin vi har valt kan användas till att förklara varför diskursen har fått fäste. Vårt syfte är inte att pröva eller utveckla teorin, vi vill snarare använda teorin som ett led i vår analys.

Centralt i det nyinstitutionella perspektivet är lämplighetslogiken vilken innebär att man utgår från sociala normer i sitt handlande snarare än ett rationellt kalkylerande utifrån egenintresse. Christensen med flera skriver:

Organisationer som vill bli accepterade av omgivningen, måste visa att man lever upp till fundamentala västerländska modernitetsnormer om kontinuerliga framsteg, förnyelse och rationalitet (Christensen m.fl. 2005: 76).

Myter kan alltså ses som moden, något som alla organisationer ska följa för att inte ses som bakåtsträvande och omoderna. James G. March och Johan P. Olsen menar i sin bok, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics* (1989), att politiskt handlande ofta är symboliskt. Det används som ett sorts skyltfönster där man vill visa upp att det man gör stämmer överens med de normer som finns i samhället. Men det kan också dölja hur verkligheten ser ut. Reformen får olika utfall beroende på den institutionella kontexten, och det som sägs är inte alltid det som görs i praktiken. I ljuset av detta kan kvalitetsmässan ses som ett uttryck för ett ideal som organisationer försöker leva upp till utåt. Finns det en samhällelig tendens som möjliggjort kvalitetsmässans uppkomst?

## 3 Teoretisk förförståelse

Kvalitetsmässan kan å ena sidan redan i sin blotta existens och konstruktion uppfattas som ett klart resultat av det som kallas new public management. Det handlar om smart marknadsföring för offentliga tjänster, en produktifiering. Å andra sidan vill mässan behandla de offentliga värdena, inte minst antyder namnet *kvalitetsmässan* en sådan profilering. Är då mässan en chimär mix av värden eller trots allt förbunden under de traditionella kategoriseringarna? Det krävs en teoretisk förförståelse för att kunna svara på om de ekonomistiska idealen segrat. Vad betecknar egentligen ”traditionella värden” och vad innefattar utmanaren NPM, new public management? Vi ska nedan göra en kort beskrivning.

### 3.1 Den offentliga sektorns särart och värden

Diskussionen kring de traditionella offentliga värdena har de senaste åren blivit en allt mer uppmärksam fråga. I kölvattnet av det NPM-tänkande som influerat den offentliga förvaltningen sedan början av åttiotalet ställs frågan om de offentliga värdena tappats någonstans på vägen. Det handlar om värden som har setts som självklara men som nu riskerar att förbises (Beck Jørgensen m. fl. 2002: 64). En stor del av den kärna som utgör de traditionella offentliga värdena kan kopplas till Webers traditionella rättstat, såsom jämlikhet, lika behandling, genomskinlighet i förvaltningen, arbets säkerhet för anställda och etiskt förhållningssätt hos offentliganställda (Ibid.: 66-70).

Christensen med flera, menar att de fundamentala skillnaderna mellan offentliga organisationer och privata ligger i att de offentliga svarar inför en demokratiskt folkvald ledning där folket genom representation utgör auktoriteten. Utöver detta är offentliga organisationer även flerfunktionella och måste balansera nästintill oförenliga villkor såsom öppenhet, offentlighet, likabehandling samtidigt som kvalitet, politisk lojalitet och ekonomisk effektivitet måste tillgodoses. Detta till skillnad mot privata företag vars primära funktion är att uppnå ekonomisk vinst. Slutligen menar Christensen att offentliga organisationer inte bedriver verksamhet på en fri marknad med konkurrens. Det finns exempelvis tjänster som svårligen kan generera ekonomisk vinst om de ska leva upp till kravet som välfärdstjänst (Christensen m. fl. 20005: 16-19).

Resonemanget återfinns i viss mån även hos Lennart Lundquist (1998: 62, 265) som hävdar att det offentliga och privata måste skiljas åt då de bygger på fundamentalt olika principer. Lundquist väljer dock att strukturera upp modellen i två solida boxar som tillsammans utgör vårt offentliga etos – den värdegrund som offentlig förvaltning enligt Lundquist bygger på. Den ena boxen innehåller

demokrativärden och den andra ekonomivärden, vilka båda måste beaktas inom offentlig sektor. De demokratiska värdena delas in i politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik (Lundquist 1998: 63). Både privat och offentlig sektor måste ta hänsyn till ekonomiska effektivitetsvärden men därutöver måste det offentliga även ta hänsyn till demokrativärden. Något som inte ligger så långt ifrån Christensens uppmålning om den flerfunktionella sektorn med delvis motstridiga hänsyn.

Måste utvecklingen alltid följa dikotomin mellan ekonomisk effektivitet och offentliga värden? Vi vill i vårt arbete undvika att falla in i en sådan enkel kategorisering. Jeroen Maesschalck menar att de uppfattningar som finns kring utformningen av den offentliga sektorn delas upp i läger från förespråkare för ett renodlat NPM-ideal till förespråkare av en strikt hierarkisk modell. Maesschalck menar här att dessa uppfattningar bygger på normativa och ideologiska ställningstaganden som försvårar en rättvis kritisk empirisk analys (Maesschalck 2004: 466-467). På samma vis vill vi öppna upp för ett ifrågasättande av denna nästintill självklara dikotomi.

## 3.2 New public management som ideal

Christopher Pollit och Geert Bouckaert bygger i sin avgörande bok *Public Management Reform* (2004) upp en modell av hur de menar att NPM-idéer får genomslag. En typ av påverkan utgörs av socio-ekonomiska förändringar såsom den globaliserade ekonomin, socio-demografiska förändringar samt socio-ekonomiska policies (Pollit m.fl. 2004: 27-29). En annan stor påverkande faktor är det politiska och det administrativa systemets utformning. Här spelar sådant som inflöde av managementidéer i den offentliga sektorn genom exempelvis PUMA/OECD, managementlitteratur, universitet samt påtryckningar från medborgarna och partipolitiska ideologier in (Ibid.: 29-32). Genom att olika länder ser olika ut så får reformförsök olika utfall i olika kontexter. Till exempel så har NPM-reformerna fått starkast fäste i de anglosaxiska länderna (Ibid.: 63). Mer specifikt så lyfter Pollit och Bouckaert fram statens struktur, det politiska systemets uppbyggnad, relationen mellan tjänstemän och ministrar, den rådande administrativa kulturen samt hur mycket av managementidéer som kommer in i systemet (Ibid.: 63).

Vid införandet av NPM-reformer finns det ofta klara förväntningar på resultaten. De vanligaste kan sammanfattas i fyra punkter:

- *Operationella resultat.* Besparingar, ökad produktivitet och ökad effektivitet. Målet är att samma input ska ge mer output (Ibid.:107-122).
- *Förbättrade processer.* Smidigare processer antas kunna bidra till en produktivitets- och effektivitetsökning. En sådan reform är till exempel den ökade kundorienteringen inom den offentliga sektorn (Ibid.:123-128).

- *Systemförbättring*. En övergång från ett hierarkiskt system till ett system med en mer platt struktur. Allt för att organisationen lättare ska kunna anpassa sig till snabba förändringar (Ibid.:128).
- *Visioner*. Tankegången bakom new public management är en minskning av den offentliga sektorn genom privatiseringsåtgärder. Staten ska bli mer marknadsläk, bland annat genom att brukarna av välfärdstjänster ses allt mer som kunder (Ibid.: 135).

