

Vad bör kommunerna göra?

– om välfärdspolitikens yttre och inre legitimitet

ROLF Å. GUSTAFSSON

Politisk filosofi lär oss att välfärdsstatens legitimitet vilar på att medborgarna betraktar systemen som rättfärdiga och att alla bidrar solidariskt. Om kommunerna tillämpar dessa principer mot sina medarbetare, måste dock många idag omhuldade förändringsstrategier ifrågasättas. Det saknas en konsekvent analys av den historiskt unika kopplingen mellan demokrati-tjänsteproduktion-offentlig finansiering.

Välfärdspolitikens yttre och inre legitimitet

I runda tal upptas 800 000 yrkesarbetande människors vardag av uppgifter inom offentligt vård, omsorg och utbildning (Ringqvist 1996:223, 227, uppgifterna avser 1993). Det är drygt en femtedel av den arbetande befolkningen. Till en överväldigande del regleras och finansieras denna verksamhet av primär- och sekundärkommunerna. De välfärdstjänsteproducerande kommunerna, utgör ett förhållandevis ungt inslag i de offentliga välfärdssystemen. Expansionen har främst skett under efterkrigstiden. Socialförsäkringsstaten är däremot snart hundra år. Detta är sannolikt en del av förklaringen till att debatt, forskning och utredning om välfärdsstatens problem och framtida ut-

Rolf Å. Gustafsson är docent i medicinsk sociologi och lektor vid Mälardalens högskola, Eskilstuna.

veckling ofta fokuserar på den äldre, i och för sig viktiga socialförsäkringsstaten, till skillnad från vad som benämnts »social service staten« och »den feminiserade staten« (Anttonen 1990).

Vikten av att analytiskt hålla isär socialförsäkringens ekonomiska, politiska och sociala förutsättningar från välfärdstjänstearbetets speciella problematik blir tydlig i debatten om välfärdssystemens legitimitet. När statsvetaren Bo Rothstein i en inflytelserik bok frågar sig vad staten bör göra, så visar det sig vid närmare analys nära nog uteslutande handla om vad staten bör göra för medborgarna.¹ Men välfärdskommuner-

¹ Rothstein 1994 s 49 och 51 ff behandlar frågan om vilka samhällssektorer hans analys gäller. Statens roll avgränsas till att gälla »den politiska ordningen«. Dock saknas motivering till varför behandlingen av den politiska ordningen ej

na kan – och jag hävdar bör – också göra något för sina *medarbetare*.

De offentliga välfärdssystemens *yttre legitimitet* – deras acceptans och politiska förankring bland medborgare, skattebetalare, potentiella och nuvarande bidrags- och hjälptagare – har varit föremål för en omfattande empirisk forskning och är numera väl förankrad i samhällsvetenskaplig analys. Syftet med föreliggande artikel är att tillämpa dessa insikter på vad som rimligen är dess motsvarighet – dock ej dess spegelbild – i de välfärdstjänsteproducerande kommu-

inbegriper statens/kommunernas relationer till medarbetarna.

Kapitel 3 och 4 är en diskussion av vad staten *kan* göra och består bl.a. av en omfattande genomgång av implementationsforskning, men inte heller här ställs frågan vad staten kan göra för medarbetarna. Det konstateras, Rothstein (1994), s. 95, 109 och 134, att *vård och omsorg är exempel på dynamisk interventionism*, där statens insatser måste ingripa i komplexa förhållanden som ändras över tid (exempelvis uppfostran, medicinska och sociala terapeutiska åtgärder), men resonemanget handlar konsekvent om relationen till avnämarna. En gång berörs medarbetarna mer direkt – Rothstein (1994), s. 118 – och då föreslås utbildningsinsatser i etik. Där aktualiseras också frågan om tjänstemännens »offentliga ansvar« för sina handlingar och behovet av en »diskursiv praktik«. Detta ligger i linje med vad som hävdas senare i min artikel, men Rothstein analyserar inte de *institutionella* förutsättningarna för detta och därför ger förslaget om etikundervisning intryck av en ad hoc-lösning. Enligt min mening beror detta på den anomali som genomsyrar resonemanget; statens relation till medarbetarna får en renodlad instrumentell karaktär. Staten blir en arbetsgivare bland alla andra, trots att staten är en del av det politisk-demokratiska system på vilket speciella krav ställs.

nernas inre liv. Välfärdssystemens *inre legitimitet* gäller om man så vill 800 000 yrkesverksamma människors syn på och grad av acceptans för politisk reglering av de egna arbetsvillkoren. Få har ställt frågan vad som kan hända, om drygt en femtedel av den arbetande befolkningen ifrågasätter det möjliga och önskvärda med politisk styrning av vård, omsorg och utbildning. Här öppnar sig frågor som det idag är svårt att besvara.

Villkorligt samtycke genom duala nyttofunktioner

Genom en rad opinionundersökningar är det ett väletablerat faktum att den svenska välfärdspolitikens åtnjuter ett högt och över tid i stort sett stabilt förtroende bland medborgarna². Antar man att människor är rationella och nära nog uteslutande styrs av egenintresse, är det dock svårt att förklara den höga yttre legitimitet som karakteriserar svensk välfärdspolitik. Höginkomsttagare betalar mer i skatt än vad de får ut i monetära termer från de välfärdsstatliga programmen och vice versa för låginkomstgrupperna. För medelinkomsttagare går det

² Svallfors 1994 och 1996 sammanställer ett antal opinionundersökningar och bearbetar dessa statistiskt. Ett tydligt mönster är att generella program som sjukvård och stöd till äldre har ett klart starkare stöd än selektiva system som social- och bostadsbidrag. Stödet för kollektiv finansiering och offentlig organisering är också stort, men samexisterar med en kritik av välfärdssystemens administration. Skillnader mellan män och kvinnor kan konstateras, men tydligare är den klassrelaterade variationen i inställningen till de program som också allmänt sett har en lägre grad av legitimitet i allmänhetens ögon.

däremot ofta jämnt ut. De får ut ungefär vad de betalar in.

Bo Rothstein har i sin bok *Vad bör staten göra?* övertygande visat att summa summarum leder den svenska välfärdsstaten till en omfördelning av medborgarnas ekonomiska resurser (Rothstein 1994:179 ff, se även Palme 1996). Eftersom det strikta egenintresset hos höginkomsttagarna talar emot detta – samtidigt som låginkomstgrupperna ofta är för små för att »trumfa igenom« den omfördelning som ligger i deras intresse – så får mellanskikten med deras vacklande egenintresse för fördelningspolitik en utslagsröst. Rothsteins tes är att dessa *inte* avgörs av egenintresset -de *kan* inte avgöras av egenintresset eftersom det ur denna synpunkt är egalt med en välfärdsstat för stora grupper av medelklassen (Rothstein 1994:189). Eftersom en majoritet ändå kan samlas kring de generella välfärdsystemen, så är det rimligt anta att samtycket uppstår på något annat sätt.

