

# Meritokratiska tjänstemannaideal

## Kommunala tjänstemäns roll- och demokratiuppfattningar innan NPM-eran

*Av Vicki Johansson*

Refereevurdert

**Abstract:** Den ökande användningen av NPM-inspirerade reformer och granskningsaktiviteter för att mäta och kontrollera utfallet av offentlig politik har medfört att förvaltningen och dess verksamheter i ökad grad organiseras för att vara granskningsbar vilket, enligt en dominerande hypotes, medfört att effektivitetsvärden snarare än demokrati-, rättsäkerhets- och professionsvärden har blivit vanligare bland offentliga tjänstemän. För att kunna problematisera, utveckla och testa hypotesens rimlighet krävs kunskap om vilka värden som tjänstemän faktiskt och i sin samtid gav uttryck för. I de studier som genomförts har huvudsakligen retrospektiva data använts vilket metodologiskt försvårar slutsatsdragningen kring vilka värden som faktiskt dominerade. Vid en omanalys av enkäten »Kommunala tjänstemän« som genomfördes 1980 framgår, på tvärs mot hypotesen, att en mycket stor majoritet av tjänstemännen omhuldade meritokratiska värden och förhållningsätt samtidigt som deras förtroende för de två mest centrala aktörerna i ett demokratiskt system, de förtroendevalda och folket, var mycket lågt. Ambivalenta meritokratiska förhållningsätt och en positiv attityd till det demokratiska systemets centrala aktörer förekom bland tjänstemän men då i första hand inom nämnder med professionsanställda, vilket skulle kunna tala för att de utvecklingstrender vi ser idag skulle kunna ge 1980-talets meritokratiska tjänstemannaideal en ny renässans.

I moderna välfärdsstater är det offentliga tjänstemän som i praktiken bereder, konkretiserar, implementerar och följer upp politiskt fattade beslut på kommunal, nationell och internationell nivå. I vilken grad medborgarna upplever att beslut kring politiska reformer och lagstiftning fattade av förtroendevalda också genomförs och tillämpas antas påverka demokratiska systems legitimitet (Lipset 1959, Van de Walle och Bouckaert. 2003, Van Ryzin 2011). Hur den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän uppfattar sin roll och funktion samt vilka värdemönster de omhuldar är därför

av stort intresse eftersom tjänstemännens förhållningssätt på goda grunder kan antas påverka inte bara medborgarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen utan i sin förlängning också det demokratiska politiska administrativa systemet som helhet (Lipset 1959; Johansson 2006, Johansson och Lindgren 2013).

## New Public Management och svenska kommuner

I Sverige i likhet med övriga skandinaviska länder är den kommunala självstyrelsen omfattande. Kommunerna är lokaldemokratiska arenor med egen beslutskompetens, beskattningsrätt och anställda. I Sverige var 2012 totalt drygt en miljon personer anställda i kommunerna och de svenska landstingen. Antalet anställda i kommunerna har sedan 1981 ökat med ca 150000 personer, medan antalet anställda i landstingen sedan 1990 minskat med cirka 25 000 (Statskontoret 2013, SKL 2014). I praktiken har emellertid antalet offentligt finansierade anställda totalt sett ökat än mer eftersom anställda i privata företag som utför välfärdstjänster finansierade via offentliga skattemedel i statistiken inte definieras som just offentlig anställda.<sup>1</sup>

Statistiken över anställda visar att den offentliga politikens reglering, styrning och organisering under de senaste 40 åren har genomgått stora förändringar. Styr- och/eller samordningstekniker (i vid bemärkelse) från det privata näringslivet har inkorporerats i den politiskt-administrativa systemet. Ofta används samlingsbegreppet New Public Management för att karakterisera den flora av mångfasetterade reformer som faktiskt genomförts. Kännetecknande för dessa är att de ofta har motiverats genom hänvisningar till behovet av en förättrad effektivitet och möjligheter till ansvarsutkrävande (Osborne och Gaebler 1993; Poulsen 2009; Nutley et al 2012). Reformerna har genomförts i syfte att stärka ledarskapet, minska produktionens beroende av politisk styrning samt förbättra brukarnas och medborgarnas möjligheter att välja service. Sammantaget har förändringarna inneburit att utflödesstyrning snarare än inflödesstyrning av den offentliga politiken idag är legio (Pierre och Peters 2000).

Sverige betraktas som ett av de länder i världen i vilket NPM-inspirerade reformer har fått störst genomslag under de senaste 35 årens (Pollitt och Bouckaert 2011). I början av perioden implementerades, i de svenska kommunerna, företrädesvis styr-, kontroll- och managertekniker från den privata sektorn, såsom till exempel mål- och resultatstyrning och interna köp- och säljssystem. Sedan mitten av 2000-talet har däremot framförallt reformer som syftat till att öka valfriheten och andelen offentlig finansierad service som produceras av privata aktörer implementerats. Samtidigt har olika former av granskningsaktiviteter som till exempel utvärderingar, inspektioner och kvalitets- och rankingsystem ökat i både omfattning och omfång (Johansson och Lindgren 2013, Johansson och Montin 2014). Många av de NPM-inspirerade reformerna har fokuserat på politikområden som kommunerna är ansvariga för såsom sjukvård, barn- och äldreomsorg samt utbildning.

Interna (NPM-reformer/modeller) och externa granskningsaktiviteter som sätter fokus på serviceutfall har på en övergripande nivå förändrat den kommunala förvaltningsorganisationen utformning och funktion samt arbetsdelningen mellan och värdemönster bland förtroendevalda och tjänstemän på förvaltnings- respektive verksamhetsnivå (se tex Power 1997, Kastberg 2005, Hall 2012). En hypotes som framförs frekvent är att den ökande användningen av NPM-inspirerade reformer och granskningsaktiviteter för att mäta och kontrollera utfallet av offentlig politik har

medfört att förvaltningen och dess verksamheter i ökad grad organiseras för att vara granskningsbar, vilket i sin tur har främjat en om-, ny- och/eller avprofessionalisering av offentliga tjänstemannaroller (Noordegraaf 2007, Noordengraaf och Schinkel 2011) Sammantaget har hävdats att effektivitetsvärden snarare än demokrati-, rättsäkerhets- och professionsvärden har blivit vanligare bland offentliga tjänstemän (se tex Evetts 2009). För att överhuvudtaget kunna bedöma hypotesens rimlighet är det nödvändigt att ha kunskap om vilka värden som tjänstemän som arbetade i kommunerna innan NPM-inspirerade reformer genomfördes faktiskt gav uttryck för.

I denna artikel kommer därför svenska kommunala tjänstemäns uppfattningar så som de gestaltade sig för närmare 35 år sen då inflödes- snarare än utflödesstyrning var norm att beskrivas och analyseras. I fokus för analysen står rolluppfattningar och värdemönster som relaterar till tjänstemännens funktion och roll i det lokaldemokratiska systemet. Analysen inleds med en kort beskrivning och problematisering av studiens empiriska material och den politiskt-administrativa kontext inom vilka kommunala tjänstemän verkade. Därefter analyseras empiriskt 1980 års tjänstemäns uppfattningar utifrån ett meritokrati- och demokratiperspektiv. Med utgångspunkt i resultaten problematiseras rimligheten i det närmast axiomatiska antagandet om att tjänstemän innan NPM-eran i mycket högre grad än nutidens tjänstemän omhuldade demokrati-, rättsäkerhets- och professionsvärden. Artikelns avslutas med en omformulering och nyansering av denna hypotes.

## Kommunernas förvaltningspolitiska kontext 1980 och empiriskt material

För att överhuvudtaget kunna problematisera frågan om och i så fall hur en ökad grad av utflödesstyrning har påverkat tjänstemannaroller och värdemönster krävs kunskap om de uppfattningar offentliga tjänstemän hade innan de reformer som antas påverka dessa roller och värden implementerades i stor skala. De studier som hittills genomförts för att identifiera förändrade åsikts- och beteendemönster bygger framförallt på retrospektiva intervjustudier, där tjänstemän verksamma i NPM-inspirerade system själva i enkäter eller intervjuer anger hur de upplever sina nuvarande roller och/eller hur dessa har förändrats (se tex McGivern och Ferlie 2007, Thomas och Hewitt 2011, Lucas 2008, Lapsley 2008, Levay och Waks 2009, Bejeroth och Hasselblad 2011). Retrospektiva studier ger oss viktig och relevant kunskap om hur offentliga tjänstemän upplever att förändringar av styrsystem har påverkat deras arbete. Ett problem med den här typen av studier är dock tidsperspektivet. Utöver att jämförelser ofta görs med en förhållandevis nära dåtid tenderar människor att tolka och rationalisera tidigare erfarenheter eftersom minnet i många avseenden är selektivt. För att kunna undersöka rimligheten i hypotesen att offentliga tjänstemän som var verksamma i traditionella förvaltningar i hög grad anammade demokrati-, rättsäkerhets-, och professionsvärden krävs därmed kunskap om vilka värden som faktiskt och i sin egen samtid dominerade bland dessa tjänstemän.