När gäller reformernas påverkan urskiljer Pollit och Bouckaert olika tendenser. För det första så har relationen mellan valda politiker och tjänstemän förändrats då decentralisering och "let managers manage" är viktiga inslag inom NPM. Samtidigt ökas politikernas kontroll genom resultatstyrning och utvärdering på samma gång som det finns en strävan att öka konsumentmakten i den offentliga sektorn (Ibid: 145f). För det andra så har ministerrollen förändrats i och med NPM. Ministrarna ska lägga fram mer övergripande visioner och strategier för verksamhetens mål, medan själva genomförandet läggs över på professionella "managers" att bestämma över (Ibid: 150). Därutöver så menar Pollit och Bouckaert att man inte, som ofta varit fallet, kan se public management som något som kan avpolitiserats hur som helst (Ibid: 156).

## 4 Textanalys av kvalitetsmässan

Följande kapitel utgörs av en ingående lingvistisk analys av de texter som vi har valt ut från *Kvalitet & förnyelse*. Det som vi vill undersöka är dels vilka typer av modalitet och transitivitet som används, dels i vilken utsträckning det finns interdiskursivitet i texterna. Vi gör också en kortfattad analys av konferensprogrammet samt av vem som talar på mässan. Vi börjar dock med en kortare beskrivning av tidningen i sin helhet. Samtliga citat som presenteras i samband med varje text kommer från den artikel som för tillfället analyseras, om inte något annat anges.

### 4.1 *Kvalitet & förnyelse* i sin helhet

Varje nummer av kvalitetsmässans tidning *Kvalitet & förnyelse* är cirka tjugo sidor tjock och något större än A4 format. Annonser utgör en stor del av tidningen. Annonserna kommer från både den offentliga och den privata sektorn. En del av annonserna är utformade som vanliga artiklar varför enskilda intressen får en prägel av att vara objektiv journalistik. Innehållsupplägget känns igen i varje nummer där tidningen hålls upp av ett tema som behandlas i flera av artiklarna. Offentlig upphandling, IT, SOS - Smartare Offentlig Service samt ledarskap är de teman som tas upp i de tidningar som vi har använt i vår analys. En annan återkommande komponent är ett större personporträtt av en känd personlighet vilken även är inbjuden som talare på kvalitetsmässan. I de fyra nummer av tidningen som vi har tittat närmare på intervjuas Kay Pollak – filmregissör, Thomas Bodström – justitieminister, Jonas Ridderstråle – managementkonsult samt Bodil Jönsson – professor och författare. I övrigt består tidningen av ledare, krönika och några kortare notiser och artiklar. Krönikörer i de fyra numren är Lasse Eriksson – författare och komiker, Bo Rothstein – statsvetare, Stephan Fölster – chefsekonom på Svenskt Näringsliv samt Richard Murray – chefsekonom på statskontoret.

I samtliga nummer av årets tidning är effektivitet ett ständigt återkommande begrepp. Något som gör det lätt att dra slutsatsen att effektivitet är ett av mässans nyckelord. Begreppet är dock en flytande signifikant vilket vi även noterar i vår textanalys nedan – det verkar inte råda någon direkt enighet kring begreppets innebörd. Ett annat fundamentalt inslag i artiklarna är en stor tro på förändring genom ny teknik och IT. Tidningsmaterialet genomsyras av en framtidsoptimism och en framstegstanke genom användande av ord som ”nytänkande, nya lösningar, korsbefruktning”. Redan flera artikelrubriker belyser denna optimism: ”It kan spara 12 miljarder i svenska kommuner”, ”Offentlig service via nätet”,

”Feodal struktur äventyrar effektiviseringar”, ”e-tjänster ökar effektiviteten och tillgängligheten” och så vidare.

## 4.2 ”Den offentliga upphandlingen i fokus”<sup>1</sup>

Artikeln behandlar huruvida reglerna för den offentliga upphandlingen är för många eller för krångliga. Tre personer som alla på något sätt arbetar med upphandling får ge sin syn på problemet. Två av personerna i artikeln menar att upphandlingen är för krånglig. Den ena är Eva-Lotta Löwstedt Lundell, tidigare upphandlingschef på statskontoret, numera detsamma på Sveriges Television. Hennes uttalanden får en ganska blandad affinitetsgrad. Vissa uttalanden får karaktären av att vara en objektiv sanning, det vill säga de har en hög affinitetsgrad. Exempel återfinns i nedanstående citat där ordet ”måste” gör att påståendet framställs som en sanning.

Det handlar om professionella yrkesmänniskor som *måste* tillåtas ett visst mått av bedömning och ett visst mått av flexibilitet. Världen är inte svart och vit utan det *måste* finnas utrymme för den erfarna upphandlarens kompetens, annars får vi en klinisk och rent matematisk process som inte leder fram till de bästa affärerna [vår kursivering].

Vissa meningar får däremot en mer subjektiv karaktär, till exempel: ”[d]e senaste åren har kraven på offentliga upphandlingar blivit tuffare och jag är lite orolig för att man därmed minskar förutsättningarna för en god affär”. Den andra personen som menar att upphandlingen behöver effektiviseras är Ulf Palm, som presenteras som förbundsjurist på Sveriges Kommuner och Landsting. Hans uttalanden får en ganska hög grad av affinitet genom användandet av ord som ”är” och ”måste”.

Gunnar Stålberg som presenteras som ”upphandlingschef för Landstinget Dalarna och ordförande i Landstingsnätverket för Upphandling” tycker däremot inte att upphandlingen är för krånglig:

Det är klart att det kan vara svårt, men min uppfattning är att det här med offentlig upphandling inte är så komplicerat som många vill göra gällande. Jag tycker att det är viktigt att avdramatisera processen, så att vi inte skrämmer upp varandra och minskar förutsättningarna för bra affärer.

Hans uttalande ger uttryck för att det som sägs är hans egen uppfattning av situationen. Artikelns affinitetsgrad är alltså blandad. Men även mer subjektiva uttalanden ges auktoritet genom att personerna presenteras med sin yrkesroll och därigenom talar utifrån en position där de har större kunskap inom området än andra.

Artikelns upplägg har en viss betydelse för vilket budskap som blir det dominerande. Textförfattaren lyfter visserligen fram olika syn på reglerna för

---

<sup>1</sup> Ur *Kvalitet & förnyelse*, nr 4: 2005

offentlig upphandling men de får inte samma utrymme i texten. Eva-Lotta Löwstedt Lundell får ungefär halva utrymmet i artikeln, medan Gunnar Stålberg får ungefär en sjättedel av utrymmet. Dessutom får hans uttalande mer karaktären av personligt tyckande. Resten av textutrymmet upptas av Ulf Palms uttalanden. Detta gör att den största delen av textutrymmet går ut på att processen är för krånglig och måste effektiviseras. Detta förstärks ytterligare genom en liten ruta längst ner på sidan som tar upp att "Kalle Krall AffärsConcept hävdar att det går att sänka kostnaderna för de offentliga inköpen med i storleksordningen 40 miljarder" genom tre olika effektiviseringsåtgärder. Interdiskursiviteten i texten kan med andra ord ses som ganska låg. Undantaget utgörs av citatet av Löwstedt Lundell ovan, där hon lyfter fram att de som arbetar med upphandling måste ges större frihet och flexibilitet i sin yrkesutövning. Detta kanske kan ses som ett uttryck för en mer traditionell offentlig diskurs, där professionell autonomi är ett viktigt inslag.

