

New Public Management – vart leder den nyliberala reformen av högskolan?

Erik J Olsson

1. Inledning

I den här uppsatsen ska jag ta upp en företeelse som heter New Public Management och hur den underminerar den offentliga sektorn och inte minst högskolan där jag själv verkar som filosofiprofessor. Istället för New Public Management kommer jag ofta att använda förkortningen NPM.

Mina centrala teser är att:

- 1) En radikal form av NPM är en realitet i Sverige idag.
- 2) Denna form av NPM har införts i skymundan och på ett anmärkningsvärt och förtroendeskadande sätt.
- 3) Den mer positiva nyheten är att det centrala argumentet för NPM vid närmare påseende inte alls är tvingande utan bygger på ett grundläggande tankefel.

Jag ska också föreslå några sätt att effektivt motverka NPM, bl.a. den metod som Academic Rights Watch valt att tillämpa. Academic Rights Watch är en stiftelse som jag driver gemensamt med andra akademiker vid universiteten i Göteborg, Lund, Uppsala och Umeå och vars uppgift är att bevaka den akademiska friheten i Sverige. Detta främst genom att dokumentera överträdelser av lärares och forskares rättigheter på vår webbplats (www.academicrightswatch.se). Ibland använder jag förkortningen ARW för Academic Right Watch.

Man kan se videosnuttarna som en bakgrund till alla överträdelser av alla akademiska överträdelser som ARW kunnat dokumentera. Vi är väl upp i ett par hundra nu, beroende på hur man räknar, och det finns anledning att tro att vi bara ser toppen av isberget. Utan den bakgrund som ges här förefaller överträdelserna nästan obegripliga, nästan så att man inte tror att det kan vara sant. Men mot bakgrunden framstår de förhoppningsvis som fullt förklarliga, t.o.m. förutsägbara – något man hade förväntat sig. Den som vill läsa den text som ligger till grund för videoklippen hittar den på ARW:s hemsida, med referenser och allt.

Efter denna inledning ska jag ta diskutera begreppet New Public Management. Jag övergår sedan till att diskutera skillnader i villkor mellan offentlig och privat verksamhet. Jag beskriver därefter hur Sverige införde New Public Management, i viss mening mot alla odds. Nästa avsnitt handlar om granskningsmyndigheternas roll, vilket leder över till vad jag anser vara det grundläggande tankefelet bakom NPM. Slutligen berättar jag om vad man kan göra för att motverka NPM. Allra sist sammanfattar jag diskussionen och drar några slutsatser.

2. New Public Management – en begreppsbestämning

Begreppet New Public Management eller NPM introducerades av den brittiske forskaren Christopher Hood (1991) och är nära förknippad med nyliberalismen som ideologi. Louise Bringselius, som är docent och organisationsforskare vid Ekonomihögskolan i Lund, har betonat begreppets mångdimensionalitet. Här är några deviser som enligt Bringselius förknippas med NPM (Bringselius, 2015):

1. Förvaltningsmyndigheter ska ledas av opolitiska förvaltningschefer med betydande handlingsfrihet.
2. Styrningen ska vara resultatorienterad och utgå från granskning av prestationer.
3. Resultatansvaret ska delegeras inom myndigheten.
4. Olika fristående aktörer ska kunna utföra offentliga åtaganden.
5. Konkurrens ska eftersträvas.
6. Privat sektor som ska fungera som förebild för offentlig sektor.
7. Ekonomisk återhållsamhet ska betonas.

Det jag ska intressera mig för här är NPM såsom föreställningen att privat sektor ska fungera som förebild för offentlig sektor så att, i förlängningen, *offentlig verksamhet ska styras som om det vore fråga om privat verksamhet*. Med NPM menar jag i fortsättningen endast denna starka tes om inget annat sägs. Det ska nämnas att flera av de andra komponenterna i det vidare NPM-begreppet följer av denna snävare bestämning, som därför kan göra anspråk på att vara en central del av begreppet, t.ex. att cheferna ska ha större handlingsfrihet och olika fristående aktörer ska kunna utföra offentliga åtaganden. Men jag ska inte fördjupa mig i detta här.