En väg ut ur den nära nog ändlösa debatten om egenintresse kontra allmänintresse i politiskt handlande och trötan om huruvida (och på vilket sätt) egocentriskt nyttokalkylerande individer kan uppge tendensen att agera »fripassagerare« i kollektivt handlande har föreslagits av den amerikanska statsvetaren Margaret Levi.³ Rothstein har för

³ Utrymmet medger ej en redovisning av Rothsteins (1994) klagörande analys av begränsningarna i såväl rational-choice teorier som historisk-kulturellt inriktade analyser (kap 5). Litteraturen på området är enorm. Mansbridge (1990) ger en läsvärd idéhistorisk översikt och visar att debatten har rötter långt tillbaka i tiden. Lewin (1988) ger många bra exempel på begränsningarna i rational-choice perspektivet.

svenska läsare introducerat hennes idé om *villkorligt samtycke* och visar att denna analys kan bidra till fördjupad förståelse av välfärds politikens villkor.

Tanken är att människor under vissa förutsättningar samtidigt kan hantera de två handlingslogiker som många samhällsvetenskapliga teorier betraktar som oförenliga. I tekniska termer kan man tala om en potentiell *dual nyttofunktion* som kan läggas till grund för ett frivilligt och därmed legitimt kollektivt samarbete:

... det finns både ett normativt och ett instrumentellt element i beslutet att samarbeta (eller ej) eller att ställa upp frivilligt (eller ej). Självklart finns det delar av befolkningen vars nyttofunktioner är ensartade, de är antingen renodlade inkomstmaximerare eller renodlat moraliska. En stor del förefaller emellertid ha en dual nyttofunktion. De vill bidra till det allmänna bästa, åtminstone i den utsträckning att de anser att något allmänt gott blir utfört. De vill också försäkra sig om att deras personliga intressen blir tillgodosedda så långt möjligt (Margaret Levi 1991, enligt Rothstein 1994:165).

Resonemanget förutsätter en viktig distinktion mellan å ena sidan *sociala* normer – anvisningar om hur vi som individer bör förhålla oss till andra – och å den andra sidan de preferenser och intressen som utgör grundbulten i rationella valhandlingar.⁴ Den avgörande skillnaden ligger däri att när soci-

⁴ Rothstein (1994), s. 140 bygger här på Elsters inflytelserika resonemang i boken *The Cement of Society* från 1989, där den senare inledde sin reträtt från tilltron på att rational-choice modeller kan bilda samhällsvetenskapernas fundament.

ala normer aktiveras, så relaterar individen konsekvenserna av det egna handlande till *både* sig själv *och* till andra. När de preferenser och intressen som ingår i analyser av rationellt nyttokalkylerade valhandlingar aktiveras, så relaterar individen konsekvenserna av sina handlingar enbart till sig själv. Oberoende av varandra har flera samhällsvetare kommit fram till att distinktionen är basal och att det ena inte utesluter det andra i en och samma handling.⁵ Vidare är man överens om att distinktionen rimligen hänger samman med mänskligt handlande på olika institutionella fält, där olika spelregler och mål-medel kedjor gäller.

... handlande blir annorlunda om det kan ske anonymt, t.ex. på en marknad eller i ett valbås, än om det måste ske offentligt i diskussion med andra, till exempel i en parlamentarisk eller annan representativ församling. [...] Under vissa institutionella förhållanden dominerar en strikt ekonomisk rationalitet, under andra kan

Begreppet *sociala* normer måste dock preciseras till att gälla normer som relaterar sig till någon annan aktörs *syfte eller mening*. Utan denna precisering kan man hävda – vilket också ofta sker när neoklassiska ekonomer diskuterar »altruistiska preferenser« – att sociala normer inte är någonting annat än preferenser som anger vad en aktör vill göra i relation till en annan aktör för att uppnå sina egna syften. Alter blir då objekt för »altruistens« handlingar. Det är en motsägelsefull uppfattning om altruism: se vidare Gustafsson (1993), s. 11-13. Rothstein (1994), s. 43 är inne på problemet, men slutför vad jag kan se ej denna diskussion.

⁵ Se Rothstein (1994), s. 144 ff och Mansbridge (1990). Självt har jag i handlingsteoretiska termer uttryckt det som skillnaden mellan handlingsstyrning genom »primära«, respektive »sekundära återföringsrelationer«.

sociala normer vara av central betydelse. En central uppgift för samhällsvetenskapen blir då att finna ut hur denna relation mellan politiska institutioner och människors handlingslogik fungerar (Rothstein 1994:141).

Egentligen är det kanske främst en smaksak vilken begreppsapparat som används för att uttrycka tankegången. För att lägga en grund för kommande resonemang, görs här dock en utvikning. Syftet är att framlägga en terminologi som jag menar hushåller med tankemödan i det långa loppet.

Skillnaden mellan de två handlingslogikerna som vi kommit på spåret – *den självrelaterande* (företrädesvis ekonomiskt orienterade handlingslogiken som bygger på rationella val), respektive den mer *socialt orienterade* (företrädesvis politiskt/moraliskt orienterade och normdrivna handlingslogiken) – kan då anges som skillnaden mellan de två översta stegen i en logiskt uppbyggd matris (se figur 1).⁶

I figuren betraktas en aktörs handling som på något sätt orienteras mot andra individers syfte och handlingskontext som en handling med den högsta graden av instrumentell rationalitet och betecknas *målrationellt handlande*. En sådan handling tar i beaktande samtliga logiskt tänkbara kompo-

⁶ En utförlig presentation finns i Gustafsson 1993. Typologin emanerar från ett resonemang av Habermas som fäster uppmärksamheten på att Weber i grunden arbetade med den problematik som relaterar sig till *instrumentella handlingar* av olika slag. I detta sammanhang genomförs en klargörande tolkning av Webers berömda handlingstypologi (som Habermas i sin tur hämtat ur Schluchters verk om Webers rationaliseringstes): se vidare Habermas 1990:164.

Figur 1

Handlingstyper ordnade efter grad av rationalitet	Den subjektiva meningen omfattar följande element			
	Medel	Mål	Värden	Biverkningar
Målrationell	+	+	+	+
Värderationell	+	+	+	-
Affektuell	+	+	-	-
Traditionell	+	-	-	-

nenheter; mål, medel, värden och »biverkningar« (i sociala situationer liktydigt med det egna handlandets konsekvenser för andra). Om målrationellt handlande uppfattas på detta sätt, så återfinner vi där som en undergrupp det villkorliga samtycket med dess duala nyttofunktion: det relaterar sig både till vad individen vill uppnå för egen del (i förhållande till sina mål vad de nu består av) och till de sociala »biverkningar« som handlingen ifråga bedöms medföra.