### 4.3 "Sven-Erik Österberg ser positivt på upphandlingens framtid"<sup>2</sup>

Artikeln bygger på Sven-Erik Österbergs, kommun- och finansmarknadsminister, uttalanden om den offentliga upphandlingen. Texten pendlar mellan olika typer av modalitet. En sats där det tydligt framkommer att åsikterna är Österbergs egna är:

Det är min bestämda uppfattning att om jobb ska utföras i Sverige, med svenska skattebetalares pengar, då ska också villkoren vara samma som för svensk arbetskraft. Jag tycker inte att svenska skattepengar ska bidra till att dumpa löner

I andra meningar återfinns både sanningsmodalitet och mer subjektiva uttryck:

Att vi får en större marknad [angående EU-utvidgningen, vår anm.] att handla ifrån kommer att gynna konsumenten och öka konkurrensen för svenska företag, vilket jag tror kan vara bra. Om vi har ett regelverk som följs, så är jag övertygad om att vi inte kommer att få några stora problem framöver.

De skiftande typerna av modalitet kan ses som ett uttryck för att Sven-Erik Österberg i egenskap av minister verkar inom en politikerdiskurs där språket ofta är ganska överslätande och vill försöka appellera till många olika grupper. Hans uttalanden knyter an åt flera olika håll. I uttalandet ovan om utländsk arbetskraft används orden Sverige respektive svensk/a fyra gånger. Detta kan ses som ett uttryck för att han vill visa att han värnar om det svenska systemet. I texten finns också ett citat från Dagens Nyheter där Sven-Erik Österberg uttalar sig så här: "[u]tför man arbete i Sverige har den svenska fackliga organisationen rätt att vidta

---

<sup>2</sup> Ur *Kvalitet & förnyelse*, nr. 4: 2005

stridsåtgärder för att tvinga fram avtal”. Detta anknyter till en traditionell socialdemokratisk diskurs där kollektivavtal och arbetsvillkor ska värnas. Men det finns även andra tendenser i texten. I uttalandet ovan om EU så knyter Österberg an till ett marknadstänkande då han lyfter fram konkurrens som något positivt. Sammanfattningsvis så förekommer det alltså en viss interdiskursivitet i texten. Även om ordet effektivitet inte används i någon större utsträckning så finns det ett inslag av effektivitetstänkande i texten. Österberg ansluter sig dock inte till dem som anser att det är själva regelverket är komplicerat, utan menar istället att mer kunskaper skulle göra att den offentliga upphandlingen blir enklare och effektivare. I en ruta bredvid texten märks effektivitetsmålet tydligt. Den tar upp uttalanden av Österberg angående den nya lagstiftningen för offentlig upphandling. Effektivitet blir här en synonym till förenkling:

Vi tittar mycket på det här med upphandling under tröskelvärdena, som vi ska försöka få ett ännu smidigare och enklare förfarande för. [...] Vi öppnar också för ramavtal, vilket kan bidra till en förenkling [...] Slutligen har vi en inriktning på det här med e-upphandlingar [...] Det tror jag kommer kunna leda till att förfarandet förenklas avsevärt.

#### 4.4 ”Feodal struktur äventyrar effektiviseringar”<sup>3</sup>

Redan rubriken på artikeln antyder vad det rör sig om, en uppmaning till förändring av den offentliga sektorns struktur. Genom att använda objektiv modalitet och ett passivt verb antyds att en förändring är något som måste ske. Ordvalet ”feodal struktur” leder tankarna till ett ålderdomligt och mycket omodernt, i det närmaste primitivt system. Att likna hela den offentliga sektorns organisation vid ett feodalt system och samtidigt sätta detta i motsats till effektivisering gör att uppfattningen om att förändring är nödvändig förstärks. Liknelsen av offentlig sektor vid en feodal struktur återkommer även i en senare passage:

Man kan säga att när det gäller IT så har Sverige en feodal struktur, där varje enhet eller division fattar sina egna beslut, oberoende av varandra. Erfarenhetsmässigt så är det betydligt mer effektivt med en central IT-division som till exempel sköter upphandlingar av system. Det skulle med andra ord vara effektivare att driva offentlig sektor som ett företag, säger han [Eric Sjöström, IT management konsult på IT-ledarna, vår anm.]

Drivandet av en central IT-division som fördelaktigt översätts helt plötsligt med att offentlig sektor bäst drivs som företag ur effektivitetssynpunkt. En tämligen märklig slutsats. Passagen artikulerar idéer hämtade från new public management genom att effektivitet benämns som användande av styrningsmekanismer hämtade från privat sektor.

---

<sup>3</sup> Ur *Kvalitet & förnyelse*, nr. 2: 2005



Ordet effektivitet är ett så kallat flytande signifikant, vilket innebär att det ständigt ges nya betydelser beroende på vem som använder det. I andra passager av artikeln får effektivisering en delvis annorlunda betydelse där snarare ny teknik samt samordning och centralisering ska generera effektivisering. Betoningen ligger på att onödiga kostnader för exempelvis administrativa tidskrävande system kan effektiviseras bort. Något som exemplifieras i satsen: ”I USA har det gjorts beräkningar som tyder på att 35 procent av alla kostnader i vården består av informationsmissar, något som standardiserade system skulle kunna råda bot på.” På flera ställen framhålls att framförallt vården är det område som är i mest akut behov av effektivisering och omstrukturering:

[Vården] är också ett av de områdena där bristen på samordning och kommunikation riskerar att få störst konsekvenser. [...] För en ekonomiskt pressad sektor som vården är effektivisering särskilt angelägen. [...] Vården är nog det område där det är som mest akut att göra något och bli mer effektiva.

Det finns en säkerhet i dessa satser genom användande av verb med ganska hög grad av affinitet. Flera av meningarna saknar dessutom aktiva agenter. Påståendena backas upp av en utläggning av Sverige som ett decentraliserat land där olika enheter arbetar i olika system vilket är tidsödande. Men varför just vården skulle vara i mer behov av detta samordnade teknikersystem motiveras inte direkt. Det verkar snarare bygga på en allmän uppfattning om vården som en ineffektiv organisation som ingen har kontroll över. Användandet av en hög grad av affinitet och passiva verb speglar följaktligen en reproducering av den hegemoniska uppfattningen om en ineffektiv vård/omsorg.

Det som behandlas i artikeln är i huvudsak ekonomiska aspekter. Betoningen ligger främst på sparandet av pengar som går till ”onödiga utgifter”. Mer tidseffektiva, moderna strukturer och system är det som betonas snarare än privatisering och nedskärning. Undantaget gäller passagen om att driva offentlig sektor som ett privat företag. Tonvikten ligger med andra ord på rationella aspekter och inte i lika stor utsträckning på *renodlade* NPM-idéer.

## 4.5 ”IT-vision Sverige”<sup>4</sup>

Artikelns tema är att Sverige måste bli bättre på att använda IT. Detta trots att det samtidigt konstateras att Sverige redan ligger i framkanten av utvecklingen. I början av texten står det att ”experterna [anser] att vi befinner oss långt ifrån att vara så bra som vi skulle kunna – eller borde – vara”. Men ”experterna” som åsyftas är i själva verket de tre experter på IT-frågor som kommer till tals i texten. Deras åsikter generaliseras således till att bli någon sorts allmän åsikt, de får stå för den samlade expertisen på området.

---

<sup>4</sup> Ur *kvalitet & förnyelse*, nr. 3: 2005

Artikelns affinitetsgrad är blandad. Lars Ilshammar, som är lektor i historia och har forskat kring mötet mellan teknik och politik, samt Ylva Hambræus Björling, som är vd för IT-Företagen, får ganska auktoritära röster i artikeln. Deras uttalanden ges en hög grad av affinitet. Exempel återfinns i satsen:

IT är inte något eftersträvansvärt i sig, utan måste integreras i verksamheten för att det ska vara värt något. [...] Idag är det ingen som ifrågasätter att man kan hämta kontanter i en bankomat. På samma sätt kommer det med tiden att bli med IT.

