

Demokrati eller ekonomi?

En idéanalys av Statskontorets värdeprioritering

Abstract

The thesis that this essay rests upon implies that economic values are much higher prioritized than democratic values in the Swedish administration. This assumption applies throughout the entire public administration. A lot of research points on the danger with the decreasing focus on democratic values and increasing focus on economic values. The two different kinds of values are often seen as inconsistent and in conflict with each other.

My aim is to evaluate if this hypothesis is correct when applied on an empirical case, here the Swedish Agency for Administrative Development (Statskontoret). The question is if Statskontoret prioritize economic values more than democratic values in its evaluations of the administration's work. To answer the question I analyse three selected evaluations that Statskontoret is responsible of producing. By comparing the material with two designed ideal types, a democratic ideal and an economic ideal, I have come to know that Statskontoret does not completely focus on economic values. Whether this applies only for the three evaluations that have been included in my material or in general is up for debate, and that is also something I discuss in the essay.

Sökord: demokrativärden, ekonomivärden, förvaltning, utvärdering, Statskontoret

Antal ord: 9 903

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering.....	2
1.2	Material.....	2
1.3	Metod.....	3
1.4	Disposition.....	5
2	Förvaltningens fundamentala värden	6
2.1	Vad är ett värde?.....	6
2.2	Demokrativärden	7
2.3	Ekonomivärden.....	8
2.4	Värdekonflikter.....	9
3	Idealtyper som analysverktyg	11
3.1	Demokratiideal	11
3.1.1	Medborgardeltagande	11
3.1.2	Öppenhet.....	11
3.1.3	Ansvarsutkrävning.....	12
3.2	Ekonomiideal.....	13
3.2.1	Mål- och resultatstyrning.....	13
3.2.2	Kostnadseffektivitet och produktivitet	13
3.2.3	Kundorientering.....	14
4	Demokrati eller ekonomi?	15
4.1	Statskontorets mångfaldsutvärderingar	15
4.2	Vilka värden dominerar?	17
4.2.1	Medborgardeltagande	17
4.2.2	Öppenhet.....	18
4.2.3	Ansvarsutkrävning.....	18
4.2.4	Mål- och resultatstyrning.....	19
4.2.5	Kostnadseffektivitet och produktivitet	20
4.2.6	Kundorientering.....	21
5	Sammanvägning och slutsats	22
6	Reflektion.....	25
7	Referenser	27

1 Inledning

Trenden är tydlig: i hela västvärlden har man, med början för ungefär tjugofem år sedan, för den offentliga sektorn kunnat notera en utveckling i riktning mot ökat intresse för ekonomivärdena och en parallell negligering av demokrativärdena. (Lundquist 1998:136)

Ekonomivärdena betonas och det till den grad att det ibland verkar som om aktörerna inte kände till att det fanns några andra värden att ta hänsyn till. (Lundquist 1998:137)

Min uppsats tar sin utgångspunkt från citaten ovan. Den förvaltningspolitiska trend Lennart Lundquist beklagar sig över kallar han för ekonomismen. En annan benämning på idéströmningen med ekonomiska värden i fokus är ”the new public management” (NPM). NPM- idéer började formuleras i slutet av 1970-talet och utvecklades sedan i skuggan av välfärdsstatens kris, främst i Storbritannien och i USA. Idéer och åtgärder i den nya andan syftar till att förbättra den offentliga förvaltningens styrning, organisation, personal och finansiering. Genom att låta sig inspireras av den privata sektorn och fokusera på ekonomivärden som kostnadseffektivitet och produktivitet hoppas man kunna uppnå positiva effekter som besparing och vinst. Samtidigt vill man undvika negativa sidoeffekter på andra mål som kvalitet, politisk styrning och rättsstatsvärderingar (Christensen *et al.* 2005:180). Många forskare medger positiva effekter som kostnadseffektivitet och ökad produktivitet men menar att ekonomismens negativa effekter kraftigt överskuggar de positiva. Som negativa effekter nämns att rättssäkerhet, politisk demokrati och offentlig etik i ökande utsträckning har blivit något som ”*inte förefaller angå den offentliga förvaltningen*” (Lundquist 1998:136). De negativa effekterna kan ta sig olika uttryck. Inte minst påverkas ämbetsmannarollen på så sätt att han eller hon blir mer beroende av sina överordnade. Detta försvårar deras möjligheter att hävda civilkurage om cheferna skulle göra något olagligt eller moraliskt förkastligt. Det sägs leda till en ”tystnadens förvaltning” (1998:145). Att effektivisera på så vis att alla överlappning i organisationer avskaffas ses också som mindre lyckat för det statliga eftersom de ofta har monopol på sin verksamhet. Skär man då bort all reservkapacitet hamnar organisationen på ett slags ”*överlevnadsnivå som medför en så begränsad repertoar att den inte kan verka effektivt*” (Lundquist 1998:147). Det hela vittnar om en diskussion där värdena i fokus beskrivs som oförenliga; en betoning av det ena värdet sägs leda till en negligering av det andra.

Statskontoret lyder under regeringen och har till uppgift att följa upp och utvärdera offentlig förvaltning med syfte att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för både medborgare och företag (statskontoret.se 2009-05-18). Statskontoret ska bistå med utvärderingar

samt uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet, där det ingår att analysera verksamheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering (SFS 2007:827). Uppdraget härrörs både till demokrativärden och till ekonomivärden. Genom att undersöka hur de olika värdena balanseras i några av Statskontorets utredningar hoppas jag kunna säga någonting om hur rättvisa de inledande citaten från 1998 är idag. Åtminstone med utgångspunkt från Statskontorets hantering.

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med uppsatsen är att studera Statskontorets utvärderingsarbete med fokus på om ekonomivärden har en dominans framför demokrativärden. Bakgrunden är den tes som säger att ekonomivärden idag prioriteras till mycket högre grad än demokrativärden i den svenska förvaltningen. Detta antagande sägs gälla i alla delar av den offentliga verksamheten (jfr Lundquist 1998, 2001).

Det övergripande problemområdet rör alltså den värdekonflikt mellan demokratiska värden och ekonomiska värden som anses råda i den offentliga förvaltningen. Min konkreta frågeställning lyder:

Fäster Statskontoret större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i sina utvärderingar av förvaltningens arbete?

Frågeställningen är av empiriskt slag eftersom jag är intresserad av att analysera problemet utifrån hur det är, snarare än hur det bör vara. Att försöka förklara verkligheten är ett vanskligt projekt och jag är medveten om att det inte går att få fram helt objektiva svar. Mitt syfte är ändå att med hjälp av olika teorier och analysinstrument belysa hur prioritering av olika värden kan se ut i praktiken. Detta görs med Statskontoret som exempel. Utifrån ett enskilt exempel är det svårt att dra några generella slutsatser som är universellt giltiga och detta är inte heller min strävan. Målet är istället att visa hur komplext området faktiskt är och hur en specifik myndighet arbetar med värdefrågorna. Jag anser att varje fråga med ambition till ökad förståelse av ett samhällsfenomen är ett motiverat forskningsområde, även om frågan och svaret bara utgör en pusselbit av många.

1.2 Material

Innan jag går in på metodologiska motiveringar tänkte jag skriva några rader om Statskontoret som val av studieobjekt. Det faktum att myndigheten fungerar som stabsorganisation till regering och departement och mottar uppdrag och projekt från dem ger Statskontoret en särskild ställning som förvaltningsmyndighet. De är med och påverkar den konkreta politikens utformning samtidigt som deras publikationer och rekommendationer till departement och regering påverkar hur

förvaltningen utformas. Via Statskontoret förmedlas regeringens krav till övriga statliga myndigheter. Av dessa anledningar anser jag att Statskontoret har en normerande roll i skapandet av idéer för svensk förvaltningspolitik, och fungerar lite som förvaltningens ”minsta gemensamma nämnare” när det kommer till normbildning och uppställning av värdehierarkier. De frågor som Statskontoret är organiserade kring spänner mellan ett brett fält; från traditionella uppgifter inom finans-, justitie- och försvarsområdet till arbetsmarknads-, social-, integrations-, och jämställdhetsfrågor.

De utvärderingar som jag har valt att granska tillhör den senaste kategorin av frågor då de rör myndigheters mångfaldsarbete. Närmare presentation och innehållsbeskrivning av utvärderingarna finns i avsnitt 4.1 under titeln: Statskontorets mångfaldsutvärderingar. Anledningen till att jag har valt just de utredningar som jag har valt beror på att det är de tre utredningar som Statskontoret har gjort de senaste två åren som tydligast riktar sig mot demokrativärden. Varför detta är av betydelse beskrivs i nedanstående metodavsnitt.

1.3 Metod

Anledningen till mitt val av utredningsmaterial beror på att jag tänker ta mig an frågeställningen med hjälp av en metod som kräver strategiskt urval. De fall jag har valt kan kategoriseras som *kritiska fall* med *ogynnsamma omständigheter*, även kallat ”*least likely cases*” (Esaiasson *et al.* 2007:183). Kritiska fall utgår från de teoretiska föreställningar som aktualiseras i undersökningen. Om de valda fallen hämtas från en kontext som är *ogynnsam* för de teoretiska föreställningarna har man följt följande logik: om de teoretiska föreställningarna får stöd här får de sannolikt stöd även under mindre ogynnsamma omständigheter (*ibid.*). Applicerat på min undersökning innebär det att jag strategiskt väljer fall där man kan räkna med att sannolikheten för att ekonomivärden skall representeras är så liten som möjligt. Om det trots de dåliga oddsen ändå visar sig att fokus läggs på ekonomivärden finns det en rimlig anledning att anta att ekonomivärden också genomsyrar övrigt material och därmed förvaltningens arbete inom andra områden.