Som underlag för denna analys kommer därför enkäten »Kommunala tjänstemän 1980« användas. Enkäten genomfördes inom ramen för forskningsprogrammet *Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelningsreformen*. Studien omfattar högre chefer och chefer på mellannivå inom de svenska kommunernas hela verksamhetsområde i ett representativt 50-kommunsurval. Resultat från enkätunder-

sökningen har tidigare presenterats i bland annat *Kommunalförvaltningen* (Strömberg och Norell 1982) och i avhandlingen *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik* (Norell, 1989). Ett generellt problem med återanvändningar av enkätundersökningar är dock att frågor i dessa ofta är relaterade till tidsbundna politiska- och forskningsrelevanta frågeställningar vilket också gäller tjänstemannaenkäten från 1980.

I slutet av 1970- och i början av 1980-talet dominerade, i såväl forskningsrapporter och utredningar som propositioner, några centrala styrteman som relaterade till kommunerna och deras verksamhet (se tex Gustavsson och Svensson 1978, Prop. 1979/80:6, Kommunförbundet 1981, Prop. 1981/82:97). För det första var tilltron till *planering* som styrinstrument mycket hög. I forskningsrapporter, rapporter från kommunförbudet och statliga utredningar lyftes behovet av planering och planeringsorganisering fram samtidigt som olika praktiska planeringsmodeller beskrevs och lanserades. För det andra gjordes bedömningen att kommunerna vid denna tid hade byggt upp en förvaltningsorganisation med *hög byråkratisk och professionell kompetens* som medfört att kommunerna snarare än staten var mest lämpade för att planera för och genomföra det fortsatta välfärdsbygget. För det tredje antogs det vara kommunerna som hade de bästa förutsättningarna att anpassa välfärdspolitiska åtgärder till *lokala kontexter, behov och önskemål*. Statens styrning bedömdes vara allt för detaljerad och kontrollerande vilket försvårade för kommunerna att lokalanpassa välfärdsåtgärder. Och för det fjärde betonades vikten av att *inkludera brukarna och medborgarna* i det demokratiska systemet inte bara som väljare utan framförallt som aktiva och medskapande aktörer mellan val.

Frågorna i enkäten från 1980 speglar tydligt dessa samtida styrteman. Många av frågorna är relaterade till reformer som syftar till att förbättra kommunernas planeringsarbete, definiera relationen mellan stat och kommun samt inkludera medborgare och brukare i utformning av kommunal verksamhet genom inrättande av olika former av lokala organ. Frågor kring tjänstemännens allmänna inställning till åtgärder som skulle kunna definieras som NPM-inspirerade är mer sparsamma även om några sådana frågor finns. I enkäten saknas däremot medvetna frågor kring valfrihet och exit som metod att påverka den offentliga politikens utformning vilket givetvis hänger samman med att när enkäterna utformades var implementeringen av NPM-inspirerade reformer fortfarande i sin linda. Även om frågorna i enkäten från 1980 är kontextbundna går det att använda dem som underlag för att analysera dåtida kommunala tjänstemäns rolluppfattningar och värdemönster. I enkäten finns utöver frågor om tjänstemännens utbildning, arbetsuppgifter, egen »rollförståelse« samt förvaltningens och tjänstemännens handlingsutrymme i verksamhetsutövning och beslutfattande även frågor som kan användas för att grovt skatta tjänstemännens inställning till framförallt demokrati men även professions- och rättssäkerhetsvärden.

## Övertygande och ambivalenta meritokraters syn på inflytande

Gemensamt för gruppen offentliga tjänstemän är att de som regel har ett visst mått av byråkratisk diskretion det vill säga en handlingsfrihet som innebär att de själva har möjligheter att bestämma hur och på vilket sätt de skall utföra sina arbetsuppgifter (se tex Peters 1995, Meier och Bohte 2007, Johansson 2012). I den lagstiftning som reglerar beslutsfattande och relationer mellan förtroendevalda och anställda inom

offentliga organisationer förutsätts emellertid på en övergripande nivå vanligtvis ansvarighets- och ansvarsrelationer i enlighet med Webers klassiska byråkratimodell. Ett grundantagande i denna modell är att både de som fattar beslut och de som berörs av dessa, med kunskap om regelverkets utformning ska kunna förutse beslutsprocesser och beslutens innehåll vilket kräver att de faktorer som kan påverka beslutets innehåll och utfall är reglerade. Många av de frågor som offentliga tjänstemän hantarer och fattar beslut om är emellertid inte möjliga att reglera på detta sätt. Det handlar om processer och beslut som kräver situationsanpassning och frågor där berörda aktörer skall ha förutsättningar att komma till tals och kunna påverka beslutets innehåll och utformning, i enlighet med de mål och lagar som finns för politikområdet. I verkligheten kombineras därför ofta den byråkratiska modellen, med andra styr- och beslutsmodeller som ger tjänstemännen en högre grad av diskretion som till exempel den professionella modellen eller förhandlingsmodellen.

I praktiken utövar som regel tjänstemän med byråkratisk diskretion inflytande över politiska beslutsprocesser och de beslut som fattas. Inflytande är vanligtvis legitimt i den meningen att lagstiftningen ger tjänstemän rätt och skyldighet att utifrån en tolkning av regelverk och professionell kompetens hantera processer och fatta beslut. Samtidigt medför alltid tolkningsmöjligheter att tjänstemän ges inflytande vid utformningen av den reella politik som förs och ju större tolkningsmöjligheterna är ju större möjligheter till inflytande. Graden av byråkratisk diskretionen varierar mellan olika tjänstemannagrupper och är som regel högre om offentliga tjänstemän utför *komplexa* jämfört med *enkla* arbetsuppgifter. Med komplexa arbetsuppgifter avses i detta sammanhang arbetsuppgifter som kräver att tjänstemännen innehållsmässigt situationsanpassar processer, åtgärder och beslut utifrån de specifika villkor som råder medan enkla uppgifter är mer styrda och givna utifrån på förhand uppställda kriterier (Johansson 2012). De tjänstemän som besvarat enkätundersökningen från 1980 är alla högre- och mellanchefer i kommunerna vilket innebär att de i huvudsak utförde komplexa arbetsuppgifter.

När enkätundersökningen genomfördes var de svenska kommunerna traditionellt organiserade efter en sektorsmodell där nämnderna med tillhörande förvaltningar ansvarade för olika sakområden. Utöver kommunstyrelsen fanns vanligtvis en skolestyrelse, en social centralnämnd, tekniska nämnder samt en flora med övriga sektorsnämnder. De chefer och mellanchefer som besvarade enkäten 1980 arbetade inom samtliga av kommunernas nämnd- och verksamhetsområden. Hur dessa tjänstemän uppfattade sin roll och sitt eget inflytande kan användas som underlag för att problematisera hur tjänstemännen förhöll sig till sin egen diskretion och funktion inom ramen för det lokaldemokratiska systemet, innan NPM-inspirerade reformer hade börjat implementeras.