Vissa föreställningar som cirkulerar i dagens samhälle gör att NPM, i denna snävare mening, utövar stor lockelse på många politiker och beslutsfattare:

- 1) Effektivitet är ett övergripande mål för offentlig sektor.

Enligt Arbetsgivarverket ställs krav på de statliga verksamheternas ”rationalisering, effektivitet, flexibilitet, snabba omställningar och ökad samordning inom kärnverksamhet, administration, IT och uppföljning” (2013, s. 11).

- 2) Offentlig sektor som den traditionellt styrs – dvs. med avsevärd betoning på regelföljande – är ”ineffektiv” och privat sektor ”effektiv”.

Det blir i så fall nästan en självklarhet att offentlig sektor måste omgestaltas efter privat mönster så att den också blir lika effektiv. Ergo:

- 3) Offentlig verksamhet ska styras som om den vore privat (NPM).

NPM får i så fall en tvingande karaktär och blir närmast en logisk konsekvens av självklart giltiga grundförutsättningar. Den som är mot NPM är en hopplöst irrationell och okunnig nostalgiker alternativt en världsfrånvärd bakåtsträvare – eller allt detta på en och samma gång.

Det är knappast en hemlighet att NPM i Sverige utgår från den ekonomiska makten i Regeringskansliet och särskilt Finansdepartementet. Här spelar troligen erfarenheter från den svenska finanskrisen i början av 90-talet en roll som varnande exempel och motiverande faktor. Krisen orsakades av ständigt stigande offentliga kostnader. Det faktum att Sverige på senare tid haft en gynnsam ekonomisk utveckling har säkert befäst övertygelsen att NPM är så nära en självklar grundsats man kan komma inom politiken. Finansdepartementets vilja att ändra sig på denna punkt torde vara minimal.

Svenska fackföreningar har också låtit sig påverkas av den logik som leder fram till NPM. En aktuell studie från Örebro fann ingen väsentlig skillnad mellan Arbetsgivarverket och arbetstagarnas organisation Saco-S när det gäller synen på NPM (Johansson, 2016). Arbetsmarknadens parter är alltså helt överens om de förutsättningar som gör att NPM framstår som det enda rationella alternativet när det gäller myndighetsstyrning.

Jag ska återkomma till intrycket av NPM:s tvingande karaktär senare i min diskussion och till varför detta intryck är bedrägligt.

Det är en sak att se NPM som ett naturligt svar på den offentliga sektorns förmodade ineffektivitet, en annan att faktiskt genomföra NPM i praktiken. Egentligen verkar det omöjligt att, inom ramen för rättsstaten, styra det offentliga som om det vore privat, då grundlagen, särskilt 2 kap regeringsformen gör en klar åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet. Ett privat företag får t.ex. begränsa anställdas yttrandefrihet på ett sätt som staten inte får göra gentemot statsanställda. NPM kräver, å andra sidan, att offentliganställdas yttrandefrihet på samma sätt får inskränkas gentemot staten, analogt med hur det sker inom det privata. NPM verkar alltså falla på sin egen orimlighet, ja grundlagsvidrighet.

Min första fråga är om man ändå – så att säga mot alla odds – kan säga att NPM faktiskt införts i Sverige, dvs. att det offentliga nu styrs som om det vore privat? Min tes är att den bästa förklaringen till det vi ser hända i offentlig sektor och på statliga högskolor är att NPM genomförts i mycket hög grad och att det finns indikationer på att införandet nått sin logiska slutpunkt, där hela eller en mycket stor del det offentliga faktiskt styrs, i strid med grundlagen menar jag, som om det vore privat.

Här ska jag främst hålla mig till den sektor som jag kan bäst: högskolesektorn. Men många observationer är tillämpbara på den offentliga sektorn generellt, dock möjligen i något mindre grad på de rättsvårdande myndigheterna (polis, domstolar osv.) av skäl som snart jag ska återkomma till.

3. Offentligt kontra privat

Låt mig uppehålla mig lite kring skillnaderna i villkor mellan offentlig och privat verksamhet.