Vidare angreppssätt blir en form av beskrivande idéanalys. En idé betraktas som en tankekonstruktion som till skillnad från flyktigare intryck eller attityder utmärks av en viss kontinuitet (Bergström *et al.* 2000:148). Jag är ute efter att tydliggöra vilka idéer Statskontorets utredningsmaterial speglar gällande prioritering av demokrativärden respektive ekonomivärden. Det första steget mot att upptäcka en viss idé är att göra en slags innehållsanalys där olika termer och resonemang eftersöks. Bara genom att se hur ofta det refereras till ett visst fenomen eller värde kan man göra vissa tolkningar. Däremot handlar det i mitt fall inte i första hand om att kvantifiera företeelser eftersom det i många sammanhang är viktigare att se *hur* någonting sägs än *hur många gånger* det sägs. I steg två övergår den kvalitativa undersökningen till att granska specifika resonemang och

sammanhang som tillsammans bidrar till min förståelse och gör att jag kan skapa mig en helhetsbild över myndighetens arbete.

För att strukturera mitt eget arbete och tydligare illustrera mitt tillvägagångssätt för läsaren väljer jag att konstruera ett analysinstrument som får utgöra min utgångspunkt. Analysinstrumentet byggs upp som två ”idealtyper” – ett demokratiideal och ett ekonomiideal – som skall förstås som mentala tankefigurer. Metoden, som härstammar från Max Weber, innebär vanligtvis att man konstruerar idealtyper som utgörs av renodlingar av egenskaper, där det man betraktar som en företeelses typiska drag accentueras samtidigt som andra i sammanhanget mindre intressanta aspekter tonas ned. Idealtyperna bygger inte på några statistiska medelvärden och är ingen modell över verkligheten såsom den ”verkligen är”. Konstruktionen är inte heller ett ideal i normativ mening. Björn Badersten påpekar (2002:32) att idealtypen i sig saknar ett värderande inslag och i sin grundkonstruktion inte innehåller något ställningstagande till huruvida det som renodlats är rätt eller fel, bra eller dåligt. Vad som lyfts fram och extraheras är det typiska, inte primärt det goda eller onda.

Idealtyperna i denna uppsats är tänkta att fungera som ett raster som sorterar olika formuleringar i texten i något av facken demokratiideal/ekonomiideal. Ett exemplifierande smakprov kan ges inom området styrning. Om Statskontoret beskriver styrning i samband med önskemål om tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer präglas argumenten av en demokratisk förankring. Ställningstagandet sorteras under kategorin *demokratiideal* och *fokus på demokrativärden*. Är poängen istället att ökad styrning är nödvändigt på grund av kostnadseffektiviteten kategoriseras ställningstagandet under kategorin *ekonomiideal* och *fokus på ekonomivärden*. Det viktigaste är inte den språkliga formen utan vad texten egentligen handlar om. Jag kommer att vara uppmärksam på saker som: om etiska värderingar av ett visst slag framförs, om det ställs krav på speciella åtgärder, om det görs särskilda tolkningar av ett begrepp eller en viss situation som kan härledas till vissa värden osv. Med typkonstruktionen som utgångspunkt och genom jämförelser med dess renodlade drag skall jag alltså bestämma likheter och skillnader i relation till mina värden. Metoden leder rimligtvis fram till slutsatsen att någon av idealtyperna bättre än den andra passar in på det undersökta materialet. De aktuella idealtyperna presenteras närmare i avsnitt 3.

Innan jag går vidare kan det här vara på sin plats att vädra lite av den kritik som ofta riktas mot olika typer av klassifikationsscheman såsom idealtyper. För det första kan det råda oklarhet om huruvida analysramen verkligen är en på förhand konstruerad modell eller om den skall ses som resultatet av studien. Ett problem som kan uppstå vid användningen av utvecklade och väl specificerade analysmodeller är att man antingen påtvingar materialet modellen, eller att utsagornas betydelse tänjs dithän att de kan krängas in i modellen, något som ibland sägs göra att texten inte själv tillåts ”tala”. Forskaren kan frestas att i hög grad se materialet utifrån sin idealtyp, dvs. tillskriva materialet något som inte finns (Bergström *et al.* 2000:170). Själv har jag försökt bemöta detta genom att dels vara medveten om fällorna dels genom att jag konstruerade mina idealtyper utifrån teorin före det att jag läste utredningsmaterialet. I sin tur har det medfört

nackdelen att inte alla aspekter av idealtyperna passade väl in på materialet. Detta är dock någonting som jag menar att man också kan räkna in i slutsatsen.

Hur jag i rollen som forskare väljer att förhålla mig till och läsa en text påverkar i hög grad resultatet. Jag har att välja mellan två angreppssätt. En väg är att analysera vad Statskontoret faktiskt uttalar sig om samt på vilket sätt de väljer att göra det på. En annan väg man som forskare kan ta är att tolka en text mer implicit genom att antingen reflektera över det som inte sägs eller genom att beakta kontexten som texten är skriven i. Enligt mig råder det ingen tvekan om att även det outtalade är intressant. Att något inte uttalas kan ju antingen vara ett tecken på att det inte är viktigt eller att det tillhör det ”självklara” som därför inte behöver sägas men som ändå styr debatten. Jag planerar att tolka materialet ganska fritt i den mån att jag kan kommentera någonting som är väldigt tydligt underförstått eller beroende av sammanhanget. Exempelvis kan avsaknaden av yttranden inom ett visst område leda till slutsatsen att Statskontoret formulerar sig mer enligt en tankekonstruktion än en annan. Men att dra alltför stora växlar på kontexten och på vad det är som *inte* sägs tänker jag däremot akta mig för, argument med sådan hänvisning passar bättre för en diskursanalys.

Slutligen skall jag nöta lite på den välanvända liknelsen om forskarens ”glasögon” som tas på i mötet med verkligheten. Tanken är att det som observeras i hög grad beror på redan gjorda antaganden om verkligheten. ”Även den som *inte formulerat en analysapparat har någon slags uppfattning om vilka argument eller ställningstaganden som är intressanta*” (Beckman 2007:21). Ludvig Beckman konstaterar att ingen kan undgå att observera tillvaron genom sådana glasögon och att glasögonens ”modell” beror på förhållanden som betraktaren kanske inte alltid är medveten om. Exempelvis kan de bero på betraktarens kultur och kön, vad han eller hon önskar se eller vad han eller hon är van vid att se, samt på personens övertygelser (2007:21). Det enda jag kan göra som forskare för att öka intersubjektiviteten är att försöka göra ett medvetet val av glasögon och klargöra mina teoretiska utgångspunkter. Detta gör jag genom att i nästkommande avsnitt precisera de begrepp och analysinstrument som jag tänker använda mig av för att genomföra studien.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds härnäst, i avsnitt 2, med en begreppsanalys där syftet är att precisera och klargöra innebörden av de värden som jag inriktar mig på. Efter en översiktlig värdediskussion prövas förenligheten mellan begreppen. Vidare i avsnitt 3 presenteras analysinstrumentet bestående av två idealtyper med inriktning på vars en värdekategori – demokrativärden kontra ekonomivärden. Avsnitt 4 är själva analysavsnittet där först Statskontorets mångfaldsutvärderingar presenteras och där sedan sammankopplingen av analysmaterialet och teorin sker. Analysen delas in i relevanta kategorier som är baserade på idealtyperna. Sammanvägning och slutsats sker i avsnitt 5 som åtföljs av reflektion i avsnitt 6.

2 Förvaltningens fundamentala värden

2.1 Vad är ett värde?

Innan jag går vidare med mina teoretiska definitioner av uppsatsens centrala värden kan det här vara på sin plats att kort förklara vad värden egentligen är. Enligt Badersten refererar ett värde till någonting som är gott eller ont, rätt eller orätt, vackert eller fult, önskvärt eller avskyvärt, på grundval av vilket vi kan rättfärdiga ett handlande, en företeelse eller ett tillstånd (2006:24). Värden kan formuleras som egenvärden (substansvärden) och har då ett värde i sig själv eller som värden som har ett värde relativt till något annat som har ett värde i sig själv (processvärden). Egenvärden innebär att värden är goda för sin egen skull oberoende av de konsekvenser de medför eller av andra yttre omständigheter. Processvärden bedöms som goda eftersom de står i relation till något annat som uppfattas som gott eller önskvärt (Badersten 2006:21-28). Ett exempel på resonemanget är förhållandet mellan demokrativärdena politisk jämlikhet och politiskt deltagande. Politisk jämlikhet kan sägas ha ett egenvärde – alla människors åsikter är lika mycket värda. Politiskt deltagande kan ses som instrumentellt i relation till detta – det har ett värde eftersom det bidrar till att realisera värdet av politisk jämlikhet. Inte helt oväntat varierar uppfattningen om vilka värden som är att betrakta som substansvärden respektive processvärden. Politiskt deltagande kan exempelvis ses som både ett instrumentellt värde och ett egenvärde. Instrumentellt eftersom det bidrar till att förverkliga värdet av politisk jämlikhet och egenvärde såsom konstituerande för till exempel ett deltagardemokratiskt ideal (*ibid.*).