En mer subjektiv ton får påståenden från den tredje ”experten” i artikeln, Bo Dahlbom, forskningschef vid svenska IT-institutet och professor vid IT-universitetet. Han använder sig av uttrycket ”tror jag” och åberopar sina egna erfarenheter. Detta gör att hans påståenden framstår mer som hans egna åsikter än som en objektiv sanning.

Artikelns affinitetsgrad är som sagt blandad. Dock ges uttalandena ofta en hög grad av auktoritet dels genom att en sanningsmodalitet oftare används än en mer subjektiv modalitet, dels så ges uttalandena tyngd genom att personerna framträder i egenskap av experter på området. Detta gör att det framställs som en objektiv sanning att det behövs mer IT i den offentliga sektorn.

I slutet av artikeln nämns en vinst som förväntas av IT, nämligen effektivisering. ”[D]et råder en brist på standarder och integration mellan olika system, något som gör att den stora effektivisering som borde ha varit möjlig uteblir”. Utöver detta diskuteras inte alls vilka vinsterna med IT blir, de behandlas som underförstådda. Huvuddelen av texten kan knytas till en teknokratisk diskurs där teknologin ses som något som kan införlivas i en organisation för en rent effektivitetshöjande effekt, utan att andra delar av organisationen påverkas. Det finns dock några andra inslag. På ett ställe i texten tas demokrati upp. ”Idag pratar ingen längre på allvar om direktdemokrati genom folkomröstningar på Internet [...] Bo Dahlbom [...] säger att den mest galna framtidoptimismen är borta”. Mer demokrati som mål med IT kopplas således ihop med den ”galna framtidsoptimismen” och framställs inte som ett mål som IT kan fylla.

I slutet av texten står det att:

Vi har [...] mycket självständiga myndigheter, som inte lyder under ministerstyre som i andra länder. Det är så vi vill ha det och det är förstås inte fel, men det innebär också att vi får vissa problem med samordningen

Här berörs dualismen i den svenska förvaltningen. Denna målas upp som ett hinder för IT och som något som stoppar utvecklingen. I citatet framkommer även ett återkommande tema i texten, nämligen bristen på samordning. Effektivitetsbegreppet uppträder här i en ny betydelse då den sammankopplas med samordning eller bristen på denna.

Frågan om jämlik tillgång till det offentliga tas också upp på ett ställe i artikeln:

Men naturligtvis är det viktigt att samhället tar sitt ansvar. Människor som på grund av till exempel hög ålder eller handikapp inte kan tillgodogöra sig den nya tekniken måste få alternativ.

Här knyts an till en mer traditionell diskurs inom den offentliga verksamheten. Detta är dock det enda stället i texten som diskuterar offentliga värden i samband med IT utan att se dem som ett hinder för utvecklingen.

## 4.6 ”Sveriges IT-kommun”<sup>5</sup>

Artikeln är en presentation av de nominerade till Sveriges IT-kommun. I ingressen står det att syftet med priset för Sveriges IT-kommun är:

att uppmärksamma goda initiativ och resultat inom e-service och e-demokrati samt att bidra till snabbare spridning av kvalitetshöjande och kostnadsbesparande IT-innovationer i den kommunala verksamheten.

Begreppet e-service kan kopplas till den kundorientering som finns hos new public management. E-demokrati kan innebära många olika saker. Det kan innebära regelrätta folkomröstningar via nätet eller att medborgarna får ”säga sitt” genom exempelvis klagomålsportaler. Det kan också innebära vad som står i presentationen av Umeå kommun, nämligen ”att IT-stödet ska skapa en närmare relation mellan kommunen och medborgarna”. Vad som avses här kan bara spekuleras kring. Användandet av dessa båda begrepp kanske kan ses som ett försök att knyta an dels till en traditionell diskurs, där demokrati och tillgänglighet till det offentliga är viktiga bitar, och dels till ett kundorienteringsperspektiv. Vidare kopplas IT dels till kvalitetsbegreppet och dels till effektivitetsbegreppet, där IT förväntas leda till kostnadsbesparingar. Dessa olika typer av diskurser märks genomgående i texten.

Informationstillgång och tillgänglighet är något som lyfts fram på flera ställen i artikeln, förutom i exemplet ovan om Umeå så finns det även med i presentationen av Karlskrona: ”[k]ommunens system innehåller mycket information som inte kan nås av alla de som behöver den [...] något som en rad projekt [...] försöker råda bot på”. Här finns försök att anknyta till traditionella offentliga värden, såsom deltagande och transparens i den offentliga sektorn.

Samverkan är ett centralt tema i texten - ett begrepp som kan knytas till en effektivitetsdiskurs:

Samverkan är en central del i arbetet. Karlskrona samarbetar med flera ledande aktörer på marknaden för offentligt IT-stöd och driver konkreta samarbetsprojekt med bland annat flera andra kommuner. [...] Dalslandskommunerna [...] har ett väl utvecklat samverkan inom bland annat IT.

E-service är ytterligare ett tema som förekommer flera gånger. Detta begrepp kopplas i texten både till kundorientering och till effektivitet:

---

<sup>5</sup> Ur *Kvalitet & förnyelse*, nr. 3: 2005

Malmö stad har i sitt IT-arbete lagt fokus på begreppet e-service, där det traditionella utbudet av dialog, tjänster och service kompletteras med möjligheter att nyttja elektroniska tjänster via stadens webbplats. [...] Skellefteå har sedan 2000 aktivt arbetat med e-service. Den grundläggande visionen är att förbättra servicen till allmänheten och samtidigt effektivisera den interna verksamheten.

IT som ett sätt att förbättra skolverksamheten är också något som tas upp flera gånger som till exempel i presentationen av Sundbyberg:

Under 2004-2005 har Sundbyberg bland annat tagit fram en strategi för 'IKT' (Information, Kommunikation, Teknologi) inom skolförvaltningarna. [...] Syftet är att ge eleverna i staden en bättre måluppfyllelse samt föräldrar en bättre möjlighet till kontinuerlig information och inblick i barnens skoldag.

Här finns en önskan om ökad kvalitet i undervisningen. Det finns även ett brukarorienterat inslag där man vill ge föräldrarna ökad inblick i skolans verksamhet. Detta kan ses som ett uttryck för ett deltagardemokratiskt ideal där man vill ge brukarna av olika offentliga tjänster större inflytande över verksamheten.

Artikeln karaktäriseras alltså av hög interdiskursivitet där det finns försök att knyta an till både offentliga värden såsom kvalitet och demokrati samt sådant som effektivitet och kundorientering, vilket ligger mer i linje med ett new public management-ideal. Effektivitetsbegreppet blir här liktydigt med kostnadsbesparingar och ökad samverkan.

När det gäller modalitet så är texten genomgående karaktäriserad av att vara en objektiv presentation av de olika kommunernas verksamhet. Således används modala hjälpverb av typen "är" och "har", istället för "kan vara" eller "jag tycker/anser/menar" och så vidare.