Om politiskt handlande enbart relaterar sig till den egna mål-, medel- och värdehorisonten – handlingarna blir renodlat egocentriskt nyttokalkylerade och de sociala »biverkningarna« faller ur bilden – då undergrävs på sikt förutsättningarna för fortsatt gemensamt handlande. De politiska handlingarna övergår till att bli strategiskt instrumentella och därmed de-legitimerar de sig själva. Det är rimligt att beteckna detta som ett handlande med lägre grad av rationalitet.

En avgörande brytpunkt i schemat är således när aktörer inte längre orienterar sin handling med avseende på dess konsekvenser för andra. Den egocentriskt nyttokalkylerade homo economicus är ett specialfall av *värderationellt* handlande. Det fantastiska med en (perfekt) marknad – för att återropa

Adam Smiths berömda insikt om »den osynliga handen« – är att egocentriskt nyttokalkylerande handlingar koordineras över aktörernas huvuden, dvs utan att de behöver bry sig om biverkningar. På marknaden är det villkorliga samtycket irrelevant, eftersom varken köparen eller säljaren behöver överlämna en del av sin autonomi till någon tredje. I idealtypiskt ekonomiskt handlande finns ingen annan än affärspartnen att samtycka med.

Affektuella och *traditionella* handlingar innebär ytterligare stegvisa insnävningar av perspektivet. Den affektuella människan är känslomässigt låst vid ett mål (vare sig värden eller »biverkningar« tas med i handlingsskalkylen). Den traditionellt handlande människan är den med lägst grad av instrumentell rationalitet. De tillgängliga medlen bestämmer handlingen, utan att individen styr denna för att uppnå egna mål eller uttrycka/bekräfta värden. Instrumentaliteten närmar sig noll. Än mindre tar den renodlat traditionsstyrda människan hänsyn till handlingens effekter på andra människor (sociala »biverkningar«).

En fördel med den föreslagna begreppsapparaten är att vi nu kan analysera villkorligt samtycke, utan att hamna i den klassiska samhällsvetenskapliga trötan om huruvida

rationella val skiljer sig från normdrivet handlande på det fundamentala sättet att de förra är instrumentella (aktören vill uppnå ett mål) under det att normer endast har ett värde i sig (socialiserade aktörer följer normer mer eller mindre automatiskt). Definieras sociala normer på detta sätt, så leder det till en underlig uppfattning om politiskt handlande. Man definierar bort den både praktiska och logiska möjligheten att människor kan ha instrumentella mål knutna till sitt normföljande. Det är ett misstag att definitionsmässigt utesluta möjligheten att människor kan ha instrumentella syften med sina moraliska eller sociala normer. Det får stora konsekvenser för hur man kan se på välfärdspolitikens förankring i människors handlingslogik.

Institutionella förutsättningar för välfärdsstatens yttre legitimitet

Den föregående analysen av duala nyttofunktioner kan bidra till förståelsen av *varför* generella välfärdssystem vanligen har en högre grad av yttre legitimitet än selektiva system som baseras på individuellt fastställda avgifter och där bidrag och hjälp ges först efter behovsprövning. Margaret Levi hävdar att man kan identifiera tre institutionella egenskaper hos generella systemen och som gynnar uppkomsten av villkorligt samtycke.⁷

1. Generella system kan betraktas som rättfärdiga, dvs de mål och värden välfärdsprogrammen uttrycker kan överensstämma

med förhärskande uppfattningar om vad som är rätt och riktigt (*substantiell rättvisa*). Det villkorliga samtycket kan uppstå just genom att duala nyttofunktioner aktiveras: medborgarna bedömer inte bara sina egna handlingar (skatteinbetalning och uttag av egna förmåner ur välfärdssystemen) i ljuset av hur detta påverkar det egna livsprojektet. *Man beaktar också sociala »biverkningar« av det egna handlandet*; exempelvis vad som händer med samhällets uppdelning i »vi« och »dom«. Det räcker inte med att välfärdssystemen »är bra för mig«. De skall också vara rättfärdiga, vilket innebär att en vidare bedömning görs.

System som uttrycker »lika omtanke och respekt« har ofta ett kulturellt försprång (Rothstein 1994). Generell välfärdspolitik har större möjlighet att betraktas som rättfärdig, än selektiv som genomsyras av en urskiljande, uppdelande och utpekande logik.

Välfärdspolitik blir inte en fråga om vad man skall ta sig till med gruppen 'fattiga' eller 'missanpassade' utan en fråga om vad som är *allmänt rättfärdigt* i statens förhållande till medborgarna. Frågan blir inte »hur skall vi lösa problem med dem» utan snarare »hur skall vi lösa vårt gemensamma problem (med sjukvården, utbildningen, pensionerna, etc.) ... (Rothstein 1994:193)

2. Det villkorliga samtycket uppstår lättare om systemets regelverk uppfattas som rationellt fungerande, utan alltför stor resursåtgång. Rättssäkerhet är också viktig (*proceduriell rättvisa*). Procedurer som kan fungera »med lika omtanke och respekt« och som inte rotar alltför mycket i människors livssituation ter sig rimligare än andra. Denna punkt är central för exempelvis Rothstein,

⁷ Jag följer här Rothstein 1994 s 190-205 i hans tillämpning av Levi.

som efter en omfattande genomgång av modern politisk filosofi kommer fram till att staten bör behandla »medborgarna inte bara med omtanke och respekt, utan med lika omtanke och respekt.« Alla medborgare skall betraktas som jämbördiga i förhållande till staten och behandlas som autonoma människor med ansvar för sina egna handlingar.⁸

Alla medborgare bör ges samma rättighet att fullfölja sina livsprojekt, och statens uppgift är att garantera just detta, varken mer eller mindre. Detta bygger på föreställningen att det inte finns ett utan många fullvärdiga sätt att leva på (Rothstein 1994:42).