Vidare kan värden vara generella eller specifika och kan därtill vara av olika slag, t.ex. estetiska, sinnliga, moraliska, politiska eller religiösa. Ofta är värden relaterade till någon form av mänsklig handling, som att man inte skall ljuga eller bruka våld. Men de kan också vara knutna till ett särskilt förhållande eller tillstånd, som t.ex. demokrati som princip för det goda styrelseskicket (2006:22-24). Ett värde bildar utgångspunkten för ett svar på frågan om hur någonting *bör* vara och hur detta kan *rättfärdigas*. Att rättfärdiga handlar om att genom rationell argumentation ge skäl för att acceptera eller förkasta en viss värdeutsaga. Exempelvis: *Demokrati är önskvärt eftersom det är ett styrelseskick som värnar principen om politisk jämlikhet* (Badersten 2006:22).

2.2 Demokrativärden

Demokrati är ett omstritt begrepp som genom historien har tillskrivits så många olika inriktningar och definitioner att det blivit liknat vid en ”semantisk magnet” (Lundquist 2001:117). Det är uppenbart att demokrati kan se ut på olika sätt både i teori och i praktik. Det existerar t.ex. stora variationer mellan olika demokratiska styrelseskick. Trots demokratins varierande idéhistoria går det att identifiera vissa värden som kan ses som demokratins kärna oavsett demokratisyn. Primärt utgörs denna kärna av substansvärdena *politisk jämlikhet*, *politisk frihet*, *solidaritet* och *rättvisa*. Som processvärden brukar nämnas *deliberation*, *medborgardeltagande*, *ansvar*, *rättssäkerhet* och *öppenhet* (Lundquist 2001:119; Badersten 2006:28).

Även om jämlikhet och rättvisa som sagt är värden som ingår i princip alla demokratiideal så innebär inte det att begreppen inte är omstridda. Rättvisa kan tolkas som jämlikhet. Men rättvisa och jämlikhet kan också ses som två centrala motsatsord, i alla fall inom debatten om ekonomisk politik (Hansson 2001:7). Rättvisa kan då antingen innebära att alla människor skall ha samma rättigheter och att de nyttigheter som finns i samhället skall fördelas så lika som möjligt. En annan tolkning är ”behålla-rättvisa” som är uppfattningen att var och en skall ha rätt att behålla sådant som hon har fått eller skaffat på ett rättmätigt sätt (*ibid.*). Den politiska striden mellan höger och vänster kan till väsentlig del uppfattas som en strid om utrymme för dessa två rättvisepinciper.¹

Jämlikhet beskrivs ofta innebära ”lika behandling för likar”. På liknande vis sägs rättvisa innebära att ”lika fall skall behandlas lika” (Lundquist 2001:116; Badersten 2006:82). Men vilka som skall ses som likar och vad det är som skall bedömas vara lika är inte en okontroversiell fråga. Andra jämlikhetsindelningar är ”fundamental jämlikhet” (alla människor har samma värde, lika rättigheter och skall ägnas samma respekt); ”social likhet” (omfattar politisk jämlikhet, ekonomisk jämlikhet och jämlikhet i status); ”formell jämlikhet” (innebär allmän rösträtt och rätten att ställa upp för ämbete) (Lundquist 2001:116).

Politisk frihet går liksom jämlikhetsvärdet att precisera på flera sätt. Oftast går det ut på att medborgarna garanteras vissa rättigheter som yttrandefrihet, tryckfrihet, organisationsfrihet, skydd mot myndighetsövergrepp, rättvis behandling i domstolar, rätt till information om offentliga beslut etc.

Genom att beskriva substansvärdena kommer man lätt in på demokratins processvärden. Öppenhet, ansvar, rättssäkerhet, deliberation och medborgardeltagande hör på många sätt ihop och kan därför ibland sorteras in under varandra. Utan öppenhet i förvaltningen blir det svårt att kunna utkräva

¹ Olika demokratityper har förstås olika syn på vad som utgör demokrativärden och ekonomivärden. *Ekonomisk demokrati* som är inriktad på den ekonomiska resursfördelningen bland samhällsmedlemmarna (jfr Lundquist 2001:90) är mer politisk kontroversiell än t.ex. beslutsdemokrati p.g.a. dess täta anknytning till de grundmotsättningar som kan uttryckas i höger-vänsterskalan. Detta är intressant, men dock inte en aspekt som närmare kommer att behandlas i denna uppsats.

ansvar, utan medborgardeltagande finns det ingen som ser till att ansvaret blir utkrävt, utan ansvarsutkrävande kan man inte tala om rättssäkerhet. Rättssäkerhet innebär för övrigt också rätten mot en billig, partisk och godtycklig rättsbehandling. Det ställs även krav på att ärendehantering, speciellt inom domstolsväsendet, skall vara snabb och effektiv.

Att man snabbt glider över på demokratins processvärden även när man diskuterar demokratins substansvärden visar på det nära sambandet mellan de olika kategoriseringarna. Det väcker kanske även frågan om det ens är särskilt (värde)fullt att tala om värden på ett sådant separerande vis. Rättigheterna illustrerar i alla fall hur demokratins övergripande substansvärden ofta intar en dubbel position. Å ena sidan utgör de mål för den politiska processen, å andra sidan är de en förutsättning för en välfungerande demokratisk process.

2.3 Ekonomivärden

När det kommer till att definiera ekonomivärden gör man det enklast för sig om man vänder sig till den förvaltningspolitiska trenden "new public management" (NPM) som får bli ett samlingsnamn för det kluster av idéer som är lånade från näringslivets metoder att styra sina organisationer. Den teoretiska grunden som NPM vilar på innehåller element både från nyare ekonomisk organisationsteori och från nyare ledningsteori. Avsikten är att göra den offentliga sektorn mer lönsam och effektiv. Meningen är att man genom implementering av mål- och resultatstyrning, ökat decentraliserat ansvarstagande (så kallat kostnadsrelaterat ansvarstagande), ökat marknadstänkande, kontraktsarbete, konkurrens mellan tidigare enhetliga organisatoriska enheter och ett omkonceptualiserande av medborgaren som kund och konsument av tjänster och produkter ska nå målet ekonomisk effektivitet (Almqvist 2006:11; Pollitt *et al.* 2004:6-18; Premfors *et al.* 2003:325; Christensen *et al.* 2005:159 *ff.*). De viktigaste kännetecknen är alltså en *nedtoning* på skillnaderna mellan privat och offentlig sektor och en *betoning* på styrformer från privata organisationer där ledning och resultat är viktigare än policyinnehåll. Delegering av ledning förenat med en utveckling av bättre rapporterings-, tillsyns- och ansvarsmekanismer är således viktiga processvärden.

Lundquist delar i sin tur in ekonomivärden i tre delvärden: *funktionell rationalitet*, *kostnadseffektivitet* och *produktivitet*. Funktionell rationalitet innebär att man väljer åtgärder som verkligen leder till de uppsatta målen. Kostnadseffektivitet innebär dels att hålla nere kostnaderna dels att maximera produktionen av någon vara eller tjänst.² Produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd, t.ex. en service av viss typ och kvalitet,

² Notera att man skiljer mellan *kostnadseffektivitet* och det bredare begreppet *effektivitet*. *Kostnadseffektivitet* är ett typiskt ekonomivärde, medan "vanlig" *effektivitet* som innebär god måluppfyllelse är både ett ekonomivärde och ett viktigt demokrativärde. När det i uppsatsen talas om *effektivitet* som typiskt ekonomivärde avses i regel *kostnadseffektivitet*.

desto högre är produktiviteten (Lundquist 2001:78). Detta kan mätas som produktionsvolym per arbetstimme.

Det finns en tendens att bara prata om ekonomivärden som just processvärden. Enligt Lundquist saknar ekonomivärdena helt substans vilket han anser vara mycket problematiskt (2001:78). Att det kan vara bekymmersamt att ekonomivärden saknar substansvärden framgår om man ser på den funktionella rationaliteten, alltså när det kommer till att välja de medel som leder till de uppsatta målen. Beroende på vilka mål som eftersträvas så kan ju rationaliteten resultera i princip vad som helst. Lundquist exemplifierar genom att peka på hur den funktionella rationaliteten har lett oss till å ena sidan Volvo och välfärdsstaten och å andra sidan till Hiroshima och Treblinka (2001:78). Bedömningen om effektivitet som ett bra eller mindre bra värde avgörs alltså oftast av det som det sätts i relation till. Om vi istället för substansvärden talar om vilka huvudmål som ekonomivärden siktar mot kan man singla ut *ekonomisk lönsamhet, effektivitet och produktivitet*.

En annan sak som är värd att notera är att ekonomivärdena egentligen gäller i alla samhällsfaktorer, privat såväl som offentligt, medan demokrativärdena i princip endast gäller för det offentliga. Påståendet grundar sig i att effektivitet och måluppfyllelse är nödvändigt i båda sektorerna medan medmänskliga demokrativärden endast är nödvändiga i den offentliga sektorn. En förvaltning som inte effektivt tillhandhar varor och tjänster som den har i uppdrag att göra förlorar legitimitet. Annars anses ofta demokrativärden uttrycka det specifikt offentliga och ger upphov till den mänskliga sidan av den offentliga verksamheten. Demokrativärden krävs däremot inte i den privata sektorn där målet är att uppnå vinst.