#### 4.7 "Medicinen som ska rädda välfärden"<sup>6</sup>

Artikeln är ett inlägg i det av kvalitetsmässan myntade begreppet "smartare offentlig service", som får den fyndiga förkortningen SOS. Ingressen inleder med näringslivets devis "bättre tjänster och varor till lägre kostnad" och fortsätter med en jämförelse med att det inte bedömts som att produktiviteten inom offentlig sektor kommer att förbättras. Konklusionen blir att "för att rädda välfärden framöver krävs att även den offentliga servicen blir effektivare". Stycket är en klar artikulering av new public managementideal. Detta kommer till uttryck genom kopplingen till näringslivet och till ett kundorienterat perspektiv genom begreppet offentlig service. Verbet "krävs" uttrycker en hög grad av affinitet och gör att påståendet framställs som något säkert. Benämningen "rädda välfärden" ger en

---

<sup>6</sup> Ur *Kvalitet & förnyelse*, nr. 1: 2005

förförståelse om att välfärden är i kris. Meningen består av passiva verb utan agenter varför den ger intryck av en sanning utan någon som helst tveksamheter.

Framför flera modalitetsverb i artikeln förekommer det förpliktigande ordet ”måste”, vilket kraftigt förstärker affiniteten:

All verksamhet *måste* bli mer effektiv. [...] Därför *måste* vi arbeta med smarta lösningar för att kunna erbjuda en bättre service [...] Vi *måste* konstruera och använda bra nyckeltal och liknande, så att vi kan mäta kvalitet [...] Offentlig verksamhet *måste* bli bättre på att analysera hur man använder sin tid [...] Som chef *måste* man lära sig att tänka i medarbetares tid [...] *Måste* ta tillvara kreativitet [...] Man *måste* naturligtvis se över sin organisation; kan man utnyttja tekniken bättre; har man rätt kompetens för den verksamhet man ska bedriva. [...] Vi *måste* se till att vi kan utnyttja den kreativitet som finns, för det är där som man hittar de smarta lösningarna som i sin tur leder till en smartare offentlig service [våra kursiveringar].

Vad det gäller transitiviteten i dessa satser så förekommer passiva verb vilka saknar aktiv agent. Detta förstärker ytterliggare upplevelsen av satserna som objektiva sanningar. Överhuvudtaget används objektiva modaliteter framför subjektiva, en teknik som både speglar och främjar auktoriteten i artikeln (Winther Jørgensen m.fl. 2000: 88).

Det finns dock exempel på satser med en lägre affinitetsgrad. I flertalet passager i texten används uttryck som ”tror, anser och tycker”. Upplägget av dessa meningar genererar dock en hög trovärdighet genom att de kopplas till personer med höga samhällspositioner som upplevs sitta inne med stor kompetens. Exempel på detta återfinns i meningar som ”... säger Håkan Sörman, vd för Sveriges Kommuner och Landsting ...” eller ”Yvonne Gustafsson, generaldirektör på Ekonomistyrningsverket, menar ...”. Vad dessa personer tycker blir i sammanhanget inte en personlig åsikt frikopplad från deras profession. Snarare blir det ett värdefullt och kompetent inlägg som lyssnaren/läsaren upplever som mer än bara ”ett tyckande”. Därutöver verifieras uttalandet på flera ställen genom att de direkt följs av meningar med hög affinitetsgrad, ibland med passiva verb utan agenter. Exempel återfinns i satser som ”[s]edan tror jag personligen att det finns en stor bristvara: förmågan att ta vara på och skapa utrymme för kreativitet”. Vilken direkt följs av ”[v]i måste se till att vi kan utnyttja den kreativitet som finns”.

Vad det gäller transitiviteten i övrigt så refereras ständigt till ett ospecificerat ”vi”. Det återkommer som ”vi måste”, ”vi har”, ”vi utför”, ”vi uppnår”, ”vi arbetar” och så vidare. Detta ”vi” uppfattas med lite flytande gränser som den samlade offentliga förvaltningen, alternativt de personer som besitter makten inom offentlig förvaltning och som beslutar om reform och förändringsfrågor. Frågan är alltså vilka som utgör detta ”vi”. Det ställs på sin spets i passagen:

Vi har en tendens att vara väldigt kostnadsfixerade, men vi måste också tänka på hur vi utför saker och säkra en hög kvalitet. Det vill säga hur kan vi arbeta smartare så att vi uppnår ett bättre resultat för våra medborgare.

Ordvalen i framförallt den andra meningen avslöjar mycket om vilken diskurs det faktiskt handlar om, speciellt i definieringen av ”våra medborgare”. Synsättet känns igen från new public management där den traditionella brukaren av

offentliga tjänster betraktas som en kund. Formuleringen är i ursprunglig betydelse inkorrekt. Har detta ”vi” *egna* medborgare? Är de inte själva medborgare i det svenska samhället?

Trots de starka influenserna från new public management i artikeln så betonas även att kvaliteten inte får glömmas och att diskussionen inte bara kan handla om ekonomisk effektivitet. Det fastställs som en objektiv sanning att det är svårt att mäta kvalitet och att ”vi måste konstruera och använda bra nyckeltal och liknande, så att vi kan mäta kvalitet”. Det är alltså en betoning av att kvaliteten måste förbättras och inte får glömmas vid nya reformer av offentlig sektor samtidigt som kraven kommer på mätbarhet och en översättning till nyckeltal. Tankarna förs direkt till mål- och resultatstyrning som kan sättas i samband med new public management. Det innebär en starkare operationalisering av mål och framförallt om utvärdering om resultatet. Den kritik som har lyfts fram angående detta är om alla mål inom offentlig sektor verkligen kan förenklas i mätbara termer och siffror samt om det verkligen går att förenkla komplexa frågor om kvalitet på det sättet (Christensen m. fl. 2005: 114-116).

## 4.8 ”Hur ska offentlig sektor bli effektivare?”<sup>7</sup>

Artikeln är utformad som två röster i en debatt, den ena av Sven-Erik Österberg och den andra av Fredrik Reinfeldt. Huvudtemat är hur man bäst effektiviserar offentlig sektor. Redan här presenteras en objektiv modalitet, offentlig sektor måste effektiviseras. Motiveringarna från debattörerna har båda hög grad av affinitet:

Vi kommer att få ett ökat tryck på den offentliga välfärden under de kommande decennierna [...] Då måste vi se till att pengarna räcker.

Ökad effektivitet är viktigt. Det måste alltid finnas en strävan efter att använda varje krona av skattebetalarnas pengar på bästa sätt.

Båda påståendena ser den offentliga sektorn som i dagsläget ineffektiv och trögriktig varför en effektivisering är behövlig. Effektivitet framställs i debatten som en objektiv modalitet, ett mantra som är nödvändigt och direkt livsavgörande för offentlig sektor. Samtidigt framstår begreppet åter som en flytande signifikant. Reinfeldt åsyftar ekonomiska vinster med entreprenad medan Österberg åberopar samverkan mellan kommun, landsting samt ny teknik. Artikelns upplägg ger intryck av en enad front för effektivitet och att likheterna mellan de politiska rivalerna är större än skillnaderna genom enigheten kring behovet av en effektivisering inom den offentliga sektorn. Det är alltså nödvändigt med en förändring, situationen inom offentlig förvaltning är ohållbar. Inte minst

---

<sup>7</sup> Ur *Kvalitet och förnyelse*, nr. 1: 2005

signaleras detta i att artikeln ingår i temat SOS, smartare offentlig service, som alltså både får symbolisera en varningsklocka och första hjälpen mot en ohållbar offentlig sektor. Hela temat effektivitet och förändring är en legitimering av själva kvalitetsmässans existens. Utan ett akut behov av förändring av offentlig förvaltning skulle det forum mässan utgör vara meningslöst.