Även här har de generella systemen en institutionellt grundad fördel, eftersom dessa helt enkelt inte behöver en förvaltningsapparat som gång på gång tvingar en stab av tjänstemän att genomföra behovsprövning i två steg...«vem som är berättigad till stöd, och i så fall hur mycket denne har rätt till. I den generella modellen kan ofta kriterierna göras så pass enkla (t. ex. ålder) att de kan automatiseras.«(Rothstein 1994:194)

Både värnet om rättssäkerhet och det empiriskt belagda vitt spridda missnöjet med välfärdssystemens administration och misstankar om »byråkratiskt slöseri« kan tolkas som människor beaktar sociala »biverkningar«. Det är ju oförutsägbart om bristen på rättssäkerhet drabbar just mig (många i medelklassen kan dessutom motverka bristen på rättstrygghet för egen del genom sina resurser i form av pengar, ut-

⁸ Se vidare Rothstein (1994), s. 39-60; formuleringen om »lika omtanke och respekt« härrör från rättsteoretikern Ronald Dworkin.

bildning och sociala nätverk). Alla medborgare vet att de själva endast kommer att få betala bråkdelen av hela kostnaden för onödigt resursslöseri. Ändå bekymrar man sig. Kraven på proceduriell rättvisa kan tolkas som baserad på en kombination av egennytta, oro för de sociala konsekvenserna av nyckfull rättstillämpning och som bekymmer för samhällsekonomiska »biverkningar« av offentlig byråkrati.

3. En tredje viktig förutsättning för villkorligt samtycke är att medborgarna håller det för troligt att också övriga medborgare bidrar med de uppoffringar som krävs. Även här har generella system en fördel, eftersom det typiska för selektiva system är...

att stöd utgår endast till de medborgare som inte på något annat sätt kan bidra till sin försörjning eller klara sina 'grundläggande behov'. I regel innebär detta att dessa medborgare inte har någon inkomst och därför inte betalar skatt. De utgör således en kategori som inte betalar alls. Slutsatsen är att i den mån man kan konstruera välfärdssystemen så att även nettomottagarna kan framstå som personer vilka bidrar efter sin förmåga till kostnaderna, så ökar legitimiteten för välfärdspolitiken (Rothstein 1994:198).

Institutionella förutsättningar för välfärdskommunernas inre legitimitet

Vad händer om vi analyserar *relationen mellan medarbetaren och den välfärdstjänsteproducerande kommunen* utifrån samma begreppsapparat som i det föregående applicerats på relationen mellan medborgaren och välfärdsstaten? Vi skall i tur och ord-

ning undersöka villkor av substantiell-, proceduriell- och fördofördelning karaktär, men nu fråga oss hur dessa kan påverka personalens samtycke till att delta i den politiskt styrda verksamheten. Resonemanget blir av tentativ karaktär. Bristen på empiriska studier av problematiken är mig veterligt nära nog total och i stark kontrast till den omfattande dokumentation som finns om medborgarnas syn på välfärdspolitiken.

Välfärdstjänsteproduktionens rättfärdighet i vård- och omsorgsarbetsarnas perspektiv

Rothstein hävdar att politiskt styrda åtgärdsprogramms rättfärdighet gentemot medborgarna... »inte bör motiveras enbart utifrån professionella expertbedömningar eller snäva kostnads/nyttokalkyler« och vidare att de ledande politiska beslutsfattarna måste...«vara beredda att gå in i en moralisk diskussion och motivera programmet utifrån åtminstone något slags teori om rättvisa och rättfärdighet -eller med andra ord, de måste gå in i en diskussion om vad staten bör göra (Rothstein 1994:173).«

Byt ut ordet stat mot kommuner i citatet och tänk att diskussionen sker mellan politiker och anställda inom kommun och lands-ting. Är det inte något speciellt med arbetsgivarrollen i politiskt styrda organisationer?⁹ Personalen säljer inte »bara« frivilligt sin arbetskraft till den som ger rätt pris (vilket är

⁹ Se även Lundqvist (1993), s. 153 som söker konstruera ett »offentligt etos« för förvaltningschefer och som han menar bör innefatta att cheferna bl.a. bör...«få som en plikt att se till att de underordnade i sin tjänsteutövning ges möjlighet att beakta sina skyldigheter i enlighet med medborgaridealet«.

den privata arbetsmarknadens logik). Offentligt anställd personal dras också in i en politiskt styrd verksamhet och uppger därmed en del av sin *autonomi på ett annat sätt än vad som krävs på den övriga arbetsmarknaden*. Är det inte rimligt att den politiskt underställda personalen bereds tillfälle till villkorligt samtycke för denna autonomiförlust?

Vi har sett att inom politisk teori betraktas »lika omtanke och respekt« som en grundförutsättning för *legitimt* politiskt handlande. Vi konstaterade att detta kräver att egenintresset inte styr i ensamt majestät, utan att också hänsynstagandet till de »sociala biverkningarna« vägs in i handlingskalkylen. Rothstein hävdar med rätta att:

Om de politiska konflikterna handlar om att vissa medborgares [läs vissa politiskt aktiva medborgares] idéer om det goda livet skall premieras framför andras, just bara för att det för tillfället går att samla en majoritet kring dem, kommer [...] det politiska samtalet att förgiftas av misstänksamhet och en, i längden moraliskt nedbrytande, kohandel för att konstruera dylika majoriteter (Rothstein 1994: 55, min parentes).

Det är rimligt att politiker i likhet med andra medborgare visar moderation i implementeringen av de egna värderingarna. Detta gäller dock rimligen inte bara i förhållande till medborgarna i största allmänhet, utan också i förhållande till kommunens medarbetare. Där har kommunpolitikerna kanske den mest genomgripande och direkta påverkan på människors livsprojekt genom den kontroll över välfärdstjänstearbets organisation som ligger i deras händer. Beaktande av de egna värderingarnas »sociala biverkningarna« neråt i organisationen är

en förutsättning för rationell politik. Det är en förutsättning för både yttre och kanske framförallt inre legitimitet.

Det finns dock många indikationer på att just en egocentrisk politik snarare är regel än undantag. Ett illustrativt exempel ges av en sjukhusdirektör som under ett snabbt tidsförlopp fått delvis ideologiskt grundade direktiv om organisationsförändring på sitt bord:

Den decentraliseringsfilosofi med betoning av kostnadsansvar som kännetecknade sjukvårdspolitiken under 1980-talet ersattes i början av 1990-talet av marknadsekonomiska synsätt, inspirerade av näringsliv och utländska sjukvårdssystem. [...]

De olika förändringarna i styrfilosofin och de ekonomiska styrsystemen har bedrivits parallellt och medfört påtagliga pedagogiska problem på verksamhetsnivå. Att det som var rätt igår skulle vara fel idag – eller omvänt – kan många gånger vara svårt att förklara för sjukvårdens anställda. Gårdagens och dagens politiska mål och intentioner lever således fortfarande sida vid sida, utan att en tillräcklig anpassning eller utmönstring skett av de administrativa metoder och ekonomiska styrmodeller, som en gång skapats för andra omvärldsförhållanden. [...] Målen och medlen har delvis hamnat i otakt och lett till målkonflikter som överlåtits till sjukhusen och deras verkställande ledningar att hantera (Rooseniit 1995:156-157).