## Kommunala tjänstemäns uppfattningar om eget inflytande över kommunala beslut

På en övergripande nivå bygger demokrati och meritokrati på skilda principer för vilka medlemmar i ett samhälle som deltar i och/eller bör delta i samhällets kollektiva beslutsfattande. Begreppen användas såväl deskriptivt (är) som normativt (bör). I ett demokratiskt samhälle antas alla medlemmar ha lika värde och en normativ utgångspunkt är att samhället är demokratiskt om dess medlemmar oavsett bakgrund, i

praktiken deltar i att identifiera, diskutera och lösa gemensamma problem. I en meritokrati bör och kontrolleras och styrs istället dessa processer i praktiken av en välutbildad elit som i kraft av sina kunskaper antas ha bättre förutsättningar än andra att fatta bra och optimala beslut (Kaplan och Kaplan 1997). Logiskt är dessa två styr- och beslutsprocesser varandra helt uteslutande, är ett samhälle meritokratiskt (de med kunskap styr och fattar beslut) är det inte demokratiskt (alla oavsett kunskap styr och fattar beslut). Utifrån ett liberalt filosofiskt perspektiv finns det emellertid de som menar att meritokratiska principer, under vissa villkor, kan definieras som demokratiska, nämligen i de fall kunskapseliten utgör en representativ speglig av samhällets medlemmar både erfarenhets och bakgrundsmässigt vad gäller till exempel klass, kön och etnicitet. Till skillnad mot demokrati men i likhet med alla andra kratier är emellertid alltid en meritokrati ett stratifieringssystem i vilket en grupp samhällsmedborgare ges större legitimitet än andra att delta i samhällets kollektiva beslutsprocesser (Young 1994). Meritokratikritikerna hävdar och har också i empiriska studier kunnat visa att kunskapseliter oavsett om de har en homogen eller heterogen bakgrund tenderar att driva och gynna frågor av intresse för gruppen själv, att de tenderar att upprätthålla den egna gruppens tolkningsföreträde, att systemet i sig tenderar att legitimera marknadsdrivna skillnader samt att lågutbildade som inte får tillträde till maktens rum tenderar att distansera sig från det gemensamma (Bukodi och Goldthrope 2010, Bovens och Wille 2009, 2010, Clycq et al 2013). Kort sagt meritokrati ger vissa medborgare mer beslutsmakt än andra. I demokratiska system som tex de svenska lokaldemokratiska kommunsystemet finns inga specifika kunskaps- eller utbildningskrav för valbarhet vare sig till kommunens direktvalda parlament dvs kommunfullmäktige eller till de indirekt valda nämndera. Däremot anställs som regel kommunala tjänstemän utifrån sina meriter, de är inte valda som representanter för folket. Tjänstemännens uppgift är att bereda och genomföra de beslut de förtroendevalda fattar och de är därmed underordnade ett demokratiskt dvs ett icke meritokratiskt beslutfattande. För att tjänstemän skall kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för ett sådant system krävs att de respekterar den grundläggande demokratiska principen att det är folket som via sina representanter fattar beslut, medan de som tjänstemän genomför dem. Ur ett demokratiperspektiv är det bekymmersamt om tjänstemän omedvetet eller medvetet omhuldar meritokratiska förhållningssätt, det vill säga om de upplever att de som har kunskap snarare än folket och folkets representanter är de som bör besluta om gemensamma kommunala angelägenheter. Problemet accentueras om sådana meritokratiska värden florerar bland tjänstemän som har en hög grad av diskretion vid fullgörandet av sina uppgifter eftersom sannolikheten då ökar att de negativa effekter som meritokratikritikerna varnar för realiserar. Kommunala tjänstemäns uppfattningar om sin egen roll och sitt eget inflytande inom ramen för det lokaldemokratiska politiskt-administrativa systemet samt deras uppfattningar om folket och folkets representanters förmåga att fatta beslut kan användas som indikatorer för att identifiera meritokratiska värden bland tjänstemän. Om tjänstemännen upplever att den typ av kunskap de själva har bör ges utökad utrymme i den kommunala beslutsprocessen samtidigt som de upplever att de själva men inte folket och/eller folkets representanter har den kunskap som krävs för att fatta bra beslut är detta indikatorer på ett meritokratiskt tjänstemannaideal. Om de däremot upplever att de själva har för stort inflytande och att folket och folkets representanter har förmåga att fatta bra beslut är detta indikatorer på ett demokratiskt tjänstemannaideal.

I enkätundersökningen från 1980 finns två påståenden som är lämpliga att använda som bas för att identifiera tjänstemannagrupper med skilda förhållningsätt till sitt eget inflytande över den politik som förs och de beslut som fattas. Det första påståendet berör i vilken grad tjänstemännen anser att de har stort inflytande över de kommunala besluten, till följd av sin expertkunskap och det andra påståendet handlar om huruvida tjänstemännen upplever att detta inflytande bör öka. När dessa variabler korsas erhålls fyra tjänstemannagrupper.

Av tabell 1 framgår att i en första grupp återfinns närmare hälften av de svarande (47 %). Gruppen uppger att de har stort inflytande och att de också anser att detta inflytande bör öka. Den andra nästan lika stora gruppen upplever att de har stort inflytande men anser till skillnad från sina kollegor att inflytandet bör minska (44 %). Båda grupperna upplever att de har inflytande vilket tyder på att de har den diskretion som behövs för att kunna använda sin expertkunskap varför de skulle kunna definieras som meritokrater. Men medan den förra gruppen skulle kunna definieras som meritokratiförespråkarnas kärntrupp eftersom de upplever att de har inflytande samtidigt som de önskar mer inflytande är det oklarare hur den andra gruppen bör eller kan definieras<sup>2</sup>.

*Tabell 1. Tjänstemännens uppfattning om reellt och önskat inflytande*

Har inflytande som bör öka 47%	Har inflytande som bör minska 44%
Har inte inflytande och bör inte öka 4%	Har inte inflytande men bör öka 5%

\* Bygger på V 147 *Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande på styrelsens/nämndens beslut* och V 215 *Den kommunala verksamheten har blivit så komplex att specialister och experter bör ges ökat inflytande på besluten*. Antal svarande 1115

Eftersom systematiska gruppskillnader skulle kunna ge oss en ledtråd till de skilda förhållningssätten i de två största tjänstemannagrupperna börjar vi med att jämföra hur dessa grupper förhåller sig till andra attitydpåståenden i enkäten kring rolluppfattningar och önskvärda kommunala organiseringsformer.

### **Politiker och tjänstemannarollerna**

I den klassiska representativa demokratimodellen förutsätts tjänstemän bereda och implementera de beslut förtroendevalda på uppdrag av folket fattar. Folket är genom sina representanter principaler medan tjänstemännen är agenter. Hur tjänstemän förhåller sig till och uppfattar sin funktion och roll i förhållande till dessa två centrala demokratiaktörer kan ge oss ledtrådar till vad som särskiljer tjänstemän som vill öka sitt redan stora inflytande från dem som har ett annat förhållningssätt. I tabell 2 redovisas gruppernas svarsmönster på attitydfrågor rörande deras uppfattningar kring politiker och tjänstemäns roller, där skillnaderna mellan grupperna överstiger 10 procentenheter. De resultat som framträder i tabellen visar att det är möjligt att klassificera de två olika typerna av kommunala tjänstemän, inom ramen för ett övergripande meritokratiperspektiv. Båda grupperna är meritokrater men medan den ena

gruppen vill förstärka sin meritokratiska roll (övertygade meritokrater) är den andra gruppen mer ambivalent till sin meritokratiska roll (ambivalenta meritokrater).

Tabell 2. Attitydskillnader mellan övertygade och ambivalenta meritokrater med avseende på politiker och tjänstemäns roller

Politiker/tjänstemäns roller	Övertygade meritokrater	Ambivalenta meritokrater	Skillnad
<i>Politikernas roll i beslutsfattandet begränsas ofta till att granska tjänstemännens förslag</i>	76	63	+ 13
<i>Politikerna saknar många gånger den kunskap som fodras för att sätta sig in i styrelsens/nämndens ärenden</i>	85	69	+ 16
<i>Sett i ett längre perspektiv har utvecklingen i kommunerna lett till att allt fler uppgifter som tidigare sköttes av politiken nu sköts av tjänstemän. Fördelarna överväger</i>	74	59	+ 15
<i>På senare år har de politiska inslagen i den kommunala verksamheten ökat t. ex. genom det kommunala partistödet och genom att de flesta kommuner inrättat kommunalrådsposter. Fördelarna överväger</i>	42	61	-19
<i>Förvaltningen skall vara neutral i förhållande till de politiska partierna och enbart grunda sina utredningar på sin expertkunskap</i>	95	80	+ 15
<i>Politikerna bör söka samarbete även i frågor där de står långt ifrån varandra</i>	94	78	+ 16
<i>Staten bör tvinga kommunerna att skapa likvärdig service</i>	51	35	+16
<i>Folk i allmänhet har inte tillräcklig kunskap för att vara med och bestämna i kommunen</i>	67	35	+ 32

Kännetecknande för de övertygade meritokraterna är att de i jämförelse med de ambivalenta är mycket skeptiska till kunskapsnivån och förmågan hos andra kommunala aktörer att utforma och/eller fatta beslut. Förtroendet för såväl politiker som allmänhet är i dessa avseenden mycket lågt, vilket vi kommer att återkomma till. De övertygade meritokraterna är också, i jämförelse med de ambivalenta, mer negativa till en ökad politisering på den kommunala nivån och mer positiva till statlig styrning som innebär att villkoren för medborgarna blir mer lika i ett nationellt snarare än



kommunalt perspektiv. Därutöver är de övertygande meritokraterna mer positiva till att tjänstemän övertagit uppgifter som tidigare sköttes av politiker och de är också mer positiva till samarbete över partigränserna. Dock är en majoritet, vare sig de är övertygade eller ambivalenta meritokrater, positiva till partiövergripande samarbete och att tjänstemän övertagit politikeruppgifter. De övertygande meritokraternas svarsmönster tyder på att de i högre grad än de ambivalenta betraktar kommunerna som förvaltningsenheter inom ramen för ett nationellt politiskt administrativt system snarare än lokaldemokratiska arenor samt att de ser sig själva som statens förlängda arm på den lokala nivån.