2.4 Värdekonflikter

Vägningen mellan demokrati och effektivitet utgör i politologiska sammanhang en klassisk värdekonflikt. Värdekonflikter uppstår när vi inte vet hur vi skall rangordna olika värden eller mot vilken princip vi skall rättfärdiga en handling (exempelvis om vi skall resonera konsekvensetiskt eller pliktetiskt). Någon kanske förfäktar demokrativärdena deltagande och deliberation framför mer ekonomiska värden som lönsamhet och effektivitet i beslutsprocessen. Vissa menar att deliberation alltid är önskvärt eftersom det har ett värde i sig själv, medan andra menar att deliberation endast är önskvärt om det leder till bäst resultat. Rättvisa kan definieras som *lika förutsättningar* eller som *lika utfall* etc.

Konflikt uppstår alltså när människor värderar, definierar och prioriterar värden på olika sätt. För förvaltningen är det extra problematiskt då den på grund av sitt speciella uppdrag måste ta hänsyn till både demokratiska och ekonomiska värden samtidigt för att berättiga sin existens. Offentliga mål skall reflektera en majoritiesstyresprincip baserad på den parlamentariska styrningskedjan, men också tillvarata olika minoritetshänsyn. Lundquist skriver att *samtliga* värden (både demokrati- och ekonomivärden) skall beaktas *samtidigt* i *alla* yttringar av den

offentliga verksamheten. Man kan inte välja att följa antingen det ena eller det andra värdet, utan vart och ett representerar ett speciellt krav på all offentlig verksamhet och samtliga krav måste uppfylla (Lundquist 1998:63).

Trots majoritetsprincipen bör offentliga organisationer präglas av en viss politisk styrningseffektivitet. Möjlighet att samla information, behandla ärenden, fatta beslut och implementera dem på ett effektivt sätt måste finnas (Christensen *et al.* 2005:117). Samtidigt vill man också ha värderingar som tar vara på deltagandaspelet i beslutsprocesser och demokratin, antingen detta gäller brett eller specialiserat deltagande.

Vikten av att förvaltningen möter de demokratiska kraven uttrycks tydligt i lagen. Den politiska beslutsdemokratin uttrycks i regeringsformens portalparagraf (1:1 RF) *”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”*. Vidare fastslås att *”det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden”* (1:2 RF). Demokrativärden som trygghet, delaktighet, jämlikhet, solidaritet, utveckling, självbestämmanderätt och integritet betonas också i regeringsformens inledning. Lagen ger också utrymme för ekonomivärden, exempelvis i 7 § förvaltningslagen: *”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”*.

Förståeligt nog uppstår ett politiskt dilemma när vi på en och samma gång vill att alla medborgare skall ha lika stort inflytande över de gemensamma angelägenheterna och att den offentliga verksamheten skall genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt. Premfors m.fl. skriver att det dock inte rör sig om ett nollsummespel där mer demokrati per automatik ger mindre effektivitet och omvänt, men att det inte heller tycks vara möjligt att eliminera alla motsättningar mellan demokrati och byråkrati (2003:17).

3 Idealtyper som analysverktyg

Utifrån ovan diskussion kan konstateras att demokrativärden och ekonomivärden inte låter sig definieras allmängiltigt, men att det finns särskilda kärnegenskaper som kännetecknar de olika värdena. Idealtyperna nedan byggs upp utifrån de aktuella värdenas processegenskaper. Detta bl.a. eftersom det är ett sätt att operationalisera värdenas substans. Det går inte att tala om eller uppnå substansvärden utan att först förverkliga processvärden. Jag har också dragit den slutsatsen att när det i materialet talas om de olika värdena, speciellt ekonomivärdena, görs det främst i termer av processvärden.

3.1 Demokratiideal

3.1.1 Medborgardeltagande

Ett deltagardemokratiskt ideal lyfter fram värdet av långtgående medborgerligt deltagande i politiken. Medborgardeltagande bidrar till att förverkliga politisk jämlikhet och politisk frihet. Det mest grundläggande är den formella jämlikheten som innebär att alla har rätten att rösta eller ställa upp för ämbete. Men medborgarna skall också ges verkligt tillfälle att delta i politiken och förvaltningens verksamhet. Synpunkter och åsikter skall kunna framföras på alla politiska nivåer. Att låta användarna av en viss service vara med och påverka den är ett sätt att öka deltagande och medbestämmande, liksom decentralisering av makt och ansvar (Rothstein 2001:74). Exempel där förvaltningen verkat för ökat medborgardeltagande på lokal nivå är införandet av kommundelsnämnder och lokala val.

När man öppnar upp för medborgardeltagande styrs stegen ofta från rationalitet och kostnadseffektivitet mot mer medmänskliga värden. Fokus riktas på mjukare värden som diskussion, samarbete, personlig utveckling och ömsesidighet.

3.1.2 Öppenhet

De grundläggande bestämmelserna om offentlighet finns i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Medborgarnas rätt till insyn i den offentliga verksamheten är fundamental. Offentlighetsprincipen som ofta pekas ut som en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle går ut på att

myndigheternas verksamhet så långt som möjligt skall ske i öppna former. Privatpersoner, journalister och forskare skall ha insyn i förvaltningens verksamhet. Av denna anledning är exempelvis domstolsförhandlingar och beslutande församlingars sammanträden normalt offentliga. De långtgående krav på insyn och öppenhet som ställs på förvaltningen är till för att kontroll av arbetet skall kunna ske (Premfors *et al.* 2003:223). Kontrollen syftar bl.a. till att motverka och upptäcka felaktiga rättstillämpningar, maktmissbruk och andra oegentligheter. Information om kommande förändringar tillåter medborgare att hålla sig informerade om gemensamma angelägenheter och bidrar till förutsägbarhet i förvaltningsprocessen. Med andra ord kan kontrollen ta sikte på olika värden: rättssäkerhet, demokrati och effektivitet (*ibid.*).

3.1.3 Ansvarsutkrävning

Möjligheten att utkräva ansvar från makthavare är en grundläggande rättighet i det demokratiska systemet. Ansvarsutkrävning handlar om att kontrollera olika former av maktutövning. Den maktutövning som skall kunna kontrolleras är dels politisk dels administrativ, där kravet på kontroll och i sista hand ansvarsutkrävande utgår från principen om folkstyre (Premfors *et al.* 2003:252). Ansvarsutkrävning förknippas förstas med öppenhet. Insyn krävs för att kontroll skall kunna utövas. Den reella möjligheten till ansvarsutkrävning bygger på att vissa förutsättningar uppfylls: att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt och att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar (Ahlbäck 2001:292). Till ansvar och rättssäkerhet hör de demokratiska rättigheterna, de rättigheter man brukar kalla för mänskliga rättigheter. Hit hör bland annat minoritetsrättigheter och tryck-, yttrande-, informations-, och mötesfrihet som fastställs i grundlagen (jfr 2 kap RF).

Demokrativärdet medborgardeltagande säkerställs också genom rätten till ansvarsutkrävning. Den representativa demokratin som vi har i Sverige där medborgarna går till val och därefter har möjlighet att kontrollera politikernas arbete innebär att ansvar gäller både för enskilda medborgare och innehavarna av politiker- och ämbetsmannaroller. Förutom genensamt ansvar för den politiska demokratin finns ett personligt, juridiskt och moraliskt ansvar.

Rättigheterna kan också ses som en typ av offentliga värderingar, en normativ-moralisk ram för kollektiv handling. En förvaltning tydligt fokuserad på demokrativärden kan sägas fungera som en ”moralisk gemenskap”.

3.2 Ekonomiideal

3.2.1 Mål- och resultatstyrning

En förvaltning fokuserad på ekonomivärden lyfter fram mål- och resultatstyrning som det goda styrverktyget. Tanken är att politikerna skall sätta målen och att förvaltningen ska vara handlingsinriktad och försöka uppnå dessa mål. Huvudmålen bryts ned i delmål som är mätbara och den implementerande myndigheten får alltså själv välja medel för att uppnå målen. Ett viktigt inslag är att den styrande i förväg signalerar till de styrda att måluppfyllelse kommer att kontrolleras i efterhand och jämföras med andra enheters resultat (Vedung 1998:45-48). På så vis har de styrande kontroll över utfall, slutprestationer, måluppfyllelse och resursutnyttjande.

Vilka mål som sätts upp avgör förstås metodens riktning. Om målet är att öka exempelvis deliberation inom förvaltningen främjas demokrativärdena. Att ha tydliga mål ökar också förutsägbarheten vilket kategoriserades som ett i huvudsak demokratiskt mål. För att rikta fokus på ekonomivärdena förutsätts alltså att målen är av mer kostnadseffektiv karaktär. Dock är det så att man oavsett mål går från en traditionell förvaltningsprocess mot en ”företagisering” då man separerar politik och handling (Almqvist 2006:11). Man pratar om en avpolitiserings eftersom mål- och resultatstyrning innebär att mål sätts upp av politiker eller andra beslutsfattare och sen utförs handlingarna mot dessa mål av tjänstemän längst ner i organisationen. Tanken är att man genom strukturell (vertikal) decentralisering kan spara in på mellanhänder. Idealet är ett slags decentraliserat kostnadsrelaterat ansvar där delegering av ledning förenas med en utveckling av bättre rapporterings-, tillsyns-, och ansvarsmekanismer (Christensen *et al.* 2003:93 *ff.*).