Det är viktigt att inte låta det politiska egenintresset löpa amok. Det är viktigt att vara lyhörd för det villkorliga samtycket. Biverkningarna av de egna politiska handlingarna måste vägas in och hålla den egna mål- och värdeuppfyllelsen i schack. Den politiska styrningens rättfärdighet och därmed dess inre legitimitet står på spel.

Välfärdstjänstproduktionens regelsystem i de anställdas perspektiv

Ett grundvillkor för att proceduriell rättvisa skall råda är att spelreglerna inte hela tiden förändras. De allt mer tekniskt komplicerade prestationsersättningssystemen är dock konstruerade så att denna princip kommer på skam gång på gång (Gustafsson 1994a). Återigen kan sjukhusdirektörens erfarenheter åberopas:

Styrmodellerna är idag tekniskt komplicerade och svårgenomträngliga t.o.m. för yrkesadministratörer. Från att ursprungligen ha varit tänkta att stimulera till en ökad sjukvårdproduktion och produktivitet har de efterhand uppfattats alltmer som instrument för att minska kostnader och sjukvårdskonsumtion. Eftersom sjukvårdens verksamhetsmål, uttryckta i termer av prioriterade vårdbehov, inte blivit tillräckligt definierade, kan styrmodellernas effekter i den praktiska tillämpningen hamna i konflikt med rådande etiska och medicinska värderingar och bedömningar (Rooseniit 1995:155-156).

Att alla medarbetare bidrar till de uppföringar som krävs

Här skall åberopas en intressant analys där public-choice skolans analysverktyg tillämpas, men där slutsatserna blir helt annorlunda än de gängse. Genom denna får man bland annat ett rimligt svar på frågan varför högre byråkrater, planerare och konsulter snarare varit pådrivande i utvecklingen av köp-sälj system än kritiska till denna utveckling.¹⁰ Analysen visar också att politiker som inför entreprenader påskyndar och uppmuntrar en omskiftning av välfärdstjänstproduktionens bördor neråt i organisationen. Det är rimligt att koppla samman

detta med en diskussion av det inre villkorliga samtycket. En institutionell förutsättning för personalens villkorliga samtycke är rimligen att man *uppfattar arbetsorganisationen som en någorlunda jämn fördelare av de bördor och uppföringar som följer av nedskärningar, produktivitetshöjningar och omorganiseringar.*

För enkelhetens skull tänker vi oss att välfärdstjänstearbetet bärs upp av två personalkategorier; de som arbetar med å ena sidan planerande, penningöverförande och uppföljande verksamhet på högre nivåer i organisationen och dem som å andra sidan tillhör kategorin »gräsrots byråkrater«, dvs producerar välfärdstjänster i direkt kontakt med kunder, klienter och hjälptagare.

Båda kategorierna har i utgångsläget sin finansiering över budget. Men budgeten består av två komponenter: 1) En del som finansierar de egna lönerna, enhetens utrustning, lokaler, personalutbildning m. m. och som vi för analysens skull benämner enhetsbudget (*bureau budget*). 2) En andra del som mer direkt har med de välfärdspolitiska programmen att göra och som distribueras vidare till andra enheter och avnämare. Denna del av budgeten kan vi kalla *program-*

budget (programme budget) (Dunleavy 1986:19).

Det är nu inte svårt att inse att enheter med huvudsakligen förvaltande och planerande uppgifter, vanligen har en programbudget som är större än den egna enhetsbudgeten. Deras huvuduppgift är ju att planera och administrera penningförsörjningen till de enheter som genomför det mer direkta välfärdstjänstearbetet. De utförande enheterna däremot har, beroende på verksamhetens direkta tjänsteproducerande karaktär, en budget där enhetsbudgeten i stort sammanfaller med programbudgeten.

Den del av budgeten som ett eventuellt egenintresse kan fokuseras på är naturligtvis enhetsbudgeten. Programbudgeten skickas ju vidare, den är inte avgörande för personalens egen välfärd. Det är däremot enhetsbudgeten. Med Dunleavy (1986:20) kan vi fråga: »varför skulle rationella tjänstemän [...] i en renodlad kontroll- och uppföljningsenhet av egenintresse bekymra sig ifall skol- eller universitetsväsendets finansiering skars ned? Helt visst skulle deras programbudget minska, men hur skulle deras egen välfärd lida av detta?« (min översättning)

Antar man i enlighet med public-choice skolan att människor huvudsakligen drivs av ett egenintresse, är det rimligt att tänka sig en önskan hos de högre tjänstemännen att förskjuta arbetsuppgifterna i riktning mot planering, kontroll och uppföljning. Enhetsbudgeten kan ju då vidmakthållas eller ökas, samtidigt som den egna verksamheten kopplas loss från den osäkerhet och de arbetsuppgifter som knyter sig till den del av budgeten som vetter mot det aktuella välfärdsprogrammet. De högre tjänstemännen kan ägna sig åt *budgetprofilering*:

¹⁰ I det fall offentliga byråkrater strävar efter »budget maximering« kan man ju förvänta sig motstånd mot det slag av förändringar, som sannolikt medför mindre makt och mindre pengar inom det offentliga, såsom exempelvis avknoppning av verksamheter till privata entreprenörer - förändringar som ju explicit syftar till minskad tillväxt av den offentliga sektorn och i vissa fall t.o.m. ställer möjligheten till nedskärningar i utsikt.

Se även Glennerster & Le Grand (1995), s. 211.

Den budgetprofilerande modellen förutspår att personal på planerings- och målformuleringsnivå kommer att försöka förändra sitt handlande så långt det går i riktning mot rena kontroll och uppföljningsuppgifter, samtidigt som man skyfflar undan rutinmässiga uppgifter som har med välfärdsprogrammets implementering att göra till myndighetsliknande organisationer eller till lokala myndigheter, detta för att frigöra resurser för nya uppgifter av planerings- och målsättningskaraktär (Dunleavy 1986:21, min översättning).

De direkta välfärdstjänsteproducerande enheterna har inte denna möjlighet. För dem sammanfaller »välfärdsprogrampengarna« i mycket större utsträckning med enhetsbudgeten, dvs med medlen för de egna lönekostnaderna, personalutbildningen, de egna lokalerna och utrustningen. Informations-, makt- och kunskapsskillnader i välfärds kommunernas inre strukturer – sannolikt också den direkta relationen med klienter ur vilken medkänsla och solidaritet kan växa – bidrar ytterligare till att blockera de direkta välfärdsarbetarna från möjligheten att ägna sig åt budgetprofilerning.