Det kan sägas att de meningar som berör effektivitet och dess relevans genomgående har hög affinitetsgrad samt i många fall även en passiv transitivitet. Själva debatten om hur effektiviteten bäst uppnås präglas däremot av verb med lägre grad av affinitet som ”tycker”, ”framhåller”, ”lyfter fram”, ”tror” och ”menar”. Det förs alltså inte fram en hegemon betydelse av effektivitet då både Reinfeldts och Östergrens inlägg och åsikter har samma låga affinitetsgrad och får lika stort utrymme. Ingen av dem får stå oemotsagd med tolkningsföreträdare.

Interdiskursiviteten i artikeln är låg. Det som behandlas är ekonomisk effektivitet som ett överordnat element på dagordningen. Kvalitet snuddas endast vid i passagen ”för medborgarna är det viktigare att det är prisvärd kvalitet i verksamheten, snarare än att den utförs i offentlig regi”. Satsen har hög grad av affinitet och kan hänföras till en diskurs om offentliga värden som huvudfokus vid offentliga tjänster. Återigen refereras brukare av offentliga tjänster som ”medborgare”.

## 4.9 ”Äldreomsorgen ett föredöme för andra organisationer”<sup>8</sup>

Artikeln är upplagd som en utmaning av vad som enligt artikeln är den gängse bilden av chefskapet inom äldreomsorgen vilken utmanas av en enda aktör, Maria Tullberg, forskare vid Handelshögskolan i Göteborg. Således får det nästan karaktären av ett debattinlägg som lyfter fram självklarheterna som möjliga felaktigheter. Motargumenten koncentreras till två aktörer som är anhängare av den gängse bilden. Den inledande meningen i ingressen använder en objektiv modalitet: ”[ä]ldreomsorgen är eftersatt och verksamheten saknar chefer”. Meningen följs dock upp av en problematisering av påståendet genom satsen:

Det är den gängse bilden som förmedlas av politiker, journalister och debattörer [...] Problemen finns utanför äldreomsorgen, i de beskrivningar som politiker och andra gör av verksamheten.

Genom att använda sig av modal verbet ”förmedlas” understryks att beskrivningen av äldreomsorgen skapas av agenterna politiker, journalister och debattörer. Här öppnas en ingång för att det självklara är en förmedling av en bild, en tolkning av verkligheten och inte en sanning. Genom medias, politikens och journalisters

---

<sup>8</sup> Ur *Kvalitet och förnyelse*, nr. 2: 2005

användning av objektiva modaliteter har påståendet ”blivit en sanning” vilken i artikeln åter monteras ner till en tolkning av chefskapet inom äldreomsorgen. Detta möjliggör ett nytt inlägg i debatten, att en ny tolkning får ta plats genom Maria Tullberg.

Inläggen av Maria Tullberg präglas genomgående av en lägre affinitetsgrad genom uttryck som ”försökt studera”, ”jag ser”, ”framstår”, ”tycker”, ”kan tänka sig”. Detta bekräftar statusen på hennes forskning som ”ett debattinlägg” och inte som sanningen. Det hon för fram är således en ny tolkning på äldreomsorgens organisationsstruktur. Påståendena i artikeln kopplas till hennes forskning varför transitiviteten är tydlig genom att det hela tiden finns en aktiv agent som känns igen. Detta understryker naturligtvis forskningsresultaten som en tolkning och inte en verklighetsbeskrivning, något som således kan sägas försvaga legitimeringen av påståendet. Samtidigt kopplas den nya tolkningen till en person som genom sitt yrke besitter stor auktoritet i samhället, nämligen den som forskare.

Det som refereras till den gängse bilden bottnar i den syn på ledarskap som finns inom new public management. Här betonas vikten av ett starkt ledarskap men framförallt betonas vikten av att utvärdera och rapportera. Det finns en inneboende misstro till förhållandet mellan över- och underordnade varför kontrollmekanismer antas vara viktiga för att stävja ineffektivitet (Christensen m. fl. 2005: 136). Att då artikeln monterar ner den hegemoniska synen på ledarskap och öppnar upp för en alternativ tolkning kan ses som en utmanande diskurs. Således behöver inte användandet av subjektiva modaliteter betraktas som uttryck för en svag tolkning utan snarare som en utmanande diskurs vilken försöker förändra diskursordningen men ännu inte riktigt fått fäste.

Istället för att artikulera en rådande diskursordning förs en ny tolkning fram på vad som utgör ett bra ledarskap, nämligen tillit och delegering, vilket genererar att den underställda får större egenmakt och ansvar. Effektiviteten ses fortfarande som fundamental men genom sin egenskap av flytande signifikant tillskrivs begreppet betydelsen tillit och delegering. Därutöver får även lägre tjänstemän, som undersköterskor, ge sin röst och tolkning av effektivisering: ”önskemålet och behovet av mer ledarskap ute i verksamheterna är inte särskilt stort”.

## 4.10 Vad innehåller kvalitetsmässan?

Efter en genomgång av de åtta artiklarna vilka utgör den större delen i vårt analysmaterial ska vi nu gå över till konferensprogrammet. Vår kategorisering är inte tänkt att vara heltäckande utan snarare tänkt som ett sätt att få en sorts inblick i vad som tas upp vid mässan.

De fyra teman som togs upp i *Kvalitet & förnyelse* innan mässan var som sagt ledarskap, SOS – Smartare Offentlig Service, IT samt offentlig upphandling. Dessa teman kan sägas vara relativt välrepresenterade under mässan. Av totalt 168 seminarier behandlades ledarskap på femton seminarier, IT var ett tema på 24 seminarier, medan upphandling togs upp på nio seminarier. Vård/skola/omsorg i olika aspekter togs upp på 33 seminarier och var det största ämnet på mässan,



viket ju är naturligt eftersom det är en så stor del av den offentliga sektorn. Här kan sägas att ämnet togs upp ur flera synvinklar. Vissa seminarier tog upp frågor om vårdkvalitet och tillgänglighet, medan andra hade fokus på ekonomin och hur finansieringen av vården ska lösas. Flera seminarier överlappade med IT-temat där IT diskuterades som effektivitetshöjande inom vården och i skolan. Ytterligare ett stort tema var hälsa på jobbet, det vill säga hur vi ska få bukt med sjukfrånvaron och minska stressen, detta var temat på tretton seminarier.

Mindre vanligt förekommande teman var jämställdhet/feminism/genusfrågor som togs upp på två seminarier samt mångfald/integration som togs upp på tre seminarier. Polisväsende/brottsbekämpning var temat för två seminarier. En handfull seminarier innefattade föreläsningar av kända personer och kulturpersonligheter. Kompetens togs upp vid tre seminarier. Sex seminarier innebar diskussioner kring välfärd. Tre seminarier handlade om utformningen av de offentliga lokalerna. Samverkan mellan olika aktörer togs upp vid tre seminarier. Ett seminarium tog upp frågan om de hemlösas situation. Ytterligare exempel på ämnen som togs upp vid ett seminarium är tjänstegarantier, volontärverksamhet i den offentliga sektorn, kvalitetssäkring, samarbete mellan privata och offentliga aktörer, EU som tjänstemarknad, terrorism, Lean Service, arbetslöshet, riskanalys, brukardialoger, avreglering, etik i förvaltningen, miljöfrågor, granskning/kontroll samt incitament/belöningar för personal i den offentliga sektorn. Utöver detta var en del seminarier utformade som kurser i till exempel ekonomistyrning och omvärldsanalys.

Seminarierna utgör alltså en blandad kompot med både teman som kan kopplas till en mer traditionell offentlig diskurs och sådana som snarare tillhör new public management.