1) Det offentliga är för det första skattefinansierat och ägs av det allmänna, dvs. av oss svenska medborgare.

2) Det privata är betydligt mer konkurrensutsatt och denna utsatthet är betydligt mer kännbar: om ett privat företag inte klarar sig i konkurrensen sjunker företagets börsvärde, i värsta fall hotar konkurs och/eller uppsägningar. Detta sker inte, eller åtminstone inte lika lätt, inom det offentliga. En högskola som håller låg kvalitet läggs sällan ner i praktiken. Konsekvenserna av dålig styrning/låg kvalitet är alltså mycket mer påtagliga inom det privata. Därför resonerar man att det inom det privata finns ett större egenintresse hos ledning/styrelse/ägare där att ta eget ansvar och se till att saker och ting fungerar som de ska, vilket göra att det privata i högre grad är självreglerande. Det behövs alltså i många fall mindre reglering inom det privata därför att saker och ting antas lösa sig själva.

Inom det offentliga däremot behövs särskilda regler för att se till att verksamheten fungerar som den ska och att ägarna, dvs. ytterst medborgarna, ska kunna försäkra sig om detta.

Reglerna gäller:

- Vad man får säga: yttrandefrihet är mer långtgående inom det offentliga (meddelarfrihet, repressalieförbud etc.)
- Vilken information som är offentlig: offentlig verksamhet kräver mer transparens och insyn (diarieföring, handlingars offentlighet etc.)
- Hur ärenden ska hanteras: inom det offentliga ställs krav på objektivitet, saklighet och opartiskhet
- Vem som ska anställas: inom det offentliga gäller som grundregel att alla tjänster, förtjänst och skicklighet ska vara främsta anställningsgrund
- Hur ansvar ska utkrävas: en offentlig tjänsteman kan åtals för tjänstefel

Angående yttrandefriheten inom offentlig sektor ger Thomas Bull, juridikprofessor och numera justitieråd i högsta förvaltningsdomstolen, följande motivering (Bull, 2013, s. 261):

Om grundlagsskyddet [för yttrandefriheten] ska kunna ge de positiva effekter som eftersträvas i form av en fri och välinformerad debatt så är det centralt att de offentligt anställda – som har en särskild inblick i hur våra gemensamma angelägenheter hanteras i praktiken – kan och vågar delta i denna. Inte bara renodlade repressalier hindrar sådant deltagande, utan även kritiska uttalanden som gör klart för de anställda att utspel i media eller kontakter med publicister inte är uppskattade.

Lars Calmfors, professor emeritus i internationell ekonomi och ordförande i Arbetsmarknadsekonomiska rådet, förklarar vitsen med utlysning av tjänster inom det offentliga (Calmfors, 2016):

Handplockning av personer som tidigare har arbetat ihop förekommer visserligen i privat näringsliv och kan ibland vara effektiv för att få ett väl fungerande arbetslag. Risken för missbruk motverkas där av de konkurrensnackdelar det kan innebära. Den spärren finns inte i offentlig sektor och därför finns reglerna om tillsättning i öppen konkurrens efter enbart merit och förtjänst.

När det gäller straffrättsligt ansvarsutkrävande vid tjänstefel anges bakgrunden på följande sätt av Thomas Bull (2013, s. 482-3, min kursivering):

Straff har många funktioner på såväl individplanet som för samhället som helhet. Det kan gälla olika former av prevention, hämnd och symbolisk markering av vad som är acceptabelt i samhället. För denna studies del är det av störst intresse att fokusera på det straffrättsliga ansvarsutkrävandets symboliska funktioner eftersom utkrävandet av ansvar för tjänstefel innefattar en tydlig symbolisk dimension. Denna funktion handlar om att *upprätthålla det allmänna förtroendet* för förvaltningens förmåga att sköta sina uppgifter på ett opartiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Det straffrättsliga ingreppet mot enskilda tjänstemän får i detta sammanhang alltså en annan innebörd än 'bara' ett sökande efter individuella fel och ansvarskrävande för dessa.