Resultatet av de högre tjänstemännens egenlystiga handlande – understött av politiker som av ideologiska skäl vill införa beställar-utförar modeller – kan bli att *beställarna lyckas isolera sig från sociala »bif effekter« av sitt handlande*. Problemen transporteras neråt i organisationen och överlåtes på de direkta tjänsteproducenterna och på de klienter, hjälptagare och medborgare som är beroende av välfärdsarbetet:

En ökad inriktning på kontroll- och uppföljning isolerar effektivt personalen på planerande och målformulerande nivåer från det fortsatta beroendet av omfattande budgetbeviljningar vad gäller bibehållandet av den egna välfärden. Pri-

vatiseringens kostnader bärs så gott som utslutande av underordnade offentligt anställda, vars anställningstrygghet, arbetstidsvillkor, arbetsmiljö, löner och möjligheter till fackföreningskydd mycket väl kan utsättas för en drastisk nedpressning. Likväl har målformulerande tjänstemän lite att förlora på försämringar vad gäller tillgängligheten och kvaliteten på servicen eller vad gäller minskad offentlig kontroll eller konsumentinflytande, som kan bli konsekvensen av privatisering. Dessa kostnader bärs företrädesvis av servicemottagarna. (Dunleavy 1986:21, min översättning.)

De högre tjänstemännen kan alltså genom att profilera sin verksamhet i riktning mot mer renodlade »beställar- och planerarfunktioner« öka den ur egenintresset mest intressanta »enhetsbudgeten«, samtidigt som intresset för »programbudgetdelen« tonas ner. Beställarna får lättare att bortse från de sociala »biverkningar« av nedskärningar. Uttryckt på annat sätt: Vi har identifierat en egenskap hos beställar-utförar modeller, som kan innebära att högre tjänstemäns »duala nyttofunktioner« får allt svårare att hävda sig mot tendenser till mer ensartade och egenlystiga motivkretsar. Resultatet kan bli att bördorna skiftas neråt i organisationen, mot frontpersonalen och klienterna. En de-legitimering av den offentliga vården kan bli följden. I den mån den »utförande« personalens förhållningssätt karakteriseras av ett villkorligt samtycke till den välfärdsskapande verksamhet man bidrar till, riskerar man nu att upplevelser av ett *tilltvingat »samtycke«* växer sig starkare. Eller så samtycker man inte alls. Man röstar med fötterna och söker sig ett annat jobb. Om det finns.

Slutsatser och frågor

En stat som visar »lika omtanke och respekt« och som genom demokratiska processer fördelar grundläggande resurser till medborgarna gynnar uppkomsten av villkorligt samtycke. Det frivilliga avsteget från en renodlad egocentrisk livshållning blir då möjligt genom att duala nyttofunktioner läggs till grund för mänskligt handlande.

Medelklassens syn på välfärdskommunernas vård, omsorg och utbildning är av strategisk betydelse för välfärdspolitikens framtid. Medelklassens krav på servicenivå, tillgänglighet och kvalitet bör tas på allvar. Om så inte sker, hotas de duala nyttofunktionernas balans mellan egennytta och engagemang för rättfärdighet och sociala konsekvenser i övrigt. Då finns en risk att medelklassen väljer bort den offentliga välfärden och söker sig privata alternativ. Finansieringen hotas och en ond cirkel, som slutar med den generella välfärdspolitikens bortvittrande, kan sättas igång (Esping-Anderesen 1990, Rothstein 1994 kap 8).

Men gäller inte en liknade problematik i förhållande till välfärdstjänsternas producenter? Få har ställt sig frågor om vad som kan hända, om och när drygt en femtedel av den arbetande befolkningen slutar tro på det möjliga och önskvärda med politisk styrning. Om välfärdstjänstearbetare som själva är direkt berörda, börjar uppfatta »lika omtanke och respekt« som en vacker chimär och politik som ett strategiskt, nyckfullt och egocentriskt handlande -hur går det då med deras villkorliga samtycke?

En grundläggande anomali är att mycket få försökt besvara frågan varför vi överhuvudtaget skall ha *tjänsteproducenter* som är

både *offentligt finansierade* och som styrs *demokratiskt*. Är det så att välfärdstjänstproduktionen under de stora expansionsåren från 1960-talet och några decennier framåt »bara råkade« hamna hos kommuner och landsting? I litteraturen är de vanligaste motiven för offentlig produktion kanske mer förbryllande än klagörande i sammanhanget. Få om ens någon har angivit skäl till varför det finns (och/eller bör finnas) *offentligt finansierad, demokratiskt styrd* produktion av just sådana *tjänster* som vård och omsorg:

– Neoklassisk ekonomisk analys pekar ut s.k. *kollektiva nyttigheter* som det främsta motivet för offentlig produktion.¹¹ Anledningen hänförs till det faktum att en renodlad marknadsekonomi suboptimerar produktion av sådana nyttigheter – försvar, rättsväsende och möjligen brandkår brukar anges som typiska exempel – eftersom användandet av sådana nyttigheter endast ibland och då svårigen går att finansiera genom att var och en betalar för exakt sin del av konsumtionen. Det beror på att kollektiva nyttigheter är odelbara och att det är förenat med stora svårigheter att exkludera icke-betalande från konsumtion. Detta är *argument för offentlig finansiering, men knappast för demokratisk kontroll av produktionens uppläggning och interna förhållanden*.

– Historiskt sett vet vi att *krig och andra*

¹¹ Barr (1992) och Herlitz (1989), s. 15 ff. Merit goods brukar också i ekonomiska analyser nämnas som ett motiv för offentlig finansiering, liksom ibland nyttigheter där informationsasymetrin är mycket stor mellan producent och konsument. Dessa argument ingår dock ej i huvudfåran i neoklassisk ekonomi.

kriser vanligen pressar upp nivån på de offentliga utgifterna. När samhällets resurser snabbt skall mobiliseras i stor skala förlitar man sig ofta på politisk styrning, snarare än till marknadskrafter (Simon 1991:39). Empiriskt kan man konstatera en spärrhake-effekt på så sätt att den förhöjda offentliga utgiftsnivån tenderar att ligga kvar på en hög nivå, även efter den akuta krisens avklingande (Ringqvist 1996:52). Möjligen är detta en viktig delförklaring till den offentliga sektorns tillväxt, men klart är att *viljan till demokratisering knappast varit drivande i dessa sammanhang.*