#### 4.10.1 Vem talar på mässan?

När det gäller vem som kommer till tals på mässan så framträder fyra större grupper. Den första är professorer/docenter/lektorer/doktorander. Nästa stora grupp är politiker. Vidare är en stor andel av dem som talar representanter från olika delar av den offentliga sektorn samt även en hel del från den privata sektorn. Bland annat finns representanter från Microsoft och Intel. Båda två har dessutom varsitt eget seminarium om IT i den offentliga sektorn. Fackliga representanter är också en ganska stor grupp. Som tidigare nämnts talar olika kulturpersonligheter och "kändisar" på en del seminarier och flera seminarier har programledare inlånade från TV. Det finns alltså en stor spridning av grupper, något som kan vara ett tecken på att mässarrangörerna vill knyta an till flera olika intressen. Politiker och representanter från den offentliga sektorn har sin självklara plats på en mäsas som kretsar kring frågor som rör den offentliga verksamheten. Genom att bjuda in ett stort antal forskare får mässan en seriös karaktär, legitimerar den som ett viktigt forum. Det ger en större tyngd och auktoritet åt vad som sägs. Genom att bjuda in personer från den privata sektorn knyter man an till en mer new public management-orienterad diskurs där det finns idéer om att den offentliga verksamheten kan låna idéer från den privata sektorn. Vidare kan

inbudandet av kända ansikten och kulturpersonligheter tolkas som ett sätt att försöka komma bort från stämpeln av offentlig verksamhet som ”grå och tråkig”.

## 5 Tolkning av resultat - diskursiv och social praktik

Den interdiskursiva blandning som återfinns i många av artiklarna i *Kvalitet & förnyelse* kan ses som en utträdning av gränsen mellan olika diskursordningar (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 90-91). Framst gäller det olika marknadsskursorers spridning tvärs över den traditionella offentliga diskursordningen. Det var detta som vi redan i vår problemformulering och förståelse var intresserade av att undersöka; har ekonomistiska/marknadsskursorer helt tagit överhanden? I detta avsnitt ska vi först redogöra för vilka skursorer som artikuleras inom kvalitetsmässan för att sedan göra kopplingar utåt till den bredare sociala praktiken.

### 5.1 Diskursiv praktik

En stor del av den diskursiva praktiken på kvalitetsmässan kan hänföras till vad vi har valt att benämna marknadsskursorer. Detta innefattar skursorer som effektivitet, serviceinriktning/kundorientering, olika typer av reklamdiskursorer, ledarskapsdiskurs samt även en stark framtidsorientering. Dessa tendenser kan även kopplas till större samhällstrender och inom new public management har de varit framträdande karaktärsdrag. Vi har tidigare tagit upp vad som kan sägas höra samman med NPM-reformer, något vi snart ska försöka koppla till kvalitetsmässan. Trots det starka inslaget av marknadsskursorer så artikuleras även vad vi kallar för traditionella offentlighetsdiskursorer. I vårt analysmaterial artikuleras en kvalitetsdiskurs, demokratiskurs, jämlikhetsdiskurs samt en autonomisk tjänstemannadiskurs. Samtliga skursorer vilka ingår i de traditionella offentlighetsdiskursorerna kan knytas till vad som utgör kärnan i den offentliga särarten, vilket vi har diskuterat ovan.

Det är just artikuleringen av skursorer från dessa två diskursordningar som ligger i vårt intresse. Vår frågeställning rör ju huruvida marknadsskursorer har slagit ut och marginaliserat traditionella offentlighetsdiskursorer. Det ska dock nämnas att vårt underlag även artikulerar skursorer från andra diskursordningar om än inte i lika stor utsträckning. Exempel återfinns i teknokratiska skursorer vilka bland annat artikuleras i artikeln "IT-vision Sverige" men även olika friskvårdsskursorer kring frågor som rör stresshantering eller sjukfrånvaro, något som vi främst har funnit i konferensprogrammet.

Hur kan då det diskursiva fältet sammanfattas? Enligt Faircloughs teori visar hög interdiskursivitet tecken på förändring medan en knapp interdiskursivitet

sammankopplas med reproducering av den rådande diskursordningen (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 87). I vårt analysmaterial finns det en viss interdiskursivitet även om vissa diskurser kraftigt bryter igenom som hegemoniska, effektivitetsdiskursen är ett exempel på detta.

### 5.1.1 Marknadsdiskurser och NPM

Vilka NPM-ideal kan vi då identifiera inom den diskursiva praktiken? Effektivitetsdiskursen är den som artikuleras främst i vår textanalys. Samtidigt är det en flytande signifikant som olika personer, grupper eller texter försöker knyta olika betydelser till. I flera av artiklarna har vi kunnat knyta effektivitetsbegreppet till en mer operationell betydelse i form kostnadsbesparingar eller ökad samordning mellan olika aktörer. I artikeln "Feodal struktur äventyrar effektiviseringar" lyfts en annan betydelse fram, nämligen att ökad effektivitet uppnås genom att den offentliga sektorn styrs mer som ett privat företag. Detta kan kopplas till de mer visionära målen hos NPM (Pollit m.fl. 2004: 135). Undantaget finns i artikeln "Äldreomsorgen ett föredöme för andra organisationer". Där ses istället tillit och delegering som ett sätt att effektivisera verksamheten. Alltså en betydelse som kan hänföras till en mer traditionell offentlig diskurs.

Serviceinriktning och kundorientering är ytterligare en tendens som vi har funnit flera gånger i vår analys. Medborgaren ses som en kund som ska välja mellan olika tjänster och som kan förvänta sig en viss service. Detta tillhör vad Pollitt och Bouckaert väljer att kalla "förbättrade processer" (Ibid: 123-128). Den offentliga verksamheten ses som en del av en marknad vilken som helst där medborgaren förvandlas till en konsument av tjänster. Det kan även knytas till de mer visionära målen med NPM, där staten mer och mer ska likna en privat marknad.

Ett starkt ledarskap betonas starkare inom NPM än inom den traditionella offentliga diskursen. Ledarskap är också ett vanligt förekommande ämne på kvalitetsmässan, både som tema i *Kvalitet & förnyelse* samt i mässans konferensprogram. Detta kan ses som ytterligare ett exempel på att managementidéer från den privata sektorn vinner mark inom den offentliga sektorn.

I vår textanalys har vi även funnit att vissa partier i texten följer en reklamretorik där budskapet ska säljas in hos mottagaren i form av klatschiga slogans. Detta kan ses som ett försök att göra den offentliga sektorn mer marknadslik. De offentliga tjänsterna blir omgjorda till produkter som kan marknadsföras på en marknad liknande den som den privata sektorn finns på, ett sätt att öka den offentliga sektorns attraktionskraft. Det finns även en stark tilltro i texterna och i mässprogrammet att framtiden och den nya tekniken ska lösa problemen.

### 5.1.2 Myter och identitetsskapande

Sveriges identitet det senaste halvsekle har varit som välfärdsstat, genom visionen om "folkhemmet". Internationellt har den "svenska förvaltningsmodellen" betraktats som en särart där framförallt egenskaperna dualism, öppenhet och korporatism utgjort den svenska kärnan (Premfors m. fl. 2003: 49-50). På senare år kan man dock ifrågasätta om den svenska modellen verkligen lever kvar? Ur ett internationellt perspektiv kan knappast Sverige längre betraktas som det utmärkande särdraget (Ibid.: 77-78). Med ansats i en institutionell förståelse antas handlandet bygga på en lämplighetslogik, där erfarenheter och rådande uppfattningar i organisationsmiljön får utgöra måttstocken (Christensen m. fl. 2005: 13). Således är det rimligt att identifikationen som välfärdsstat i viss mån lever kvar inom organisationskulturen och förväntningarna bland allmänheten. Den delvis höga interdiskursivitet som har påvisats i vårt analysmaterial speglar att traditionella offentliga diskurser fortfarande artikuleras och därför har betydelse.