Förutom de regler inom det offentliga som jag redan nämnt, och som skiljer det offentliga från det privata, finns särskilda bestämmelser för forskare och lärare på statliga lärosäten:

- Ännu större rättsligt skydd i grundlagen för yttranden i "vetenskapliga angelägenheter".
- Ett generellt skydd för forskningens frihet i grundlagen.
- Mer specifikt skydd för vissa delar den akademiska friheten i högskolelagen och ett, numera visserligen minimalt, kollegialt inflytande vid val av rektor och representation i högskolestyrelser.

4. Hur Sverige införde New Public Management – mot alla odds

Det finns som jag ser det väsentligen tre sätt på vilka NPM kan införas:

Alternativ 1: Det statliga regelverket anpassats så att det inte längre finns någon skillnad mellan att vara statligt anställd och att vara privat anställd: staten uppträder som "privat arbetsgivare" med rätt att inskränka yttrandefriheten, dölja information strategiskt, anställa efter "handplockning" osv. Detta skulle dock kräva radikala ingrepp i grundläggande medborgerliga rättigheter och offentligrättsliga principer och tvivel skulle med rätta uppstå angående om Sverige fortfarande är en demokrati. Effekten skulle bli ett slags statskapitalism där staten enligt lag får uppträda som privat företag på en global marknad.

Alternativ 2: Privatisera hela eller stora delar av den offentliga sektorn. Detta är det egentliga nyliberala alternativet. Då det som tidigare var offentligt nu är privat är det per definition fritt fram att styra verksamheten som privat verksamhet. Insyn i verksamheten kan begränsas, yttrandefriheten inskränkas osv. Det tidigare borgerliga förslaget att införa högskolestiftelser faller under detta alternativ. Redan idag är några få svenska högskolor privata, t.ex. Handelshögskolan, även om staten där också har visst inflytande. Detta alternativ betyder dock att riksdag och regering riskerar förlora den politiska kontrollen över offentlig verksamhet, vilket leder till minskad politisk handlingsfrihet. Antalet högskoleplatser kan t.ex. inte anpassas efter ungdomskullar och arbetslöshet på det sätt som nu sker. Det finns vidare stor enighet bland väljarna att det allmänna även i fortsättningen ska ha kontrollen över stora delar av det som nu är offentligt – sjukvård, skola, högre utbildning, polis osv. – något som en majoritet är beredda att betala för skattevägen om kvaliteten kan upprätthållas. Att vilja privatisera alltför mycket vore alltså ett politiskt vågspel, för att inte säga självmord.

Alternativ 3: Låt i stort det offentliga regelverket vara kvar men instruera cheferna, direkt eller indirekt, att agera som om de verkade inom det privata och säkerställ att detta inte får några konsekvenser för cheferna personligen. Det måste särskilt undvikas att sådana chefer ställs till svars för tjänstefel. Cheferna kan i så fall systematiskt bryta mot de lagar och regler som styr offentlig verksamhet och istället agera som privata chefer. Detta alternativ kräver att tjänstefelet i princip avskaffas för att det inte ska vara förenat med personlig risk för cheferna att verka enligt NPM.

Från ett nyliberalt perspektiv är denna lösning en acceptabel kompromiss. Egentligen hade man velat privatisera det offentliga fullt ut. Men om inte det går är det näst bästa att det offentliga fortsätter att vara statligt men att det styrs som om det vore privat. Effekten blir ett slags förtäckt privatisering.

Alternativ 3 gör den liberala demokratin till en definitionsfråga. Å ena sidan har vi en fin demokratisk lagstiftning för hur offentlig verksamhet ska bedrivas, å andra en praxis som väsentligen negerar samma lagstiftning. Det innebär att båda äta kakan och ha den kvar: vi får en imponerande samling lagar samtidigt som ingen sanktion utdelas när det bryts mot dem. Det innebär ett slags dubbelhet som består i att dels högtidligt ställa upp vissa principer och rättigheter till allmänt beskådande, dels visa att vi egentligen inte tycker att principerna och rättigheterna är så viktiga trots allt i konkreta fall. De blir i slutänden blott tomma ord; att bekänna sig till demokratins grundtankar – yttrandefrihet m.m. – blir ett slags ritual där orden upphört att ha någon bestämd innebörd, ungefär som när en typisk nutidssvensk läser den kristna trosbekännelsen.