### **Kommunala organisationsförändringar för att öka medborgardeltagande och marknadsdeltagande**

Även när det gäller attityder till förändringar av den kommunala organisationen i riktning mot organisationsformer i vilka medborgardeltagandet ökar respektive en ökad användning av privata aktörer och organisationsformer finns systematiska skillnader i svarsmönstren mellan övertygade och ambivalenta meritokrater. Skillnader som tyder på att övertygade meritokrater i något högre grad än ambivalenta sympatiserar med borgerliga värderingar.

De övertygade meritokraterna instämmer i högre grad än de ambivalenta i påståenden som innebär att den offentliga politiken bör minskas och att aktörer på marknaden i högre grad bör anlitas som utförare, dock är det endast en tredjedel av de övertygade meritokraterna som anser detta. De övertygade uttrycker också en mer positiv inställning till att medborgarna i högre grad själva bör betala för de kommunala tjänster de nyttjar. Bland de ambivalenta meritokraterna är det däremot en högre andel som är positiva till att öka antalet medborgare som deltar i beslutsfattande, genom lokala organ som t.ex. institutionsstyrelser. Men även här är det endast en tredjedel som uppger sig vara positiva till sådana politiskt-administrativa organisationsförändringar.

Tabell 3. Attitydskillnader mellan övertygade och ambivalenta meritokrater med avseende kommunal organisering

Förändringar av kommunens organisation/verksamhet	Övertygade meritokrater	Ambivalenta meritokrater	Skillnad
Skära ned vissa kommunala verksamhetsområden	70	57	+13
Avgiftsbelägga eller öka avgifterna för kommunala tjänster	66	54	+12
Anlita konsulter och entreprenörer i ökad utsträckning	32	21	+11
Överföra fler verksamheter i bolagsform	31	17	+ 14
Förstärka den centrala administrativa ledningen i kommunen genom att låta kommunens ledande tjänstemän och förvaltningscheferna bilda ett permanent samrådsorgan	65	55	+10
Införa (ev. öka antalet) lokala organ med nämnduppgifter (institutionsstyrelser, distriktstyrelser)	21	33	-12

Generellt gäller för både övertygade och ambivalenta meritokrater att en stor majoritet vare sig är positiva till nya demokratiska och/eller marknadsbaserade organisatoriska förändringar. Tjänstemännen 1980 är i detta avseende som helhet en konservativ grupp som, om än indirekt, förespråkar organisatorisk stabilitet och kontinuitet framför förändring.

### Kommunala tjänstemän i en brytningstid

Förekomsten av övertygade och ambivalenta meritokrater tyder på att den kommunala tjänstemannakåren 1980 befinner sig i en brytningstid. Under 70-talet fanns en intensiv diskussion i samhället kring den offentliga förvaltningens roll i en demokrati och tjänstemännens funktion inom ramen för denna. Den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän kritiserades både från höger och vänster. Gemensamt för kritiken var att båda sidor upplevde den offentliga förvaltningen som ineffektiv och dess tjänstemän som maktfullkomliga. I boken *Maktens verktyg* som gavs ut av Inge Jonsson 1978 inom ramen för projektet *Medborgarna, Politikerna och den offentliga sektorn* analyseras hur offentliga tjänstemän skildras i skönlitteraturen. Tjänstemännen beskrivs som stelbenta, byråkratiska paragraffryttare och som motståndare till den »lilla människan« och demokratiska reformer.

Hur den offentliga förvaltningens ineffektivitet och dess tjänstemäns byråkratiska förhållningsätt skulle hanteras rådde det däremot olika uppfattningar om. Medan vänstern förespråkade reformer med ett ökad medborgerligt engagemang i form av voice, som t.ex. brukarinflytande, lokal demokrati och Meidnerfonder (som senare blev löntagarfonderna, AP-fonderna) förespråkade högern åtgärder som byggde på att medborgarna i högre grad gavs möjligheter till valfrihet och att använda exit för att påverka politikens utfall. Och medan högern menade att anammandet av styrprinciper från »marknaden« skulle förbättra den offentliga förvaltningens effektivitet

menade vänstern att användningen av medborgarnas kompetens skulle generera liknande effekter.

Under 1970-talet var i jämförelse med 1980-talets senare del vänsterns åsikter mer framträdande i den politiska debatten, och de fick också större genomslag i de politiska besluten kring kommunal demokrati och organisering, tex antogs lagen om vissa lokala organ (Lag 1979:480) och ramlagstiftning infördes inom flera av välfärdens kärnområden (tex. Socialtjänstlag 1980:620, Skollag 1985:1100) samtidigt som statliga myndigheters inspektionsuppgifter starkt tonades ner (t.ex. Prop. 1979/80:/6, Prop. 1981/82:97). Under denna period var också frågan om arbetsplatsdemokrati levanden, medbestämmandelagen (1976:580) antogs och diskussioner om hur anställda skulle kunna få mer inflytande på sina arbetsplatser var uppe på agendan. Det var också då, det vill säga i slutet av sjuttioalet och i början av 1980-talet som en hel ny generation av professionsutbildade unga människor, präglade av en annan politisk kontext än sina äldre kollegor började arbeta i de växande lokala välfärdsstaterna, d.v.s. kommunerna. Dessa skilda erfarenheter mellan olika tjänstemannagrupper skulle kunna påverka deras inställning till sin egen roll inom ramen för ett lokaldemokratiskt system.

*Tabell 4. Utbildningsnivån bland övertygade och ambivalenta meritokrater?*

Utbildningsnivå	Låg	Mellan	Hög
Övertygad meritokrat	58	50	40
Ambivalent meritokrat	34	41	51
Skillnad	+ 24	+ 9	11

Och mycket riktigt av tabell 4 framgår att en ökande utbildningsnivå bland kommunala tjänstemän kan vara en delförklaring till en framväxande grupp av ambivalenta meritokrater. Bland de med låg utbildning kan en majoritet definieras om övertygade meritokrater (58 %) medan ambivalenta meritokrater (51 %) dominerar bland de högutbildade. Om vi dessutom undersöker var, inom vilka nämndområden, som övertygade och ambivalenta meritokrater återfinns, finner vi ett mönster som stöder men också utvidgar denna delförklaring.

*Tabell 5. Var återfinns de övertygade och ambivalenta meritokrater?*

Nämndgrupp	Teknik	Kommunstyrelse	Skola	Social	Övriga
Övertygad meritokrat	58	48	40	41	40
Ambivalent meritokrat	36	41	50	49	51
Skillnad	+ 22	+ 7	-10	-8	-11

Av tabell 5 framgår nämligen att de övertygade meritokraterna dominerade inom kommunsstyrelsens och de tekniska nämndernas förvaltningsområde medan de ambivalenta dominerade inom Social- och skolnämndernas förvaltningsområden. För-

valtningsområden som vid denna tidpunkt brukade återfinnas under kommunstyrelsen och tekniska nämnder är till exempel ekonomi, personal, plan- och byggfrågor, va-frågor, miljöfrågor medan socialnämnder utöver familj- och individärenden brukade hantera äldre- och barnomsorg. Resultatet visar därmed att de ambivalenta meritokraterna är vanligare inom kommunernas professionella förvaltningar och att de ambivalenta också dominerar inom dessa. En möjlig förklaring kan därför vara att en högre andel av de tjänstemän som arbetade inom professionella förvaltningar hade fått sin utbildning under 70-talet på socialhögskolor och lärarhögskolor som vid denna tidpunkt var influerade av nya demokratiska ideal och synsätt på människan. Samtidigt föreslog och genomfördes i praktiken förändringar av lagstiftningen inom professionsområden, från detalj till ramlagstiftning, mer av situationsanpassade än standardiserade regelstyrda beslut samt mer av medborgerligt deltagande i det lokala demokratiska systemet. Vidare är vid denna tidpunkt en tydlig och genomgående röd tråd i statliga utredningar att den kommunala självstyrelsen måste stärkas och att staten måste »dra sig tillbaka«.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en mycket stor andel av tjänstemännen 1980 kan definieras som meritokrater. De övertygade meritokraterna återfinns oftare bland dem som är lågutbildade och dem som arbetar inom kommunstyrelsens och de tekniska nämndernas verksamhetsområden medan de ambivalenta dominerar bland de högutbildade och inom nämnder inom välfärdsområden med professionsanställda.<sup>3</sup>

Hur påverkar då tjänstemännens meritokratiska rolluppfattning deras syn på andra centrala aktörer inom ramen för ett lokaldemokratiskt politiskt system? Får det betydelse för hur de uppfattar de förtroendevalda dvs folket representanter och allmänheten dvs de som valt representanterna? Vilket förtroende har de för de två aktörsgrupper utan vilka ett representativt politiskt administrativt system inte skulle kunna definieras som demokratiskt?