3.2.2 Kostnadseffektivitet och produktivitet

Mycket i ekonomiidealet går ut på att man skall uppnå högsta möjliga produktivitet till minsta möjliga kostnad. För att kunna göra detta måste verksamheten uppnå högsta möjliga effektivisering. Planering, styrning och organisering är centralt. Att decentralisera uppgifter och ansvar för att på så sätt få bort onödiga mellanhänder har redan nämnts som en åtgärd med besparing som syfte. Att slå ihop avdelningar och reformera bort organisationsöverlappningar, skära ner på varo- och tjänsteutbud fungerar på samma sätt. Även detta delvärde visar på att det är resultatet och inte processen som avgör om en handling kan rättfärdigas eller inte.

3.2.3 Kundorientering

När man hämtar idéer från näringslivet ger det även avtryck i synen på medborgaren och inte minst i språket som blir mer marknadsekonomisk präglad. Nyckelord är ”brukarinflytande, målstyrning, resultatenheter, nytt ledarskap, ny politikerroll, intraprenad, entreprenad, intern marknadsorientering, privatisering, beställarstyrning och kontraktstyrning” (Lundquist 1998:156). Ett annat betydelsefullt drag hos NPM och ekonomismen är att den huvudsakligen ser till samhällsmedlemmarna som kund och konsument av tjänster och produkter, även om det rör sig om offentligt utbud. Målet är att ge brukarna den service som de själva önskar av det offentliga (vilket också är ett demokratiskt substanskrav), medan de demokratiska processeffekterna, t.ex. att åstadkomma personlig utveckling genom demokratisk medverkan inte betonas.

4 Demokrati eller ekonomi?

För att besvara frågeställningen om vilken vikt Statskontoret sätter till ekonomivärden respektive demokrativärden, närmare bestämt om något värde prioriteras mer än det andra, behöver jag studera några väl utvalda utredningar som de har gjort och ta reda på vad det är i myndigheternas arbete som de fokuserar på. Relevant att reflektera över är vilka aspekter – ekonomiska eller demokratiska – som Statskontoret väljer att kommentera, vilket utrymme de olika inriktningarna får, vilka slutsatser de kommer fram till och vilka avslutande råd de ger myndigheterna och regeringen i sitt fortsatta arbete. Trots att det är Statskontoret som jag huvudsakligen intresserar mig för så har jag även valt att inkludera en del fakta och resonemang från själva granskningsmaterialet. Detta beror på att jag genom att exemplifiera från materialet vill visa hur man kan se de olika värdena representeras i ett icke-teoretiskt material, och än viktigare vad jag grundar mina bedömningar på.

Materialet som analysen grundar sig på består som sagt utav tre stycken utvärderingar som Statskontoret har gjort på uppdrag av regeringen. Samtliga utvärderingar behandlar i hög grad demokrativärden. I denna analys väljer jag att i huvudsak presentera och analysera de tre utvärderingarna tillsammans eftersom det har visat sig att de på många sätt påminner om varandra. Förutom att de i mångt och mycket berör samma ämne – mångfald, diskriminering och frågor om mänskliga rättigheter – så har Statskontoret sammankopplat utvärderingarna och dragit lärdomar från de två första när de sedan gjort slutkommentarer i den tredje och senaste. När utvärderingarna skiljer sig åt markeras detta i analysen. För ökad förståelse följer härnäst en beskrivning av de tre uppdrag som statskontoret haft att utvärdera.

4.1 Statskontorets mångfaldsutvärderingar

Den första utvärderingen ”*Mångfaldsperspektiv i rekryteringen – En utvärdering av försöket med oidentifierade ansökningar och studien om rekrytering med mångfaldsperspektiv*” (2008:14)³ är, som titeln avslöjar, en utvärdering av olika myndigheters försöksverksamheter med oidentifierade ansökningshandlingar och

³ I uppsatsen refereras det till utvärderingarna genom att ange det nummer Statskontoret har gett dem, som står för åtal och ordning. I detta fall är det 2008:14. I den andra är det 2008:15 och den tredje har numret 2009:4.

en studie om rekrytering med mångfaldsperspektiv.⁴ Statskontorets uppgift är att granska och analysera erfarenheter och resultat. De skall bl.a. bedöma om en viss metod eller visst tillvägagångssätt påverkar möjligheten för sökande med utländsk bakgrund att kallas till intervju eller få anställning och bedöma hur förtroendet för myndigheten, t.ex. hos de arbetssökande, påverkats av försöket (2008:14 s. 7). Den slutbedömning som Statskontoret gör är att det inte går att dra några entydiga slutsatser om respektive metods värde för att öka mångfalden i rekryteringen, både positiva och negativa iakttagelser har gjorts (2008:14 s. 89). Närmare om vad det är som Statskontoret har reagerat på beskrivs i den följande analysen.

Uppdraget i den andra utvärderingen avslöjas också av titeln: *”Myndigheters arbete med mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter – Utvärdering av ett regionalt mångfaldsprojekt och ett antal länsstyrelsers arbete med handlingsplan för mänskliga rättigheter”*(2008:15). Statskontoret fick år 2006 i uppdrag av regeringen att utvärdera det regionala utvecklingsprojektet för mångfald och antidiskriminering som pågick i fem län och omfattade totalt 51 regionala myndigheter under åren 2006 och 2007. Dessutom har Statskontoret här utvärderat sju länsstyrelsers arbete med att ta fram och genomföra handlingsplaner för mänskliga rättigheter och närliggande frågor (2008:15 s. 9). Även här anser Statskontoret att arbetet har skett med varierande framgång.

Den tredje och sista utvärderingen heter *”Handlingsplaner och strategier mot diskriminering - Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?”* (2009:4). Bakgrunden till utvärderingen är att olika myndigheter⁵ från 2002 fått i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att motverka diskriminering i deras verksamheter och utarbeta kompetensstrategier i diskrimineringsfrågor. Syftet med Statskontorets utvärdering har varit att få en bild av inriktningen och innehållet i myndigheternas handlingsplaner och strategier samt om och hur dessa har omsatts till åtgärder som lett till förändringar i myndigheternas verksamhet. Statskontoret har också, i jämförelse med myndighetens tidigare uppdrag om antidiskriminerings- och mångfaldsarbete, bedömt vilket eller vilka regeringsuppdrag som fått störst genomslag i myndigheternas långsiktiga arbete med frågorna. Samtliga av de utarbetade strategierna och handlingsplanerna har omfattat åtgärder och insatser på områdena information, rekrytering, utbildning, samverkan och uppföljning. Dessa åtgärder har i sin tur genomförts helt, delvis eller inte alls.

⁴ De deltagande myndigheterna i försöket med avidentifierade ansökningshandlingar var Arbetsförmedlingen, Boverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Skåne län, Linköpings universitet, Rikspolisstyrelsen och Statens Pensionsverk. Myndigheterna i mångfaldsstudien var Finansinspektionen, Fiskeriverket, Göteborgs universitet, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholm, Skatteverket, Specialskolemyndigheten och Statens folkhälsoinstitut.

⁵ Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Försvarmakten, Pliktverket och Förvarshögskolan.

4.2 Vilka värden dominerar?

4.2.1 Medborgardeltagande

Hela mångfaldsarbetet syftar till att inkludera fler människor som kanske inte annars inkluderas så lätt i de offentliga verksamheterna. Regeringens mål som ligger till grund för alla myndigheters mångfaldsarbete är att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i statsförvaltningen ska öka på alla nivåer (2008:14 s. 17). Myndigheterna har till uppgift att utveckla sitt mångfaldsarbete, arbeta med mänskliga rättigheter och motverka diskriminering i såväl den externa som interna verksamheten. Statskontoret har fokuserat på att undersöka om mångfalden faktiskt har ökat i de aktuella organisationerna samt hur värderingar, attityder och bemötanden har påverkats av de olika försöken som myndigheterna varit delaktiga i. Enligt demokratiidealet innebär medborgardeltagande bl.a. att användarna av en viss service, tillika medborgarna, skall få vara med och påverka den. I den första utredningen, den om oidentifierade ansökningshandling, visar Statskontoret att de antar ett medborgarperspektiv genom att undersöka myndigheternas och inte minst de sökandes erfarenheter av försöket. Detta gjordes med hjälp av SCB genom en telefonintervjuundersökning där sammanlagt 665 sökande intervjuades (2008:14 s. 44). Statskontoret gav sig också i kast med att undersöka de sökandes syn på det mjukare demokrativärdet förtroende.⁶ Även i den andra utvärderingen undersöktes erfarenheter som syn på rekrytering, attityder och bemötanden.

Genom att inkludera faktauppgifter från materialet kan man konstatera att även om *Statskontoret* har fokuserat på frågor som hur medborgare både i och utanför de offentliga verksamheterna upplever det varierande mångfaldsarbetet så har de undersökta myndigheterna visat en viss nonchalans mot dessa frågor. Det framgår genom uppgifter som att medarbetarna i allmänhet deltagit i färre aktiviteter där bemötande- och attitydfrågor varit huvudfrågor än under tidigare perioder. Av medarbetare som har deltagit i aktiviteter kring mångfald och diskriminering anser endast 4 av 10 att aktiviteterna medverkat till en större förståelse för mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor och färre tycker att myndigheterna arbetar aktivt med mångfald (2008:15 s. 49, 61). Statskontoret konstaterar att även om det har ordnats en rad aktiviteter med mångfaldsprofil visar utvärderingen att de har haft en begränsad effekt.

⁶ Flertalet, ca 60 procent, hade ganska eller mycket stort förtroende för försöksmyndigheterna och för att deras ansökningar hanterades korrekt. De menade att de strukturerade ansökningarna gav alla samma förutsättningar att visa upp sina meriter. Däremot trodde en majoritet av sökandena att chansen för att själva kallas till intervju inte ökade med metoden, även om personer med utländsk bakgrund i högre utsträckning var positivare till att söka befattningen (2008:14 s. 43-46).