Vad är det då vi ser i Sverige? Vilket av alternativen har våra politiker valt, om något? Tre iakttagelser kommer att vara centrala när jag ska besvara frågan:

- Vi ser en förändring av det offentliga regelverket i riktning mot det privata när det gäller synen på tjänstefel.
- Beträffande det övriga generella offentlighetsrättsliga regelverket ser vi ingen påtaglig förändring över tid (yttrandefrihet, objektivitetsregler, regler om anställning osv.)
- Samtidigt ser vi tecken på omfattande brott mot det offentlighetsrättsliga regelverket i praktiken.

Jag ska på dessa tre grunder – som jag ska belägga inom kort – argumentera att Sverige valt ”den tredje vägen”, dvs. att införa NPM genom att i grunden avskaffa tjänstemannaansvaret.

Låt oss följa utvecklingen av rättssystemets syn på ansvarsutkrävande, dvs. tjänstefel som brott.

Thomas Bull skriver så här om detta (2013, s. 488, min kursivering):

Ansvarsutkrävandet för de offentligt anställdas felaktiga handlande kan sägas vila på tre ben: ett straffrättsligt, ett arbetsrättsligt och ett skadeståndsrättsligt. Relationerna mellan dessa olika vägar att utkräva ansvar har varierat och inte alltid varit lätta att jämk ihop. Olika synsätt bryts mot varandra angående vilken huvudsaklig funktion reglerna har och för vilka syften en reglering införs. På ett översiktligt plan kan sägas att utvecklingen gått från ett historiskt sett

offentligträttsligt synsätt, till att privaträttsliga perspektiv alltmer vunnit insteg. Regleringens utformning över tid kan ses som olika sätt att balansera olika intressen såsom styrning, effektivitet, enskildas rättssäkerhet m.m.

Hur var det då möjligt för det privaträttsliga synsättet på ansvarsutkrävande i tjänsten att vinna insteg?

Fram till 1970-talet fanns ett s.k. ämbetsansvar – ”ansvar för tjänstefel kunde utkrävas vid åsidosättande av gällande regler (eller vad som följde av tjänstens beskaffenhet) om detta skett av försummelse, oförstånd eller oskicklighet” (Bull, 2013, s. 491). Motivering var det ansågs ”nödvändigt för att garantera en god kvalité inom mängder av tjänsteåtgärder och för att upprätthålla den offentliga tjänstens integritet” (ibid., s. 491-2).

Detta ämbetsansvar avskaffades på 1970-talet. ”Bara fall där en offentlig funktionär missbrukade sin makt att utöva myndighet och där detta vara av allvarlig karaktär ansågs lämpliga för straffrättsliga ingripanden” (ibid., s. 492). Andra fel ska behandlas internt inom myndigheten inom ramen för ett disciplinförfarande och väsentligen hanteras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden”. Bakgrund var, konstaterar Bull, en allmän uppfattning, inte minst hos regeringen, att ”allvarliga fel inte förekommer i någon ökad utsträckning inom den offentliga förvaltningen och att straffrättsliga sanktioner inte borde användas annat än i speciella fall” (ibid, s. 492-3).

Låt oss återgå till nutiden och vad som händer i praktiken när någon anmäler en befattningshavare för tjänstefel. Uppklaringsprocent vad gäller tjänstefel ligger nu på 1%, dvs. endast 1% av anmälningarna leder till att en viss person kan bindas till ett visst brott. Thomas Bull påpekar att samma uppklaringsprocent gäller för cykelstöld. Även cykelstölder klaras alltså upp i bara 1% av alla fall som anmäls.