I analysmaterialet går att urskilja flera myter som bär upp den nya bilden av offentlig förvaltning. Framförallt handlar det om myten av att det råder kris i offentlig sektor. Problemet är att myterna blir oomtvistliga sanningar istället för tolkningar som byggs upp av sakliga argument. Exempel på detta återkommer på många ställen i vårt analysmaterial. I tidningen *Kvalitet & förnyelse* framställs effektivisering som något absolut nödvändigt för offentlig sektor. Nästan alla meningar som berör effektivitet har hög affinitet och använder sig av objektiva modaliteter, de framställs med andra ord som sanningar. Det ges oftast inte någon bakgrund till *varför* en effektivisering är nödvändig, satserna behöver ingen motivering då de framställs som självklarheter. Vi vill betona att det är mycket möjligt att offentlig sektor faktiskt måste effektiviseras. Det intressanta är att detta inte framställs som en tolkning eller åsikt utan som en självklarhet, vilket avspeglar effektivitetsdiskursens tyngd i den diskursiva praktiken.

Emellertid artikuleras även en kvalitetsdiskurs relativt kraftigt i vårt analysmaterial. Den uppbyggda myten om kris kräver inte bara effektivisering utan även att kvaliteten i servicen garanteras. Offentlig sektor måste hävda sig, bevisa att man jobbar för förbättringar och kvalitetsutveckling. Detta visar att den traditionella offentliga diskursordningen inte har marginaliserats helt. Det handlar om att rentvå sitt "varumärke". Kanske låter liknelsen av den offentliga förvaltningen som ett "varumärke" långsökt. Likväl så artikulerar själva mässans utformning och framförallt dess tidning en reklam- eller promotiondiskurs. Hela den offentliga sektorn packas om i en ny modernare form, en ny identitet som vill förknippas med effektivitet, smarta lösningar, kund Anpassning och hög kvalitet istället för byråkrati, ineffektivitet och otillgänglighet. I ljuset av detta är liknelsen vid omvårdnad av ett varumärke inte lika obegriplig.

## 5.2 Hur kan vi tolka och generalisera våra resultat?

Norman Fairclough utvärderar en samhällsutveckling som han kallar ”marketization of discourse” där marknadsdiskurser koloniserar de diskursiva praktikerna hos offentliga institutioner (Winther Jørgensen 2000: 77, 91). New public management, reformprogrammet för offentlig sektor, kan ses som ett naturligt resultat av denna utveckling. I vår uppsats diskuterar vi inte vilket utfall den diskursiva praktiken får i verkligheten, ute i de offentliga organisationerna. Däremot menar vi att den diskursiva praktiken inom kvalitetsmässan kan representera ideal och idéströmningar inom offentlig förvaltning, då vi argumenterar för att mässan utgör ett viktigt forum. Utifrån den nyinstitutionella teorin kan tänkas att praktiken på mässan inte helt överensstämmer med praktiken ute i organisationen. I det nyinstitutionella perspektivet ses reformer som något som får olika utfall beroende på kontexten. Det är ofta svårt att kontrollera hela förändringsprocessen. Ofta formas, tolkas och skapas värderingar och intentioner under själva förändringsarbetet av institutioner (March, Olsen 1989: 65-67).

Däremot kanske mässan kan ses som ett uttryck för vad som är ”inne” i en viss tid i den offentliga sektorn. Politiskt handlande i det nyinstitutionella perspektivet beskrivs ofta som symboliskt, snarare än utfallsorienterat (Ibid.: 48). Fokus på effektivitet, teknologi och new public management-inriktade reformer kanske kan ses som ett sätt att signalera att man inte är bakåtsträvande, att man håller sig i framkanten av utvecklingen och hänger med i vad som anses vara modernt.

Effektivitet används på flera olika sätt i den diskursiva praktiken på kvalitetsmässan. Begreppet kan ses som något symboliskt vilket också används som en legitimering. Genom att koppla olika meningar till begreppet legitimeras budskapet man vill få fram. Även om artiklarna som vi har analyserat tar upp offentliga värden så blir effektivisering någonting som är överordnat i diskussionen. Den symboliska dimensionen av begreppet tas också upp av March och Olsen:

Although for many years most analyses of governmental expenditures have indicated that reorganizations cannot result in major savings, the rituals of reorganization seem to require symbols of economy and efficiency to be used (March, Olsen 1989: 75).

En mer instrumentell tolkning skulle kunna vara att begreppet ”effektivitet” vunnit mark därför att det finns ett reellt behov av effektivisering på grund av stora brister i den offentliga sektorns verksamhet och att man därför av rationella skäl talar om effektivisering. Socio-ekonomiska förändringar är enligt Pollit och Bouckaert en viktig påverkan för olika typer av reformidéer (Pollit m.fl. 2004: 27f). Men vi menar att det också finns en stark tendens att effektivisering blivit något av ett modeord, en etikett som kan klistras på i stort sett allt.

Vår slutsats utifrån vad som har tagits upp ovan blir att det finns ett relativt stort inslag av marknads- och effektivitetstänkande inom kvalitetsmässan, vilket kan kopplas till flertalet idéer inom new public management. Det har skett en förändring som kan förstås i en bredare samhällsutveckling, det som i Faircloughs

tredimensionella modell kallas social praktik. Diskursordningar är i särskilt hög grad öppna för förändringar när diskurser och genrer som härstammar från en annan diskursordning införs (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 76). Sveriges identitet som välfärdsstat har utmanats av diskurser från en marknadskursordning varför förändringen har kunnat bli så kraftfull.

### 5.3 Sammanfattning och konklusion

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka vilka idéströmningar som finns inom den offentliga sektorn. Vad har hänt sedan new public management gjorde entré för drygt tjugo år sedan? Som empiriskt exempel menar vi att kvalitetsmässan är representativ. Den höga användningen av objektiva modaliteter både speglar och främjar mässans auktoritet (Winther Jørgensen m. fl. 2000: 88). Har då de ekonomistiska idealen segrat? Ja, marknadslika ideal eller NPM-ideal har fått fäste inom offentlig sektor. I vår textanalys har vi kunnat se att en sanningsmodalitet är vanligt förekommande i artiklarna. Genom att framhålla exempelvis effektivisering som något som måste ske för att den offentliga sektorn inte ska gå under så har vägen stängts för alla andra alternativ. Även om inte de traditionella offentliga diskurserna har marginaliserats helt så är det marknadskurserna som har en hegemonisk position, däribland främst effektivitetsdiskursen.

## 6 Referenser

- Bergström, Göran – Boréus Kristina (red), 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur. 2<sup>nd</sup> ed.
- Beck Jørgensen, Torben – Bozeman, Barry, 2002. "Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States", *Public management review* vol. 4 no.1, s. 64-81.
- Christensen, Tom – Laegreid, Per – Roness, Paul G. – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Maesschalck, Jeroen, 2004. "The impact of new public management reforms on public servants' ethics: toward a theory, *Public administration*, vol.82, no.2
- March, James G – Olsen, Johan P, 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free press.
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert, 2004. *Public management reform – A comparative analysis*. Oxford: Oxford university press. 2<sup>nd</sup> ed.
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur
- Winther Jørgensen, Marianne – Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

### *Internetlänkar:*

[www.kvalitetsmassan.se](http://www.kvalitetsmassan.se)

### *Analysmaterial:*

*Kvalitet och förnyelse* nr. 1-4: 2005  
Kvalitetsmässans konferensprogram 2005