## Demokrati är bra under förutsättning att tjänstemän bestämmer

Som vi redan tidigare konstaterat var 1980-års tjänstemän mycket skeptiska till kunskapsnivån och förmågan hos andra kommunala aktörer än sig själva att utforma och/eller fatta beslut. Av tabell 6 framgår att drygt sju av tio uppgav att politiker saknar relevant kunskap och närmare fem av tio att allmänheten/folket saknar tillräcklig kunskap för att fatta beslut.<sup>4</sup> Som kollektiv betraktat var tjänstemännen 1980 en grupp med ett mycket gott självförtroende.

Tabell 6. Vilka aktörer har inte kunskap, tjänstemannens uppfattningar i procent

	Andel som instämmer helt/instämmer i stort sett (procent)	N
Politiker saknar kunskap	73	1382
Tjänstemän har kunskap	86	1377
Allmänhet saknar kunskap	48	1362

De högre och mellantjänstemän som arbetade i kommunerna 1980 hade en mycket stark tilltro till sin egen förmåga och kompetens samtidigt som en hög andel förhöll sig tveksamma till folkets förmåga, men framförallt förmågan hos folkets representanter att fatta bra beslut. Den kritik som vid denna tidpunkt fanns mot den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän, från både höger och vänster, tycks därmed ha varit befogad.

Tjänstemännens låga tilltro till folket och folkets representanters kunskapsnivå skulle mycket lätt kunna tolkas som om tjänstemännen 1980 förespråkar meritokrati framför demokrati som styrelseskick. Men riktigt så enkelt är det inte. För även om en mycket hög andel av tjänstemännen inte litade på de förtroendevaldas och allmänhetens kunskap så uppgav närmare 92 procent att »Förvaltningen skall vara neutral i förhållande till de politiska partierna och enbart *grunda sina utredningar* på sin *expertkunskap*«. Tjänstemännen kan alltså definieras som demokrater även om deras uppfattning om andra demokratiaktörers kunskapsförmåga varierade. Denna variation kan idag användas som bas för att identifiera tjänstemannagrupper med skilda demokratiska förhållningssätt.

Tabell 7. Fyra demokratiideal

V 143 * V 218	
Tjänstemän som tror på förtroendevalda och allmänhet <b>(Alldemokraterna)</b>	14
Tjänstemän som inte tror på förtroendevalda och allmänhet <b>(Meritokratidemokraterna)</b>	45
Tjänstemän som tror på folket men inte förtroendevalda <b>(Direktdemokraterna)</b>	33
Tjänstemän som tror på förtroendevalda men inte på folket <b>(Representativitetsdemokraterna)</b>	8
Summa procent	100
Antal	1146

När »politiker«- och »allmänhets«-variabeln korsas kan nämligen fyra tydliga grupper med skilda demokratiideal identifieras: alldemokrater, meritokratidemokrater, direktdemokrater och representativitetsdemokrater. Den största gruppen, där närmare

hälften av alla tjänstemän som svarade på enkäten återfinns (45 %), ansåg att vare sig politiker eller allmänhet har den kunskap som krävs för att fatta bra kommunala beslut och ligger därmed nära vad som skulle kunna definieras som en *meritokratisk* inställning. Den näst största gruppen hade förtroende för folkets kunskaper men inte de förtroendevaldas (33 %) och skulle därmed kunna definieras som *direktdemokrater*. Den näst minsta gruppen (14 %) uppgav att de hade förtroende för de förtroendevalda men inte för folket och skulle därmed kunna klassificeras som *representativitetsdemokrater*. I den minsta gruppen ingår de som litade på både folket och de förtroendevalda förmågor och de skulle därför kunna definieras som *alldemokrater* (8%). Vad kännetecknar då de olika tjänstemannademokratigrupperna?

Tabell 8. Tjänstemäns tilltro till allmänheten och politikerna, fördelat efter utbildningsnivå

	Låg	Hög	Skillnad
Meritokratidemokrater	56	35	+ 21
Alldemokrater	10	19	- 9
Direktdemokrater	27	39	- 12
Representativitetsdemokrater	8	7	+ 1
Summa procent	101	100	
Summa antal	552	570	

\* Låg = grundskola, gymnasium, högst två år eftergymnasial, Hög = minst treårig universitetsutbildning

Tjänstemännens utbildningsnivå som hade betydelse för om de kunde definieras som ambivalenta eller övertygade teknokrater tycks även ha stor betydelse för hur de bedömer folkets och de förtroendevaldas förmåga att fatta välgrundade beslut. Bland de med låg utbildning 1980 kan över hälften definieras som meritokratidemokrater medan endast en tredjedel av dem som har en hög utbildningsnivå tillhör samma grupp. Bland de högutbildade dominerar i stället direktdemokraterna och alldemokraterna dvs de tjänstemän som antingen har förtroende för folket eller för både folket och de förtroendevalda. Det är svårt att inte dra slutsatsen att högre utbildning får betydelse för hur tjänstemän förhåller sig generellt både till sin egen roll inom ramen för det demokratiska systemet och till olika demokratiideal.

### Professioner och meritokrater

När det gäller ambivalenta och övertygade meritokrater fann vi att nämndområde hade betydelse för vilka uppfattningar som tjänstemän gav uttryck för. Detta resultat indikerar att verksamhetsområde och utbildningsområde sannolikt också har betydelse för hur tjänstemän förhåller sig till andra demokratiaktörer än sig själva. Och mycket riktig, av tabell 9 framgår att andelen direktdemokrater 1980 är högst inom kommunens professionella förvaltningar medan andelen meritokratidemokrater dominerar inom kommunstyrelsens och de tekniska nämndernas förvaltningsområden, något

som också stöder antagandet att utbildningsinriktning får betydelse för hur tjänstemännen uppfattar sin roll och funktion i det politiskt-administrativa systemet.

*Tabell 9. Tjänstemäns tilltro till allmänheten och politikerna, fördelat efter nämndområde*

	<b>Ks/teknik</b>	<b>Social/skola</b>	<b>Skillnad</b>
Meritokratidemokrater	52	40	+12
Alldemokrater	14	14	0
Direktdemokrater	25	39	-14
Representativitetsdemokrater	10	7	+3
Summa procent	101	100	
Summa antal	578	354	

Meritokratidemokrater och direktdemokrater är de två grupper som dominerar 1980 samtidigt som de förra dominerar inom kommunstyrelsens och de tekniska nämndernas verksamhetsområden medan de senare är vanligare inom nämnder med professionsanställda.

När vi analyserar de två största grupperna, meritokratidemokrater och direktdemokrater separat och var för sig finner vi mönster som tyder på att tjänstemän med hög utbildning inom professionsområden, oberoende av kön, i mycket lägre grad än andra kan definieras som meritokratidemokrater.

*Tabell 10. Andel meritokratidemokrater fördelat efter kön, utbildningsnivå och nämndområde*

	<b>Låg utbildning</b>		<b>Hög utbildning</b>	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ks/teknik	56	58	55	40
Social/skola	55	54	32	33

Av tabell 10 framgår nämligen att endast en tredjedel av de som är högutbildade och är verksamma i professionsförvaltningar anammar meritokratiska värden och detta oberoende av kön. Däremot anger närmare 60 procent bland lågutbildade meritokratiska uppfattningar, och detta oberoende av kön eller vilket förvaltningsområde de är verksamma inom. Utbildningsnivå och verksamhetsområde tycks 1980 ha stor betydelse för i vilken grad tjänstemän anammar meritokratiska förhållningssätt. Hög utbildning kombinerat med arbete inom någon av kommunens professionsförvaltningar minskar dramatiskt sannolikheten av meritokratiska tjänstemän. Däremot är sannolikheten högre att tjänstemän med dessa erfarenheter kan definieras som direktdemokrater, vilket framgår av tabell 11. Mönstret bland dem som kan definieras som direktdemokrater liknar det mönster som återfinns bland meritokratidemokrater om än spegelvänt.