Förklaring till den låga uppklaringen när det gäller cykelstölder är uppenbar: det finns inte någon misstänkt. Man vet helt enkelt inte vem som tog cykeln. När det gäller tjänstefel förhåller sig det normalt annorlunda: en bestämd person pekats ut som den som begått det påstådda brottet och det råder inget tvivel om denna persons identitet. Men hur är det i så fall möjligt att inte fler binds till ett brott? Thomas Bull pekar på följande faktorer:

1) Lagstiftning och rättspraxis är så flexibla att det finns gott om utrymme för olika ursäkter och undantag.

Exempel: En tjänsteman (polis, åklagare osv) gör en felaktig rättslig bedömning (Bull, 2013, s. 499):

Rättsläget kan beskrivas som att offentliga tjänstemän också vid utövandet av de mest ingripande typer av tvångsåtgärder mot enskilda har en betydande marginal att göra felaktiga rättsliga bedömningar innan dessa blir straffbara. Vidare tycks domstolarna var benägna att i denna typ av processer se generöst på vad som utgör en osäkerhet om innehållet i gällande rätt.

2) Kravet att felet ska ha skett vid myndighetsutövning gör att många fel inte straffsanktioneras, t.ex. en chefs kritik av en anställds yttranden i medier. Den normala rättsliga bedömningen i ett sådant fall vore att hävda att det visserligen var ett grundlagsbrott

men då överträdelsen inte skedde vid myndighetsutövning begick chefen inte tjänstefel: Thomas Bull skriver, sammanfattningsvis, att ”anknytningen till myndighetsutövning medför att grundlagsskyddade rättigheter lämnas utan straffrättsligt skydd” (Bull, 2013, s. 503).

Andra förklaringar till den nedslående statistiken är att hög arbetsbelastning, ovana (bristande utbildning) och ”ingen skada skedd” gäller som rättsligt giltiga ursäkter och förmildrande omständigheter.

De få personer som varje år döms för tjänstefel är väsentligen poliser, domare eller tillhör andra grupper som arbetar inom de rättsvårdande myndigheterna. ”Endast i undantagsfall förekommer personer från andra myndighetssfärer i refererad rättspraxis” (Bull, 2013, s. 512).

Det finns endast några få fall där någon chef inom högskolan dömts för tjänstefel. Det enda fall jag kan dra mig till minnes från ARW:s praktik är ett fall i Skövde. Det gällde två anställda som antagit en anhörig till en utbildning som denne aldrig sökt. Ärendet togs upp i högskolans personalansvarsnämnd där det beslutades att de anställda skulle åtalsanmälas för tjänstefel, varvid de anmälda valde att själva lämna sina anställningar efter hot om avsked. Här fanns det dels ett klart uppsåt, dels skedde det felaktiga agerandet inom ramen för myndighetsutövningen. (De ARW-ärenden som nämns i denna artikel finns dokumenterade på vår webbplats under www.academicrightswatch.se.)

Här finns alltså en egendomlig skillnad mellan de rättsvårdande myndigheterna, där tjänstefel utdöms något oftare, och annan offentlig verksamhet. ”Den olikbehandling som råder i detta hänseende mellan personalgrupper inom rättsväsendet och de inom övrig förvaltning kan ... inte anses vara sakligt motiverad.” (Bull, 2013, s. 514). ”Inte bara rättsväsendet, utan hela den offentliga förvaltningen, har behov av allmänhetens förtroende. Ja, det kan t.o.m. sägas att det demokratiska styrelseskicket har behov av en förvaltning som har medborgarnas förtroende och att denna tydliga lucka i hur detta förtroende värnas därför är extra svår att motivera.” (ibid., s. 514).

Slutsatsen är att tjänstemannaansvaret har nedmonteras och nu i praktiken är icke-existerande.

Jag övergår nu till min andra punkt: att vi angående det övriga offentliga regelverket (dvs. som inte gäller tjänstefel) inte kan se någon slående förändring över tid. Det gäller:

- Vad man får säga: yttrandefrihet (meddelarfrihet, repressalieförbud etc.)
- Vilken information som är offentlig: offentlighetsprincipen, transparens och insyn (diarieföring, offentliga handlingar etc.)
- Hur ärenden ska hanteras: objektivitet, saklighet och opartiskhet, utvikande av jäv
- Vem som ska anställas: utlysning av tjänster, skicklighet som främsta anställningsgrund

Samtidigt som tjänstefelet nedmonteras och det övriga offentliga regelverket uppvisar relativ konstans finns det – och det här är min tredje punkt – många tecken som tyder på att det är vanligt med regelbrott inom det offentliga (även utanför de rättsvårdande instanserna).