4.2.2 Öppenhet

Öppenhet nämns i litteraturen som ett av de viktigaste demokratiska processvärdena eftersom insyn i myndigheternas verksamhet medverkar till medborgarinflytande, ansvarsutkrävande och rättssäkerhet. Det är däremot inte ett begrepp som nämns särskilt i utvärderingarna. Men bara för att *ordet* öppenhet eller liknande saknas betyder ju inte det att Statskontoret inte anser att insyn i förvaltningen är viktigt. För det första får man väl säga att det faktum att Statskontoret ens gör utvärderingar som de denna uppsats koncentrerar sig på är ett belegg för att öppenhet främjas i statsförvaltningen. För det andra tolkar jag upplägget av utredningarna som att Statskontoret anser att det är väldigt viktigt med öppenhet i och med att de själva kräver bättre insyn i de granskande myndigheterna. De efterfrågar t.ex. ökade krav på att myndigheterna skall rapportera vad de sysslar med. En anledning till kraven är naturligtvis att övriga medborgare skall ha möjlighet att få inblick i verksamheterna. Om inte myndigheterna själva utvärderar sin verksamhet är det omöjligt för övriga medborgare att få insyn i den.

Utredningarna konstaterar dock att även om de olika formerna av mångfaldsarbete i samtliga fall har lett flera positiva saker och att många förbättringar har skett så är myndigheterna dåliga på att rapportera om sitt arbete och fullfölja de uppdrag de får. Vissa projekt hade väldigt svag förankring i ledningen vid flera av myndigheterna. Nära 15 av de 51 regionala myndigheterna som var med i mångfaldsprojektet hoppade av under projektets gång (2008:15 s. 9). Det bådar inte gott för öppenheten eftersom allmänheten inte kan få insyn när det inte finns ett sammanställt material att få insyn i. Som medborgare förlitar man sig på just rapporter och utvärderingar.

4.2.3 Ansvarsutkrävning

Ansvar är en fråga som får stort utrymme i Statskontorets diskussion. Främst handlar det om vem det är som ska ta ansvar för att uppdragen från regeringen utförs, dvs. vem det är som ska se till att mångfaldsfrågorna integreras i verksamheten. I den andra utvärderingen poängteras att det är myndighetschefer och andra chefer på ledningsnivå som bör ses som högst ansvariga. På så sätt blir det lättare att utkräva ansvar då det är tydligt vem som är chef. Chefernas roll är bl.a. att skapa interna strukturer för att hantera mångfaldsfrågorna och *"inte bara förlita sig på anställda med sakkompetens eller eldsjälar inom området"* (2008:15 s. 92). Statskontoret förklarar att ett antal av de deltagande myndigheterna genomgick stora omorganisationer som fick till följd att hantering och beslutsfattande om rekrytering och mångfaldsarbete centraliserades. En utveckling som har fortsatt under projekttiden och som innebär att planering och ansvar för mångfaldsarbetet till stor del har flyttats uppåt i organisationen. Detta har enligt Statskontoret medfört att myndigheterna på regional nivå nu har mindre förutsättningar att påverka, utforma och styra myndighetens arbete med mångfald. Inom demokratiidealet förespråkas decentralisering "neråt" i organisationen. Intentionen är att besluten skall komma närmare de människor som faktiskt berörs

av dem och att tillgängligheten skall öka då beslutsvägarna blir kortare. Detta skall jämföras med ekonomiidealet som förespråkar att man decentraliserar ”utåt”, den decentralisering som innebär att ansvar delegeras utanför myndigheterna (out sourcing) och reducerar politikernas ansvar. Den decentralisering Statskontoret förespråkar sorteras således under demokratiidealet.

Även på detta område speglar rapportens innehåll en klyfta mellan Statskontorets krav och myndigheternas verklighet. 4 av 10 medarbetare svarade att de inte vet var ansvaret för mångfaldsfrågorna ligger inom myndigheten. Inom vissa myndigheter, exempelvis inom Polisen, svarar över 50 procent av medarbetarna att de inte känner till var ansvaret för frågorna ligger (2008:15 s 37).

Rättssäkerhet som enligt demokratiidealet också sorterades under ansvarsutkrävning är ett värde som det talas en hel del om i utvärderingarna. Mest fokus fick värdet i den första utredningen där rättssäkerheten definierades i tre beståndsdelar: (1) Lagenliga, likformiga och förutsägbara anställningsbeslut; (2) Korrekt hantering av anställningsärendena; (3) Likvärdig behandling av sökande. Fokus ligger alltså på likvärdig behandling av sökande och korrekt handläggning av ansökningsärenden. De flesta myndigheter som var med i försöket med avidentifierade ansökningshandlingar menade att rättssäkerheten var god redan tidigare, men att den standardiserade presentationen av ansökningar som infördes underlättade jämförelser mellan sökande.

4.2.4 Mål- och resultatstyrning

I den första utvärderingen ställs krav på fortsatt uppföljning och utvärdering för att man skall komma vidare med avidentifierade ansökningshandlingar. Mål- och resultatstyrning nämns inte som begrepp. I de två andra utredningarna behandlas styrning som en väldigt viktig fråga. Statskontoret påpekar att *”Framtida uppföljningar och utvärderingar av myndigheters arbete för att förebygga och motverka diskriminering bör utformas så att de fokuserar på resultat och effekter istället för genomförda och planerade åtgärder”* (2009:4 s. 11). Målet är att olika former av särlösningar som särskilda uppdrag och projekt skall undvikas, särskilt tidsbegränsade projekt som inte anses vara effektivt alls. En mer renodlad användning av mål- och resultatstyrningens principer skulle, enligt Statskontoret, leda till långsiktighet och kontinuitet i myndigheternas arbete samtidigt som det skulle sända en tydlig signal till myndigheternas ledning om frågornas betydelse och vikten av att dessa integreras i verksamheten (2009:4 s. 84). Statskontoret poängterar i detta sammanhang att en utveckling i riktning mot fler utvärderingar och uppföljningar som fokuserar på resultat sannolikt leder till ett ökat behov av resurser inom förvaltningen (2009:4 s. 84). Detta resonemang visar på komplexiteten med både värdekonflikten och idealtyperna. Krav på ökad användning av mål- och resultatstyrning pekar på en prioritering av ekonomivärden. Men att styrverktyget efterfrågas med syfte att förbättra uppföljningen av mångfaldsarbetet, och inte exempelvis kostnadseffektivitet, visar på prioritering av demokrativärden. Uppföljning hör till demokratiidealets kategori öppenhet, och att Statskontoret efterfrågar ökade resurser för att uppnå detta värde rimmar inte heller direkt med kostnadseffektivitet.

När Statskontoret skriver att *”regeringens styrning av myndigheternas arbete med sektorsövergripande frågor som mångfald, antidiskriminering och lika villkor bör huvudsakligen utövas genom myndigheternas instruktioner med krav på återrapportering”* (2008:15 s. 87) menar de att regeringen företrädesvis bör styra genom myndighetsinstruktionen, vilket innebär en decentralisering av styrning från regleringsbrev. Problemet med uppdragen i dagens regleringsbrev i sektorsövergripande perspektivfrågor är att de, speciellt hos länsstyrelserna, konkurrerar med flera andra uppdrag i regleringsbrev.

Statskontoret har också ett förslag om ett s.k. ”main-stream-uppdrag” som de menar skall gälla alla myndigheter. Det innebär att sektorsövergripande uppdrag kan leda till att *”vissa grundläggande krav eller restriktioner ställs på all statlig verksamhet. I vissa fall kan de gälla myndighetens interna förhållanden, t.ex. personalens sammansättning. I andra fall kan det handla om att en viss aspekt ska beaktas vid myndighetsutövning. När särskilda krav ställs på de statliga myndigheterna att medverka till detta slag av mål bör det anges i instruktionen på vilket sätt det skall ske. Kraven på de enskilda myndigheterna bör dock anpassas till den enskilda myndigheten och dess kärnverksamhet”* (2008:15 s. 89). Detta citat kan tolkas som ett djärvt förslag till fördel för demokrativärdena då de ”sektorsövergripande frågor” som man talar om rör mänskliga rättigheter och andra mångfaldsfrågor. Men med en annan tolkning kan det också tydas som att demokrativärdena endast bör prioriteras *så länge* de inte krockar med myndighetens kärnverksamhet. Och oftast är det väl så att myndigheternas kärnverksamhet sällan går ut på att bejaka demokrativärden utan uppnå andra mål inom en viss budgetram. Tänker man så kan det tolkas till ekonomivärdenas fördel.

Summa summarum efterfrågar Statskontoret tydligare mål- och resultatstyrning när det kommer till de flesta frågor som behandlas i utvärderingarna. Mål- och resultatstyrning är som sagt ett styrmedel som hör till ekonomiidealet. Dock bör nämnas att de mål som Statskontoret vill skall styras upp huvudsakligen rör medborgerliga frågor tillhörandes demokratiidealet.