Tabell 11. Andel direktdemokrater fördelat efter kön, utbildningsnivå och nämndområde

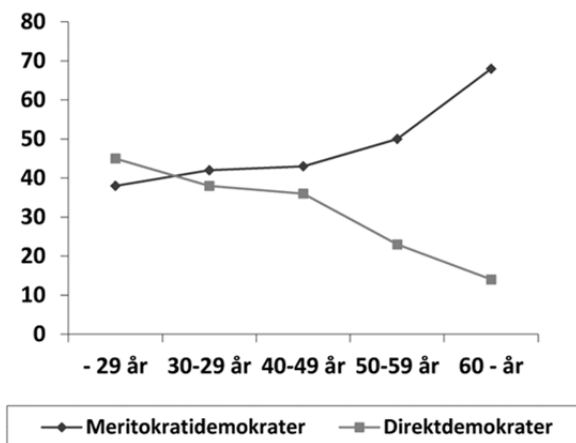
	Låg utbildning		Hög utbildning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ks/teknik	28	24	25	28
Social/skola	31	22	54	38

Men utöver utbildningsnivå så tycks också kön ha betydelse för vilka tjänstemän som anammar direktdemokratiska ideal. Av tabell 11 framgår nämligen att kvinnor, oavsett utbildningsnivå i högre grad än män sympatiserar med en direktdemokratisk uppfattning. Och även om en högre andel män med hög utbildning som arbetar inom professionsområden kan definieras som direktdemokrater, i jämförelse med sina lågutbildade kollegor, så tycks högre professionsutbildning påverka kvinnor i mycket högre grad än det påverkar män. Intressant att notera är vidare att utbildningsnivå inte tycks ha någon betydelse för direktdemokratiska uppfattningar bland tjänstemän, oberoende av kön, som arbetar inom kommunstyrelsens och de tekniska nämndernas förvaltningsområden. Ungefär en fjärdedel av dessa sympatiserar med direktdemokratiska uppfattningar.

Utbildningsnivå och ålder är relaterat till varandra. I äldre åldersgrupper är utbildningsnivån lägre än i yngre. Detta gäller generellt och inte enbart för tjänstemän och det gäller också över tid. Idag har tex en högre andel av de unga universitetsutbildning jämfört med äldre, än för 20 år sen. Eftersom utbildningsnivå samvarierar med ålder (korrelationen mellan utbildningsnivå och ålder är närmare 50 bland de svarande) borde därmed andelen meritokratidemokrater öka kumulativt med ålder och på motsvarande sätt borde andelen direktdemokrater minska kumulativt med ålder. Av Diagram 1 framgår att så också är fallet, mönstret är mycket tydligt.



Diagram 1. Andelen direkt- och meritokratidemokrater, i olika åldersgrupper, bland mellan- och högre tjänstemän 1980.



Bland de yngsta kan närmare hälften definieras som direktdemokrater och bland de äldre kan närmare två tredjedelar definieras som meritokratidemokrater. Mönstret kvarstår vid kontroll för nämndområde och kön (om än på olika nivåer) och förstärks vid kontroll för utbildningsnivå.

Eftersom 1980-års tjänstemän upplever att de utövar inflytande över kommunala beslut är det av intresse att undersöka om skilda demokratiuppfattningar får betydelse för hur de förhåller sig till reformer som syftar till att förändra den kommunala demokratiska arenan. Finns det skilda förhållningssätt mellan tjänstemän med olika demokratiideal till om och hur medborgarnas och brukarnas formella deltagande och inflytande inom ramen för det politiskt administrativa systemet bör organiseras?

## Medborgardeltagande och marknadsprinciper

I enkäten från 1980 gavs tjänstemännen möjligheter att ta ställning till några olika påståenden som handlade om hur den kommunala verksamheten skulle kunna organiseras. I en första grupp återfanns påståenden med förslag som syftar till att öka medborgarnas möjlighet att delta vid utformning av kommunal verksamhet mellan val genom voice så som inrättandet av institutionsstyrelser, samrådsorgan och kommundelsråd. I en andra grupp återfanns påståenden med förslag som syftade till att öka inslagen av marknadsprinciper samt medverkan av privata företag vid produktion av offentlig verksamhet såsom att lägga mer av kommunal verksamhet i bolag, att anlita konsulter och entreprenörer samt att låta medborgarna stå för en ökad andel av kostnaderna vid nyttjande av kommunal service, genom avgifter.

Tabell 12. Medborgardeltagande i den kommunala verksamheten

	Medborgardeltagande			Marknadsprinciper		
	Lokala organ: institutionsstyrelser, distriktsnämnder (Mycket/ganska lämpligt)	Samrådsorgan: ex intressegrupper, föreningar, elever, invandrare etc (Mycket/ganska lämpligt)	Kommundelsråd (Mycket/ganska lämpligt)	Mer verksamhet i bolagsform (Mycket/ganska lämpligt)	Mer konsulter entreprenörer (Mycket/ganska lämpligt)	Mer avgifter (Mycket/ganska lämpligt)
Meritokrati-demokrater	19	53	18	27	28	62
Direkt-demokrater	37	67	28	22	23	53
Differens	<b>-18</b>	<b>-14</b>	<b>-10</b>	<b>+ 4</b>	<b>+ 5</b>	<b>+ 9</b>

Av tabell 12 framgår att det finns en systematisk skillnad mellan direktdemokrater och meritokratidemokrater med avseende på i vilken grad de ställer sig positiva till reformer som syftar till att öka medborgardeltagande respektive användning av marknadsprinciper på den kommunala arenan. Tjänstemän som har högt förtroende för folkets kunskaper det vill säga direktdemokrater är generellt mer positiva till reformer som syftar till att öka medborgarnas och brukarnas deltagande medan tjänstemän som har lågt förtroende för både de förtroendevalda och medborgarna är mer positiva till marknadsprincipereformer. Även om skillnaderna mellan grupperna är systematiska är skillnaderna lägre vad gäller deras inställning till marknadsreformer. En orsak skulle kunna vara att påståendena kring marknadsiseringsprinciper inte på samma entydiga sätt som påståendena kring medborgardeltagande omfattar något tydligt påstående om medborgerliga inflytandemekanismer. I enkäten från 1980 finns inga påståenden om valfrihet det vill säga exit som metod för att utöva inflytande medan voice är tydligt närvarande i påståendena om medborgardeltagande.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns systematiska likheter och skillnader mellan olika tjänstemannagrupper kring tjänstemännens inställning till sin egen roll och funktion i det politiskt administrativa systemet samt i deras demokratiuppfattningar. De mest intressanta iakttagelserna är för det första att tjänstemännen 1980 utgörs av en stor skara meritokrater som upplever att de har ett mycket stort inflytande över den kommunala verksamheten samtidigt som många av dem skulle vilja öka sitt redan stora inflytande än mer. För det andra kan närmare hälften definieras som meritokratidemokrater som tror på sin egen förmåga att fatta bra beslut men som har lågt förtroende för kunskapsnivån hos de två andra centrala aktörerna i ett demokratiskt system, folket och folkets representanter.

Vidare har vi, utifrån de analyser som hittills genomförts också kunnat konstatera att tre förhållanden tycks påverka vilka uppfattningar tjänstemännen omhuldar. För det första tycks tjänstemännens *uppfattningar* om de andra centrala aktörerna i det

demokratiska systemet det vill säga folket och folkets representanter få betydelse för hur de ser på sin egen roll. För det andra tycks det *kommunala verksamhetsområde* inom vilket de är verksamma påverka deras rolluppfattning och för det tredje tycks *egna erfarenheter* i form av utbildningsnivå, ålder och könstillhörighet påverka deras uppfattningar. För att undersöka och jämföra den relativa betydelsen av uppfattningar, verksamhetsområde och egna erfarenheter för tjänstemännens förhållningssätt har jag därför valt att avsluta den empiriska analysen med en linjär regressionsanalys. Den enskilda fråga i enkätmaterialen som tydligast indikerar hur tjänstemän förhåller sig till meritokrati som grund för beslutfattande är den fråga i vilken de ges möjlighet att ta ställning till påståendet »Den kommunala verksamheten har blivit så komplex att specialister och experter bör ges ökat inflytande på besluten«. Variabeln kan anta fyra värden och kan därmed rent tekniskt fungera som beroende variabeln i den regressionsteknik som används.