Bull (2013, s. 513) sammanfattar Socialstyrelsens årliga rapportering så här: ”Det finns således anledning att tro att det finns ett stort antal felaktigheter och brister inom den offentliga förvaltningen som aldrig bedöms av de rättsvårdande myndigheterna eller av något disciplinärt organ”.

Stöd för omfattande regelbrott får man också vid studier av Justitieombudsmannens praxis, där t.ex. antalet klagomål på tjänstemän befinner sig på alarmerande hög nivå och ökar stadigt varje år. Antalet klagomålsärenden var ämbetsåret 1999/2000 4579. 15 år senare, 2014/2015, var antalet klagomålsärenden 7143. Det är 20 klagomål per dag. Situationen är ungefär densamma hos Justitiekanslern, som till skillnad från JO är ett organ under regeringen och inte under riksdagen.

Exempelvis var antalet klagomål som hade att göra med ”yttrandefrihet, offentlighet och sekretess”, dvs. unikt offentlig-rättsliga regleringar, ämbetsåret 1996/1997 257. 2014/2015 hade de stigit till 404.

Ärendeutvecklingen de senaste 10 åren

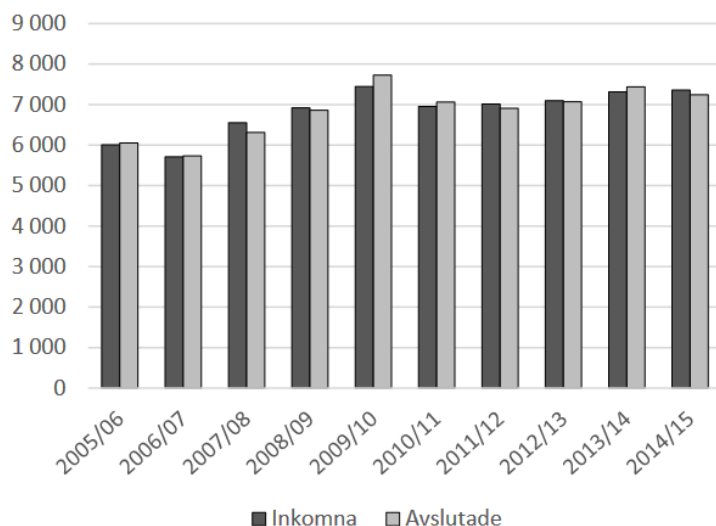


Bild från JO: Ärendeutveckling.

Att många av regelbrotten inom högskolan just avser yttrandefriheten, offentlighetsprincipen, saklighet och opartiskhet vid handläggning och tjänsteställningar illustreras av Academic Rights Watch bevakning. Jag ska inte här gå in i detalj på detta utan hänvisar till vår webbplats. Här finns allt från interna kommunikationsregler som strider mot yttrandefriheten till massiva överträdelser av anställningsreglerna. Det mest extrema fallet rör en anmälan om 95 felaktiga anställningar bara vid Humanistisk fakultet i Göteborg. Den som vill skaffa sig en provkarta på olika strategier för att undvika att tillsätta tjänster i konkurrens efter utlysning kan också vända sig till Överklagandenämnden för högskolan och begära ut beslut. Där hittar man det mesta – från tjänster som inte utlysts eller skräddarsyts för interna sökande, till sakkunnigutlåtanden som inte beaktats och rangordningar som omkastats.