4.2.5 Kostnadseffektivitet och produktivitet

Till de negativa erfarenheterna med försöket med avidentifierade ansökningshandlingar räknas den ökade tidsåtgången som rekryteringsförfarandet har medfört för flera myndigheter. Uppskattningarna från myndigheterna visar på att den extra tidsåtgången ligger på mellan 0 och 50 procent. Även för de sökande ansågs förfarandet ha tagit mer tid (2008:14 s. 40). Förutom tidsåtgång har myndigheterna haft kostnader för rekryteringsstödet (mellan 14 000 kr och 82 000 kr/år, 2008:14 s. 41). Statskontoret gör ingen värdering själva av vad som är rimliga kostnader i förhållande till vad man får i gengäld av ökad mångfald och demokrativärde. De konstaterar endast att mångfaldsarbetet (sammantaget) har varit en *”särfråga som konkurrerade om utrymme i verksamheten”* (2009:4 s. 33). Några medel till de deltagande myndigheterna avsattes inte, utan projektarbetet skulle ingå i den ordinarie verksamheten och budgeten. Myndigheterna menar att brist på tid och resurser har försvårat projektets genomförande (2008:15 s. 27). Få

länsstyrelser anser sig t.ex. ha möjlighet att lägga stora resurser på uppdragen eftersom merparten av resurserna är låsta i verksamhetens kärnuppgifter.

Statskontoret talar inte om produktivitet i specifika ekonomiska termer. Intresset är inte främst hur man kan uppnå målen till lägsta möjliga kostnad utan att målen faktiskt uppfylls. Effektivitet bedöms som viktigt men fokus är inte på renodlad kostnadseffektivitet utan mer generell effektivitet. I de fall det talas om kostnader är det för att de granskade myndigheterna har uttryckt detta som ett problem. De resultat och effekter som Statskontoret har koncentrerat sig på är bl.a. möjligheten att kallas till intervju eller erbjudas ett arbete, erfarenheter från försöket och mångfaldsstudien, myndigheternas organisering av mångfaldsarbetet, mångfaldsplaners innehåll, attityder, bemötanden, arbetsförhållanden, styrning, ledning och planering etc.

4.2.6 Kundorientering

Eftersom ”kundorientering” är ett något diffust begrepp vill jag först påminna om betydelsen. När kundorientering beskrivs som ett ekonomivärde syftar man på ett nytt synsätt där den offentliga verksamheten tänker på omgivningen på samma sätt som de privata företagen. Jag väljer att i min definiering av kundorientering även inbegripa språket, där förändringen från ett traditionellt byråkratiskt språk till ett mer marknadsmässigt språk står i fokus. Exempel på en glidning från det ena till det andra är när offentliga myndigheter börjar beskriva samhällsmedborgarna inte endast som medborgare utan som kunder eller brukare.

Även om det går att finna ord som ”brukare” och ”klient” i Statskontorets utvärderingar anser jag efter att ha läst drygt 350 sidors utredningsmaterial att det vore orättvist att beskriva Statskontoret som kundorienterat snarare än medborgarorienterat.

5 Sammanvägning och slutsats

Fäster Statskontoret större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i sina utvärderingar av förvaltningens arbete?

Frågeställningen låter sig inte entydigt besvaras med ett enkelt ja eller nej. För att jag här skall kunna föra en diskussion om frågan måste jag först avgöra om Statskontoret fäster större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i *de tre utredningar* som jag har läst. På den frågan finns det ett svar.

Först av allt kan konstateras att Statskontoret i de utvärderingar som jag har tagit del av fokuserar på frågor som kan härledas till både ekonomivärden och demokrativärden. Alla tre utvärderingar behandlar områden som kan kopplas till demokratins kärnvärden jämlikhet och rättvisa. Det görs genom fokus på frågor angående mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter. Demokratiska processvärden som aktualiseras är bl.a. medborgardeltagande, öppenhet, ansvar, rättssäkerhet, effektivitet, decentralisering och förtroende. Dessa aktualiseras genom Statskontorets arbete med utvärderingar och uppföljningar, krav på ökat ansvarstagande, krav på bättre måluppfyllelse samt medborgarundersökningar i form av intervjuer med både sökande och myndighetspersonal. Ekonomivärdena skildras i Statskontorets diskussioner om effektivitet, styrning och diskussioner om måluppfyllelse. Statskontoret ställer ökade krav på mål- och resultatstyrning och bättre uppföljning av anledningen att de anser att större fokus bör läggas på resultat och effekter istället för på projekt eller på genomförda och planerade åtgärder. Att fokusera mer på effekter och resultat än på själva processen är typiskt för ekonomiidealet. Ekonomiska processvärden som aktualiseras är rationalitet, mål- och resultatstyrning, produktivitet, ledning och kostnadseffektivitet.

Eftersom det tydligen går att urskilja både konkreta ekonomivärden och demokrativärden i materialet kan det verka som en lätt uppgift att besvara frågan om vilka värden som det fokuseras mest på. Så är det dock inte. Anledningen är att det finns en hel del i materialet som inte direkt går att sortera in under endast en av idealtyperna utan som representerar båda idealen samtidigt. Detta är inte konstigt. Tvärtom hade det varit märkligt om verkligheten var så svart och vit att den enkelt gick att dela in i teoretiska modeller. Idéer som har varit ganska svåra att sortera är de som handlar om styrning. Mål- och resultatstyrning räknas som sagt till ekonomiidealet. Styrinstrumentet fokuserar nämligen mest på effekter och resultat, då primärt på besparingar och vinst, vilket är typiskt för ekonomiidealet. Processen som leder till målet är mindre viktig. Problematiskt blir det eftersom mål- och resultatstyrning, i egenskap av processvärde, även kan ses som ett demokrativärde om resultatet man vill uppnå är ett demokratiskt substansvärde. Och just så har Statskontoret argumenterat i de flesta fall. De tydliga krav som ställdes för att förbättra verksamheten ställdes främst med avsikt att uppnå de

demokratiska idéerna. När det gällde förslag om organisationsförbättringar var tydligare ansvarsfördelning och kvalitetsuppföljning huvudmål. På samma sätt har det varit med argument som handlar om ekonomivärdet kostnadseffektivitet. När detta har nämnts har det inte främst handlat om att myndigheterna skall spara pengar utan hur myndigheterna skall arbeta för att insatserna skall göra så mycket nytta som möjligt.

Även det omvända förhållandet går att finna, nämligen att ekonomivärden döljer sig bakom argument som vid en första anblick kan verka främjande för demokrativärden. Att alla argument om bättre styrning var inriktade på demokrativärden är en överdrift. Även om styrning oftast nämndes i relation till mångfaldsarbetet och de olika demokrativärdena tränger rationaliseringsmotiv igenom ytan. För trots mycket prat om demokratins substansvärden var det en del demokratiska processvärden som fick ge vika till förmån för rationaliseringsidéer. Exempelvis uttryckte ju Statskontoret att mer fokus borde läggas på arbetets effekter och resultat. Projektarbete utan tidsbegränsning skulle i största möjliga mån undvikas. Att myndigheterna kunde tolka och definiera delar av uppdraget och bedriva utvecklingsarbetet enligt egen bedömning sågs som en negativ aspekt och bevis på dålig styrning. Även om det inte skrevs rakt ut så får sådana förslag mig att tolka det som att det finns begränsningar i hur arbetet skall läggas upp. Resultat förväntas och därmed kanske demokratiska processer och värden som diskussion och personligt utvecklingsarbete får stryka på foten. Detta är inte förenligt med demokratiidealet som tydligt betonar att även den demokratiska processen är central. Många menar t.o.m. att de demokratiska processerna har ett värde i sig oavsett vilka konsekvenser de medför.

En annan välanvänd formulering som jag menar eventuellt döljer hänsyn till ekonomivärdena är när Statskontoret skriver att *”Kraven på de enskilda myndigheterna bör dock anpassas till den enskilda myndigheten och dess kärnverksamhet”* (2008:15 s. 89). På flera ställen hänvisas alltså till vikten av kärnverksamheten. Att myndigheterna koncentrerar sig på sin kärnverksamhet kan väl egentligen aldrig ses som någonting dåligt. Tvärtom förväntar vi medborgare oss precis detta av de offentliga myndigheterna. Men, det innebär ändå samtidigt att andra uppdrag, som t.ex. de sektorsövergripande frågorna om mångfald och mänskliga rättigheter, inte kan förväntas konkurrera med övrig verksamhet. Att Statskontoret visar att hänvisningar till kärnverksamhetens ”krav och behov” är godtagbara ursäkter för att inte behöva prioritera andra, och då oftast mer demokratiska spörsmål eller aktiviteter, kan ge myndigheterna ett kryphål från regeringens uppdrag. En myndighets kärnverksamhet handlar ju inte lika ofta om att bejaka demokrativärden som att uppnå andra verksamhetsmål inom en viss budget. Det jag menar är att det kan finnas en risk att man gömmer sig bakom formuleringar som dessa för att kanske slippa ta tjuren vid hornen och göra andra, troligen mer demokratiinriktade prioriteringar.

Nu kanske den uppmärksamma läsaren undrar var svaret på frågan, som jag sade fanns, blev av. Det kommer här. Efter analys av Statskontorets tre utvärderingar där jag har jämfört argument och idéer med ett demokratiideal och ett ekonomiideal kan jag konstatera att Statskontoret fäster viss vikt vid båda typer av värden men övervägande vikt vid demokrativärden.

Allt väl, förutom att det ju inte var den frågan som denna uppsats skulle besvara. Uppsatsens mer generella fråga är fortfarande om Statskontoret fäster större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i sina utvärderingar av förvaltningens arbete. Skillnaden är alltså att jag i denna vidare fråga efterfrågar hur det är med förvaltningens arbete generellt och inte med de tre utvärderingarna specifikt. Kanske borde jag dock ha hållit mig till den första frågan eftersom den är mycket enklare att besvara.