Tabell 13. Regressionsanalys med »öka expertinflytandet« som beroende variabel

		Modell 1		Modell 2		Modell 3	
		B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Uppfattningar	Politiker saknar kunskap	,135	0,000	,132	0,000	,127	0,000
	Allmänhet saknar kunskap	,286	0,000	,261	0,000	,227	0,000
Egna Erfarenheter	Utbildning			-,161	0,000	-,149	0,005
	Ålder			,037	0,090	,006	0,803
	Kön			,017	0,744	,016	0,817
Kommunalt verksamhetsområde	Nämndområde					-,115	0,053
	Antal	1023		993		808	
	R2 (förklarad varians, justerad)	15,7		17,0		14,3	

\* Politiker/allmänhet saknar kunskap (1= Helt motsatt uppfattning, 2=I stort sett motsatt uppfattning, 3=Instämmer i stort sett, 4=Instämmer helt), Ålder (1= upp till 29, 2=30-39, 3= 40-49, 4=50-59, 5= 60 och äldre), Nämndområde (1=Ks/teknik, 2=social/skola) Utbildning (1= låg utbildning, 2=hög utbildning) Kön (0=Kvinna, 1=Man)

I tabell 13 redovisas resultatet av tre regressionsmodeller. I modell A undersöks sambandet mellan tjänstemännens uppfattningar om politiker och folkets kunskapsnivå och deras inställning till att öka expertinflytande det vill säga det egna inflytandet. I modell B inkluderas utöver uppfattningar som oberoende variabler även egna erfarenheter det vill säga utbildningsnivå samt ålders- och könstillhörighet och slutligen i modell C ingår även nämndtillhörighet som oberoende variabel. Om vi jämför modell A, B och C finner vi att i samtliga modeller är uppfattningar om andra aktörers kunskapsnivå de oberoende variabler som i högst grad förklarar variationer i

tjänstemännens inställning till att öka sitt eget inflytande. Ju mer negativ en tjänsteman är till andra aktörers förmåga att fatta välgrundade beslut ju mer positiv är hen till att öka sitt eget inflytande. Av modell B framgår att av de tre variabler som mäter erfarenheter är det endast utbildningsnivå som har en signifikant påverkan på inställningen till det egna inflytandet. En högre utbildningsnivå leder till en mer negativ inställning till att öka det egna inflytandet medan vare sig ålders- eller könstillhörighet har en signifikant påverkan på den beroende variabeln. Slutligen framgår av modell C att tjänstemännens plats inom ramen för den kommunala nämnd- och förvaltningsstrukturen har en egen självständig betydelse för deras inställning till expertstyre. Tjänstemän som arbetar inom professionsförvaltningar är mer negativa till att öka sitt eget inflytande i jämförelse med dem som arbetar inom kommunstyrelsens och de tekniska nämndernas förvaltningsområden.

Sammantaget visar regressionsmodellerna att ju mer negativa tjänstemännen är till andra aktörers kunskapsnivå och ju lägre utbildning de har ju mer positiva är de till ett ökat expertinflytande. Sannolikheten att en person är positiv till ett ökat expertinflytande ökar ytterligare om hen arbetar inom kommunstyrelsens eller de tekniska nämndernas förvaltningsområde. Könstillhörighet och ålder har däremot ingen egen självständig betydelse för tjänstemännens meritokratiska förhållningsätt. Snarare handlar det om att män och kvinnor arbetar inom olika områden och att yngre är mer välutbildade än äldre.

## Är 1980-talets meritokratiska tjänstemannaideal på väg tillbaka?

Tjänstemännen 1980 arbetade inom ramen för en traditionell sektorsbaserad nämnd- och förvaltningsstruktur. Kommunerna var representativa lokaldemokratiska arenor där möjligheterna för medborgardeltagandet mellan valen var begränsade vare sig det handlade om möjligheter till voice eller exit. Samtidigt tillämpades i mycket låg grad marknadsprinciper som grund för intern- och extern styrning. I en sådan kontext bör enligt värdehypotesen demokrati-, rättssäkerhets- och professionsvärden dominera bland tjänstemännen medan dessa värden bör trängas tillbaka i NPM-inspirerade system. Utifrån den analys som här har gjorts av 1980-års tjänstemäns uppfattningar om sin egen roll och funktion i det demokratiska systemet kan emellertid slutsatsen dras att de tjänstemän som var verksamma för närmare 35 år sen knappast kan betecknas som vare sig demokratins kärntrupp eller dess avantgarde. Tjänstemännen ställer sig generellt positiva till meritokratiska ideal det vill säga ideal som innebär att de som har kunskap också bör fatta beslut eftersom besluten då blir både bättre och mer effektiva. Tjänstemännen är inte aktiva motståndare till demokrati men de är i väldigt låg grad positiva till reformer som syftar till att öka folkets, brukarnas eller de förtroendevaldas inflytande istället önskar de öka sitt eget inflytande. Samtidens kritik mot de offentliga tjänstemännens maktfullkomlighet och odemokratiska förhållningssätt tycks därmed på ett övergripande plan överensstämma bättre med den verklighet som rådde för 35 år sen än med nutida forskningsföreställningar om vilka tjänstemannavärden som då dominerade. På en generell nivå var det inte bättre förr – det var sannolikt mycket sämre. Däremot kan vi med utgångspunkt i den forskning som beskriver organisatoriska effekter av NPM-inspirerade reformer samt genom en analys av dåtidens ambivalenta och övertygade meritokrater och deras demokrati-

ideal nyansera och vidareutveckla hypotesen i vilken riktning och varför tjänstemannavärden sannolikt påverkas av NPM-inspirerade reformer.

Resultaten av analysen av de meritokratiska förhållningssätt som dominerade bland 1980-års tjänstemän är i vissa avseenden intuitivt ologiska. Det är inte de tjänstemän som man skulle kunna förvänta sig som är mest positiva till kunskap som bas för beslutsfattande det vill säga meritokrati. Det är inte de högtbildade som i högst grad är övertygade meritokrater och som anammar meritokratidemokratiska förhållningssätt. Högtbildade tjänstemän som arbetar inom nämndeområden där professioner genom lag getts stora möjligheter att använda sin diskretion och expertkunskap vid beslutsfattande, eftersom beslut inom dessa områden kräver professionell kunskap och därför är svårreglerade, är också de tjänstemän som i högre grad än andra tjänstemän är ambivalenta till sin meritokratiska roll. De utgör i början av 1980-talet den grupp tjänstemän som bryter mot och ifrågasätter meritokratiska demokratiideal. Det är istället de lågutbildade tjänstemännen och tjänstemän med hög administrativ och teknisk utbildning som utför sina arbetsuppgifter inom kommunstyrelsen och de tekniska nämndernas förvaltningsområden som är övertygade meritokrater, det är dessa tjänstemän som inte har förtroende för vare sig folket eller folkets representanter.

Ett centralt argument som motiverade genomförandet av NPM-inspirerade reformer var att den politiska ledningen borde styra inte ro (se tex. Osborne och Gaebler 1993). Den politiska effektiviteten skulle öka om den politiska ledningen fattade beslut om politikens mål och ramar medan genomförandet överläts till dem som hade högst kompetens inom verksamhetsområdet det vill säga tjänstemannaprofessionerna (vare sig de var privat eller offentligt anställda). Servicen antogs på ett bättre sätt kunna anpassas till brukarnas behov samtidigt som resurserna skulle kunna användas mer effektivt. Kärnan i många av de NPM-inspirerade reformer som genomförts har också varit just denna, att förstärka professionens inflytande över vad som produceras och hur. Ett problem som mycket snart uppstod var emellertid att den politiska nivån genom denna delegering förlorade kontrollen över det faktiska innehållet, rättstillämpningen och kvaliteten i det som producerades, vilket genererade motåtgärder i form av nationella och lokala granskningsaktiviteter i NPM-inspirerade system. I Sverige kontrolleras idag kommunernas verksamhet och utfall i en omfattning som aldrig tidigare skådats genom användningen av en mängd nationella och kommunala granskningsformer såsom tex. revision, tillsyn, ackreditering, utvärdering samt olika kvalitets- och rankingssystem.