– *Kapitalintensiva verksamheter har ofta finansierats offentligt under uppbyggnadsskedet.* Här har det ofta handlat om statsmaktens snävare funktionella behov – inte sällan liktydigt med kronans och krigsmaktens behov – och/eller upprustning och modernisering av infrastruktur. Klassiska exempel för Sveriges del är bergbruket under 1600-talet och utbyggnaden av järnvägar under slutet av 1800-talet. *Det är svårt att hitta kombinationen tjänster-demokratiska motiv i denna typ av offentligt produktionsstöd.*

– Ett lands största tillgång är en underdånig, stor och frisk befolkning hette det på 1700-talet. Det var en blomstrande tid för den offentliga vårdens och folkhälsoarbetets organisering. Många grundläggande drag i vår moderna välfärdstjänsteproduktion är ett arv från denna tid.¹² Den ekonomiska-politiska doktrin som genomsyrade ansträngningarna benämnes vanligen *merkantilism*. Befolkningen var en produktiv resurs för

överheten genom vilken landets rikedom och makt gentemot andra konkurrerande regimer kunde stärkas. Det villkorliga samtycket var inte uppfunnet. Här var det helt visst fråga om offentliga insatser. Materiella åtgärder vidtogs, men också vård, omsorg och folkupplysning stod på dagordningen. Dock karakteriserades dessa tveklöst av en *cynisk och odemokratisk logik enligt vår tids måttstockar.*

– Statskyrkan är med ett anakronistiskt ordval offentlig serviceproduktion. Demokratisk? Nej. Utbyggnaden av denna sektor in-tresserade sig kronan för av politiska skäl och för att skaffa sig ett språkrör till menigheten. *Underdånighet, andlig vägledning och humanism är nyckelord.* Hur man bedömer den relativa tyngdpunkten av dessa motiv har med tidsepoken och den egna tron att göra.

– Den internationella debatten om *socialisering av företag* avsatte sig för Sveriges del 1920 i en 16 år lång utredningsverksamhet i den s k socialiseringsnämnden, som dock inte ledde till några praktiska åtgärder. Den samtida debatten om industriell demokrati, som också genererade statlig utredningsverksamhet, slutfördes i en snabbare takt och med lika magra resultat (Lundh 1987:kap 14). Här fanns krav på demokratisk styrning av industriproduktionens uppläggning, men expansionen av tjänstearbetet och då speciellt *den mycket kraftiga ökningen av offentligt välfärdstjänstearbete skedde långt efter att denna debatt ebbat ut.* Under sekelskiftets uppbyggnad av de stora industriella infrastrukturerna – Telefon- och telegrafverket, Vattenfallsverket och Statens järnvägar – hade den statliga arbetsgivaren inga ambitioner att demokratisera

¹² För en redogörelse av 1700-talets merkantilistiska medicinalpolitik; se Gustafsson 1987 kapitel 5.

organisationen »inåt och neråt« (Kvarnström & Waldemarson & Åmark 1996:kap 1 och 14).

I praktiken har den statliga företagssektorns expansion i 1900-talets Sverige styrts av en mängd motiv; statsfinansiella motiv, kapitalförsörjning genom riskinvesteringar med låg räntabilitet, ekonomisk krishantering och senare sysselsättningsmotiv är symptomatiska exempel. Utvecklingen ger i väsentliga delar intryck av att ha varit pragmatisk-ekonomiskt betingad och karakteriserats av ad hoc-lösningar (Wara 1980:kap 4, Hägg 1993).

Kanske är det så att vi faktiskt inte har någon konsekvent argumentation för välfärd där *demokrati-tjänsteproduktion-offentlig finansiering* sammanförs i en formel. Kanske skall man uppfatta demokratiska arbetsgivare på tjänsteproduktionens område som en oplanerad sammanstötning av två institutionella system med varsin moralisk logik:

- Valfärds kommunerna kan ses som tillhörande *arbetsmarknadens institutioner* där köp- och sälj av arbetskraft står i centrum. Logiken är att arbetsköparen i princip ges fria händer att »leda och fördela arbetet« för att uppnå sina syften.¹³ Detta gäller oberoende av syfte och följaktligen spelar det ingen roll om arbetsgivaren »råkar ha« politisk-demokratiskt fastställda mål. Det är orimligt att avkräva arbetsgivaren »lika omtanke och respekt« för de anställdas alla livsprojekt under arbetstid. Arbetsgivaren kan visserligen frivilligt ge upp sin i grunden instru-

mentella användning av arbetskraften, där arbetsgivarens mål, medel och värdehorisont gäller utan hänsyn till sociala »biverkningar« för de anställda. *Den idealtypiska utgångspunkten för relationen till medarbetarna är dock trots allt en instrumentell logik utan krav på hänsyn till sociala biverkningar.*

- Valfärds kommunerna kan också ses som *en del av det demokratiska politiska systemet*. Alla människors livsprojekt är där principiellt sett likvärdiga. Människors autonomi och förmåga till ansvar för sina handlingar läggs till grund. Här råder ett vidare instrumentellt förnuft. *Utgångspunkten är en demokratisk logik, som kräver ömsesidigt hänsynstagande till »biverkningarna« av det egna handlandet.* Denna logik har i sig ingen begränsning i tid och rum, ej heller restriktioner betingade av »ras, kön eller social ställning«.

Sammanstötningen av de två institutionella systemen reser både analytiska och empiriska frågor: Den politiska filosofins begreppsapparat verkar oförberedd på frågan huruvida de goda medborgarprinciperna skall gälla under arbetstid när medborgarna arbetar på politiskt uppdrag. Vilken princip är överordnad den andra? Arbetsmarknadens köp-sälj eller politikens villkorliga samtycke? Exempel på viktiga men obesvarade empiriska frågor är: Hur resonerade man om detta när valfärds kommunerna växte fram? Glömdes frågan helt enkelt bort? Stod samhällsvetenskapen och filosofin intellektuellt orustade inför den omvandling av det svenska samhället som skedde under efterkrigstiden?

¹³ Gustafsson (1994b) ger en översikt över den svenska institutionella utvecklingen vad gäller den berömda paragraf 32 i SAF:s stadgar.