Tanken från början var ju att jag genom metodupplägget ”least likely cases” skulle kunna svara på frågeställningen även utifrån mitt ringa material genom att resonera i stil med: *då det har visat sig att Statskontoret fokuserar en hel del på ekonomivärden även i detta material som huvudsakligen borde fokusera på demokrativärden kan jag konstatera att sannolikheten för att Statskontoret även i övriga utvärderingar av förvaltningens arbete fokuserar på ekonomivärden borde betraktas som ganska hög*. Nu visade det sig emellertid att utfallet inte samstämde med tesen och därmed kan jag inte resonera på detta sätt. Slutsatsen jag däremot kan dra utifrån analysen är att Statskontoret *inte* fäster större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i *alla* sina utredningar. Mångfaldsutredningarna kan *inte* användas för att styrka tesen om att ekonomivärden tar över och betonas till den grad att det ibland verkar som att aktörerna inte kände till att det fanns några andra värden att ta hänsyn till (jfr Lundquists inledningscitat).

6 Reflektion

I denna uppsats har jag svarat på frågan om Statskontoret fäster större vikt vid ekonomivärden än demokrativärden i sina utvärderingar av förvaltningens arbete. Detta har jag gjort utan att ta något normativt ställningstagande av något slag. I detta avsnitt tänkte jag ta tillfället i akt att diskutera uppsatsens resultat samt dela med mig av några av mina funderingar kring problemområdet. Förhoppningsvis kan mina reflektioner inspirera till fortsatt forskning inom ämnet.

Även en slutsats som inte motsvarar ens förväntningar är intressant. Kanske t.o.m. extra intressant. Jag är knappast jätteförvånad över slutresultatet men kan ändå säga att jag efter allt det som jag har läst angående ekonomismen och ekonomivärdenas frammarsch nog hade förväntat mig lite mer fokus på ekonomivärdena än vad jag fann. Samtidigt kan man fråga sig hur det kan vara oväntat att utvärderingar som handlar om mångfaldsarbete och mänskliga rättigheter har mer fokus på demokrativärden än på ekonomivärden. Nej, det är inte särskilt oväntat. Men några saker kan tilläggas som tar tesen i försvar.

Jag anser att man borde ha i åtanke att Statskontoret är en myndighet som är mycket medveten om vilka slags rapporter och utvärderingar som de förväntas producera. I deras uppdrag från regeringen ingår det att ta hänsyn till både demokrativärden och ekonomivärden. Om Statskontoret inte visar upp ett arbete som symboliseras av jämvikt mellan värdena så kan de troligen räkna med att få utstå omfattande kritik. Utan att behöva klassas som kontroversiell kan man väl säga att de allra flesta myndigheter, liksom andra såväl offentliga som privata organisationer, är skickliga på att demokratisera sitt arbete. Det finns väl få myndighetsinstruktioner eller företagspolicys som inte innehåller ord som jämlikhet, rättvisa och solidaritet. Statliga organisationer är ju politiska organisationer och därmed har de en rad visioner och officiella mål med symboliska drag. På så sätt kan offentliga mål förstås utifrån ett mytterspektiv. Att speciellt statliga myndigheter "måste" prioritera demokrativärden behöver visserligen inte betyda att de inte har seriösa avsikter i sina strävanden att uppnå dem. Men det ger anledning till att tvivla på genuin välvilja.

Varför denna cynism? Man behöver inte överge Statskontoret som exempel för att hitta en del av anledningen. Genom att inkludera de slutsatser som Statskontoret själv har kommit fram till i det undersökta materialet kan man urskilja en klyfta mellan granskarna och de granskade som gör att man ifrågasätter hur värdeprioriteringar egentligen ser ut i praktiken. Javisst, Statskontoret lägger som sagt fokus på demokrativärden, men det verkar inte som att de undersökta myndigheterna har lika lätt för att prioritera dessa. Trots att Statskontoret, regeringen och kanske viktigast av allt flera lagar påpekar vikten av mångfald och antidiskriminering verkar myndigheterna i fråga inte alltid prioritera dessa frågor. Det finns förstås skäl till detta. Det är inte illvilja utan hänvisningarna går till bristande tid och resurser. En annan, kanske inte lika trolig, förklaring kan vara att

myndigheterna uppfattar demokrativärdena som oproblematiska och väl tillgodosedda i den aktuella verksamheten.

Det jag vill ha sagt med ovan förda resonemang är att jag trots min egen undersökning inte utesluter att ekonomivärden antingen tar över, eller åtminstone tar mycket fokus ifrån, demokrativärden i den offentliga förvaltningen i stort. Jag tror att resultaten av en sådan här frågeställning varierar mycket beroende på var i myndighetshierarkin man gör sitt nedslag. Utan att på något sätt påstå mig säkert veta, så antar jag att resultatet hade blivit ett annat om jag istället hade applicerat min frågeställning på en myndighet längst ner i hierarkin, säg en vårdcentral. Inom sjukvården blir ekonomivärdena tydligare och värdekonflikten mellan demokrati och ekonomi blir troligen också mer konkret. Överlag är det lättare att mäta ekonomivärden än demokrativärden. Det är t.ex. enklare att kontrollera hur många ärenden som avklarats inom en viss period än hur väl ärendena har utförts. Eller att fokusera på och siffersätta vårddygn och internprissättningar mellan avdelningar istället för att försöka mäta omsorg och medmänsklighet. Men som medborgare vill vi att t.ex. Socialnämndens uppgift främst skall vara att tillgodose de gamlas behov och inte att se till att budgeten går ihop.

Efter att ha försvarat tesen vill jag försvara ekonomivärdena lite också. Det känns nämligen ofta som att de beskrivs i ensidigt negativa ordalag. De flesta anser nog att den offentliga förvaltningens uppgift inte bara är att försöka vinstmaximera eller vara en fördelare av varor och tjänster utan att den också ska värna de universella värden som finns inom det offentliga. Samt att en för ensidig fokusering på kostnadsjakt i slutändan måste leda till försummad och försämrad kvalitet. Men samtidigt finns det ju en anledning till att ekonomivärden har fått ökat fokus i hela västvärlden. En viktig anledning som jag ser det är att medborgarna själva efterfrågar det. I Sverige har den stora offentliga sektorn anklagats för att vara slösaktig och ineffektiv. I bästa fall leder fokus på ekonomivärden, exempelvis representerade genom NPM- reformer, till en mer kostnadseffektiv förvaltning och fler användarvänliga tjänster. Det är legitimerande för statliga myndigheter när de kan visa att varje skattekrona används så effektivt som möjligt. Krav på tydligare resultat verkar också vara en rätt framgångsrik strategi. Åtminstone visade ju materialet i denna uppsats att de uppgifter som myndigheterna faktiskt uppfyllde var de konkreta och kvantifierade aktivitets- och prestationsmålen. Uppdrag som kopplas till redovisningskrav uppfylls alltså oftare. En mer resultatnriktad uppföljning borde rimligtvis också föra med sig fördelen att regeringen eller de styrande myndigheterna lättare kan kontrollera att de insatser och åtgärder som vidtas får avsedd effekt samtidigt som en ökad fokusering på effekter och resultat leder till att, för att fortsätta jämföra med mångfaldsstudierna, de fall av diskriminering, trakasserier och kränkande särbehandling som förekommer i myndigheternas verksamhet uppmärksammas.

Reflektionerna är många och diskussioner kan bli långa. Ett avslutande konstaterande får bli att den klassiska värdekonflikten mellan ekonomivärden och demokrativärden fortsätter att förbrylla. Anledningen är inte otydliga eller obefintliga teorier på området, utan att den eventuella uppkomsten och de varierande effekterna av konflikten avgörs av verkliga situationer och samhällsförhållanden som är mycket svårare att noggrant sätta sig in i och beskriva än det är att formulera abstrakta analysinstrument.

7 Referenser

- Almqvist, Roland, 2006. *New Public Management*. Liber.
- Ahlbäck, Shirin sid. 292 i Rothstein (red), 2001 *Politik som organisation*. SNS förlag.
- Badersten, Björn, 2002. *Medborgardygden. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och kultur.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod. Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom – Laegreid, Per – Roness, Paul G. – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber AB.
- Christensen, Tom – Laegreid, Per, 2003. *New Public Management*. Ashgate Publishing Limited.
- Ehn, Peter – Haldén, Eva – Premfors, Rune – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & Byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Nordstedts Juridik.
- Hansson, Sven Ove, 2001. *Rättvisa och effektivitet. En idéanalys*. Finansdepartementet, DS 2001:42
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins Väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune, 2003. *Demokrati och Byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Pollitt, Christopher – Bouckaert Geert, 2004. *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press Inc.

Rothstein, Bo, 2001. *Politik som organisation*. SNS förlag.

Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Mångfaldsperspektiv i rekryteringen – En utvärdering av försöket med avidentifierade ansökningar och studien om rekrytering med mångfaldsperspektiv (2008:14). Statskontoret.

Myndigheters arbete med mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter – Utvärdering av ett regionalt mångfaldsprojekt och ett antal länsstyrelser arbete med handlingsplan för mänskliga rättigheter” (2008:15). Statskontoret.

Handlingsplaner och strategier mot diskriminering - Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering? (2009:4). Statskontoret.

Förvaltningslag 1986:223

Regeringsformen 1974:152

SFS 2007:827