De studier som gjorts, och de är många, av effekter av att styra på utfallssidan genom tillämpningen av olika granskningsformer visar att vissa grupper av offentliga tjänstemän har fått ett ökat inflytande. De enheter och system dessa tjänstemannagrupper arbetar inom och ansvarar för har getts en mer central position i förvaltningsstrukturerna samtidigt som de också har fått ökade resurser. NPM-inspirerade reformer har i praktiken inte stärkt professionernas ställning och inflytande så som förespråkarna för NPM-inspirerade reformer hade tänkt sig utan de tjänstemannagrupper som fått ökat inflytande är de tjänstemannagrupper som granskar, mäter och bedömer professionernas arbete. Professionernas möjligheter att använda sin professionella kunskapsbas för att fatta legitima beslut har kringskurits eftersom de tvingats anpassa sig till de gransknings- och mätsystem som andra tjänstemannagrupper på nationell och kommunal nivå utarbetat. De tjänstemannagrupper som, enligt analysen av förhållningssätt bland 1980-års kommunala tjänstemän, ställer sig mest tveksamma till

meritokratiska ideal och som har ett mer positivt förhållningsätt till det demokratiska systemets mest centrala aktör – folket – det vill säga professionerna är också de tjänstemannagrupper som förlorar makt och inflytande i NPM-inspirerade system. I NPM-inspirerade system har spelrummet lämnats fritt för den typ av förvaltningsenheter som 1980 fostrade övertygade meritokrater. Om, som en konsvekves, professionsvärden som 1980 starkt samvarierade med demokrativärden trycks tillbaka finns en uppenbar risk att den stelbenta, byråkratiska tjänstemannen som var motståndare till den »lilla människan« och demokratiska reformer och som för 40 år sen kritiserades både från vänster och höger åter växer sig stark. Den övertygade meritokraten kan vara på väg tillbaka!!

Studien har genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Har roller och värdemönster bland kommunala tjänstemän förändrats under de senaste trettio åren* (2013-2016) som finansieras av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (P12-0317:1).

## Referencer

- Bejerot, E. och H. Hasselblad (2011) »Professional autonomy and Pastoral power: The transition of quality registers in Swedish health care« *Public Administration*, 89(4): 1604-1621.
- Boven, M. och A. Wille (2009) *Diploma Democracy. On the tensions between Meritocracy and Democracy*. Verkenning for the NWO programme Contested Democracies, Utrecht/ Leiden.
- Boven, M. och A. Wille (2010) »The education gap in participation and its political consequences« *Acta Politica*, 45(4): 393-422.
- Bukodi, E. och J.H. Goldthorpe (2010) »Market versus Meritocracy: Hungary as a Critical Case« *European Sociological Review*, 26(6): 655-674.
- Clycqa, N., W. Nouwna och a. Vandembrouckeb (2013) »Meritocracy, deficit thinking and the invisibility of the system: Discourses on educational success and failure« *British Educational research Journal*, DOI: 10.1002/berj.3109
- Evetts, J. (2009) »New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences« *Comparative Sociology*, 8(2): 247-266.
- Gustavsson, B.O. och Å. Svensson (1978) *Äldreomsorg. Översiktlig kartläggning och analys av forsknings- och utvecklingsbehov*. Delegationen för social forskning DSF
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber Förlag.
- Johansson, V. (2006) *Tillsyn och effektivitet. Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Borea bokförlag .
- Johansson, V. (2012) »Negotiating Bureaucrats« *Public Administration*. 90:4, 1032-1046.
- Johansson, V. och L. Lindgren (2013) »Uppdrag offentlig granskning« i Johansson och Lindgren (red) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, V. och S. Montin (2014) »What if performance accountability engenders distrust?« *Urban Research and Practice*, 7:2, 213-227.
- Jonsson, I. (1978) *Maktens verktyg: byråkrater och politiker i nutida svensk samhällsskildring*. Stockholm: Kontenta.
- Kaplan, D.K. och C. Kaplan (1997) »Democracy, meritocracy, and the cognitive elite: The real thesis of the Bell curve.« *Educational Theory*, 47(3):425-431.

- Kastberg, G. (2005) *Kundvalsmodeller. Kundvalsmodeller. En studie av marknads- skapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Kommunförbundet (1981) *Att planera för äldre, gemensamma insatser under 1980- talet. Om kommunalt programarbete*. Stockholm: Kommunförbundet.
- Lagen om vissa lokala organ (Lag 1979:480).
- Lapsley, I. (2008) »The NPM agenda: Back to the future.« *Financial Accountability & Management*, 24(1):77-96.
- Levay, C. och C. Waks (2006). *Strävan efter transparens: granskning, styrning och organiserings i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lipset, S. M. (1959), »Some Social Requisites of Democracy: Economic Develop- ment and Political Legitimacy.« *The American Political Science Review*, 53(1): 69-105.
- Lucas, A. M. (2008), »Evidence-based practice and the de-professionalization of practitioners« *Studies in Science Education*, 44(1): 83-91.
- McGivern, G. och E. Ferlie (2007) »Playing tick-box games: Interrelating defences in professional appraisal.« *Human Relations*, 60(9): 1361-1385.
- Medbestämmandelagen (1976:580).
- Meier, K. J. och J. Bohte (2007) *Politics and the bureaucracy. Policymaking in the fourth Branch of Government*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Noordegraaf, M. (2007) »From »Pure« to »Hybrid« Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6): 761-785.
- Noordengraaf, M. och W. Schinkel (2011) »Professional Capital Contested: A Bour- dieusian Analysis of Conflict between Professionals and Managers.« *Comparative Sociology*, 10(1): 97-125.
- Norell, P. O. (1982) *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Nutley, S., R. Levitt, W. Solesbury, och S. Martin (2012) »Scrutinizing Performance: How assessors reach Judgements about Public Services« *Public Administration*, 12(90): 869-885.
- Osborne, D. och T. Gaebler (1993) *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Peters, G. (1995) *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman Publishers USA.
- Pierre, J. och G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. London: MacMil- lan Press Ltd.
- Pollitt, C. och G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Poulsen, B. (2009) »Competing traditions of governance and dilemmas of adminis- trative accountability: the case of Denmark« *Public Administration*, 87(1): 117- 131.
- Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford Univer- sity Press.
- Prop. 1979/80:6 Om socialstyrelsens uppgifter och organisation, m.m.
- Prop. 1981/82:97, Hälso- och sjukvårdslag m.m
- Skollag 1985:1100.
- Socialtjänstlag 1980:620.
- Statskontoret (2013) »Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012« Dnr 2013/80-5.

- Sveriges kommuner och landsting (2014) »Antal anställda per personalgrupp« [www.skl.se](http://www.skl.se).
- Strömberg, L. och P. O. Norell (1982) »Kommunalförvaltningen« *Ds Kn 1982:8*.
- Thomas, P och J. Hewitt. (2011) »Managerial Organizations and Professional Autonomy: A Discourse-Based Conceptualization« *Organization Studies*, 32(10): 1373-1393.
- Van de Walle, S. och G. Bouckaert (2003) »Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality« *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 891-913.
- Van Ryzin, G. G. (2011) »Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants« *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 745-760.
- Young, M. (1994) »Meritocracy Revisited« *Society*, 31(6): 87-89.

## Noter

1. Dessvärre är det inte möjligt att utifrån den statistik som finns tillgänglig avgöra hur många anställda i privata företag som är finansierade av skattemedel, såsom i tex vårdföretag, friskolor etc.
2. De som anser att de har inflytande men som inte vill öka detta (5 %) samt de som inte upplever att de har inflytande men som skulle vilja ha det (4%). Dessa båda grupper är förhållandevis små ingår därför inte i den fortsatta analysen.
3. Bland de äldre är en något högre andel övertygande meritokrater medan de ambivalenta meritokraterna dominerar bland de unga. Däremot finns inga systematiska könsskillnader eller skillnader mellan lägre och högre tjänstemän. Kunskap om en persons kön eller chefsposition kan inte användas som bas för att gissa om hen tillhörde de ambivalenta eller de övertygande meritokraterna.
4. V 143 Politiker saknar många gånger den kunskap som fordras för att sätta sig in i styrelsens/nämndens ärenden (Politiker kan ej), V 147 Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande på styrelsens-/nämndens beslut (Tjänstemän kan), V 218 Folk i allmänhet har inte tillräcklig kunskap för att vara med och bestämma i kommunen (Folk kan inte).