Referenser

- Anttonen, A. (1990) »The Feminization of the Scandinavian Welfare State« i Simonen, L (ed), *Finnish Debates on Women's Studies*. University of Tampere: Research Institute for Social Science.
- Barr, N. (1992) Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *Journal of Economic Literature* XXX:(June), 741-803.
- Dunleavy, P. (1986) Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches. *Public Administration*, 64:1, 13-34.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Oxford: Polity Press.
- Glennerster, H. & Le Grand, J. (1995) The Development of Quasi-Markets in Welfare Provision in the United Kingdom. *International Journal of Health Services*, 25:2, 203-218.
- Gustafsson, R. Å. (1993) Ekonomi, politik, civilitet - Ett handlingsteoretiskt bidrag till diskussionen om marknad, stat och civilsamhälle. *Sociologisk Forskning*, 30:4, 3-32.
- Gustafsson, R. Å. (1994), red, *Köp och sälj, var god svälj? - Världens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv* Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Gustafsson, R. Å. (1994a) Efterfrågestyrning eller beställarstyrning - Ett dilemma i hälso- och sjukvårdens nya köp-säljssystem. *Socialmedicinsk Tidskrift* nr 4, 198-204.
- Gustafsson, R. Å. (1994b) »Traditionernas ok på arbetsmiljöpreventionens område« i Carlsson, G., Arvidsson, O, red, *Kampen för folkhälso-Prevention i historia och nutid*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Gustafsson, R. Å. (1987) *Traditionernas ok - Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv*. Stockholm: Es-selte studium.
- Habermas, J. (1990) Kommunikativt handlande - Texter om språk, rationalitet och samhälle redigerade av Anders Molander. Göteborg: Daidalos
- Herlitz, U. (1989) *Om den offentliga sektorns framväxt*. Lund: Studentlitteratur.
- Hägg, I (1993) *Staten som ägare - Empiriska studier av ASSI, Celsius, Procordia och SSAB*. Stockholm: SNS Occasional paper nr 52 oktober 1993.
- Kvarnström, L & Waldemarson, Y. & Åmark, K. (1996) *I statens tjänst - Statlig arbetsgivarpolitik och fackliga strategier 1870-1930*. Lund: Arkiv.
- Lewin, L. (1988) *Det gemensamma bästa - Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlssons.
- Lundh, C. (1987) *Den svenska debatten om industriell demokrati 1919-1924*. Lund: Skrifter utgivna av ekonomisk-historiska föreningen vol XLIX.
- Lundquist, L. (1993) *Ämbetsman eller direktör? - Förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Mansbridge, J. J. (1990) »The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life« i Mansbridge, J.J., ed, *Beyond Self-Interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Palme, J. (1996) »Välfärdsstaten som strategi för jämlikhet« i Palme, J. & Wennemo, I. (red) *Generell välfärd - hot och möjligheter?* Stockholm: Socialdepartementet, Välfärdsprojektets skriftserie Fakta/kunskap nr 3.
- Ringqvist, M. (1996) *Om den offentliga sektorn - vad den ger och vad den tar*. Stockholm: Publica.
- Rooseniit, R. (1995) »Styrmodeller upplevda av en sjukhusdirektör« i *Den planerade marknaden - Om nya styrformer i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:7.
- Rothstein, B. (1994) *Vad bör staten göra? - Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Simon, H. A. (1991) Organizations and markets. *Journal of Economic Perspectives* 5:2, 25-44.
- Svallfors, S. (1994) Svenskarna och välfärdsstaten. *Häftet för Kritiska Studier* 1994:27, 39-52.
- Svallfors, S. (1996) »Klass, kön och välfärdsstatlig integration: om attityder till välfärdspolitiken« i Palme, J. & Wennemo, I. (red) *Generell välfärd - hot och möjligheter?* Stockholm: Socialdepartementet.

Summary

What to do when reshaping the local welfare "state"? – On the internal and external legitimacy of welfare programmes

Referring to Ronald Dworkin, Margaret Levi, and others, the Swedish political scientist Bo Rothstein has convincingly argued that it is most likely the universal welfare state that has the greatest potential for being recognized as legitimate by its citizens. This is achieved by means of institutional structures that facilitate "dual-utility functions", meaning that social norms and self-interested rational behaviour may merge into a »contingent consent« to participate in welfare state activities on a solidary basis. This presupposes substantial and procedural justice as well as a perceived fair distribution of necessary individual sacrifices.

The analysis applies to the distributional welfare state and its relation to its *citizens*. The focus is on the external legitimacy of the welfare programmes. The current article argues that this perspective is more a self-imposed restriction ruled by conventions in research and public discourse than an inherent component of the philosophical and scientific theories referred to. By generali-

sing the same principles to the local welfare state (i.e., the Swedish county councils and the municipalities acting as public service producers) and their relations to their *employees* a new research agenda is opened up. Here the issue would be the institutional conditions for contingent consent of about 800,000 Swedish (welfare) service workers (or roughly 20% of the working population) to political-democratic steering mechanisms and public responsibility in education, health care, and social welfare. It is shown that Dunleavy's analysis of budget-shaping strategies in provider-purchaser systems can be interpreted as an institutional transformation of the local service production that jeopardizes the internal legitimacy of the political-democratic system. The contingent consent among public (welfare) service employees may be eroded due to perceived unfair distribution of the burdens of cost containment and increased effectiveness.

Fängelse, marknad, fria studier

– skolans institutionella ansikten och utvecklingstendenser

ANDERS PERSSON

Den pliktreglerade obligatoriska skolan kan framstå som enhetlig därför att den är gemensam. I det gemensamma finns emellertid olikheter. I artikeln tas tre i skolan verk- samma motivationstyper upp till behandling: tvång, utbildningsberoende och kunskapsvilja. De blir synliga i tre elevkategorier, tre lärarroller och i tre olika institutionella skolansikten — men också i tre utvecklingstendenser inom skolan. På samma gång som tvåttredjedelsskolan, med sin samtidiga fängelse- och marknadskaraktär, växer fram, mobiliseras kunskapsviljan för att återerövra kunskapens mening inom skolan.

Den svenska grundskolan förefaller vara inne i en mångdimensionell förändringsfas. Flera samtidiga och motstridiga bilder konkurrerar därför om betraktarens blick och får betydelse för hur skolans utvecklingstendenser värderas. På en annan nivå motsvaras detta av vad som ömsom med förtjusning och ömsom oroligt beskrivs som ett utbildningspolitiskt systemskifte. Englund beskriver t.ex. 1990-talets utbildningspolitiska förändringar som en övergång från skolan som samhällelig till privat angelägenhet,

Anders Persson, fil. dr i sociologi, universitetslektor vid Sociologiska institutionen i Lund

från gemensam medborgarutbildning till privatiserad utbildning:

Det är uppenbart att skolan därmed fjärrar sig från det gemensamma samhällsprojektet, att bygga det goda samhället, och istället tenderar att utgöra ett medel för dem som bäst kan utnyttja det för sina syften. (1996: 22)

På ett politiskt-retoriskt plan är det inte svårt att finna belägg för en sådan uppfattning. Men just detta sätt att analysera genom motsatser, gör att värderingen av den tidigare utbildningspolitiken kan komma att bestämmas av hur den nuvarande värderas och vice versa. Systemskiftesdebattens egen