ARW har också många individuella ärenden där forskare, inklusive professorer, fått sin yttrandefrihet beskuren av cheferna. Den typiska instruktionen är att inte kritisera chefsbeslut

med risk för att bli uppsagd eller att förbjudas prata med medierna. En undersökning som vi gjorde visade, angående saklighet och opartiskhet, att nyhetsbevakningen på högskolornas webbplatser huvudsakligen innehåller för högskolan positiva nyheter. Kritik tonas ner eller förekommer inte alls. Vissa högskolor rapporterade t.ex. inte alls kring Universitetskanslerämbetets utvärderingar av deras utbildningar, där många fick betyget ”bristande kvalitet”.

Slutsatsen av allt detta blir att våra politiker i praktiken valt alternativ 3: nedmonteringen av tjänstemannaansvaret gjorde det möjligt att systematiskt bryta mot det offentliga regelverket utan att det får personliga konsekvenser, vilket sedan påpassligt utnyttjades för att införa NPM, dvs. att styra det offentliga som om det vore privat. Detta trots att denna form av NPM på ett flagrant sätt står i konflikt med svensk grundlag.

Om vi hade ett utvidgat tjänstemannaansvar, där överträdelser av det offentliga regelverket verkligen beivrades, skulle det inte längre vara möjligt att bedriva verksamhet inom det offentliga som om den vore privat. Då skulle de inte längre vara möjligt att inom det offentliga inskränka anställdas yttrandefrihet, försämra transparens och insyn, hantera ärenden osakligt och partiskt eller handplocka folk som man råkar känna för tjänster. Det skulle inte vara möjligt att i praktiken inskränka lärares och forskares akademiska frihet. Kort sagt: NPM skulle inte vara möjlig.

5. Men har vi inte granskningsmyndigheter?

Nu kan någon invända att detta inte kan stämma. Vi har ju granskningsmyndigheter såsom Justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK) som ska se till att lagar och förordningar följs i det offentliga.

Om detta kan sägas att JO alltid avskrivit merparten av alla ärenden utan nämnvärd utredning. Bara ett fåtal ärenden leder till kritik av den anmälda myndigheten/tjänstemannen. 2014/2015 ledde inget klagomål till ”åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd” respektive ”förundersökning”. Den lilla andel av anmälare som ”får rätt” har dessutom halverats över en 20-årsperiod – från 14 till 7 procent – samtidigt som antalet anmälningar är på väg att fördubblas. Det är svårt att tolka detta på annat sätt än att JO blivit villigare att se mellan fingrarna på senare tid. Detta har skett samtidigt som NPM införts.

Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4.992 beslut

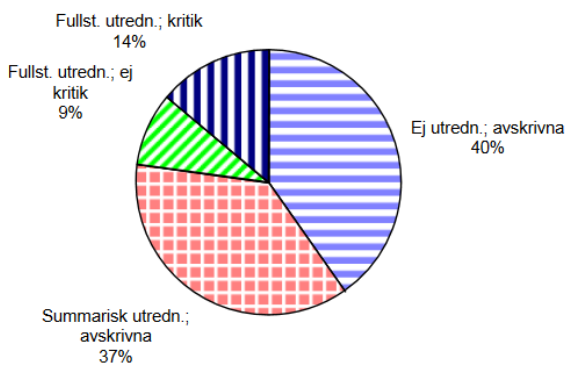


Bild: JO-beslut verksamhetsåret 1996/1997 ur Ämbetsberättelsen.

Besluten i tillsynsärenden⁹¹ inom hela tillsynsområdet, utom Opcat: totalt 7 280 beslut

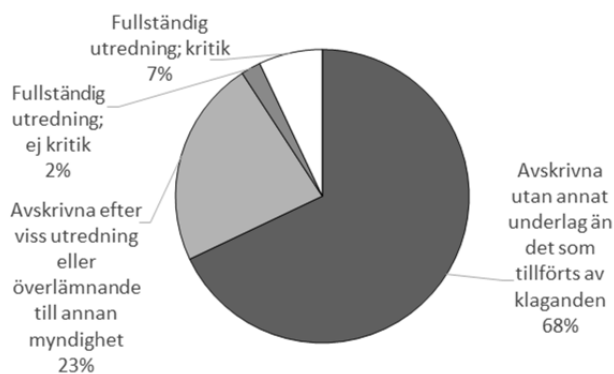


Bild: JO-beslut verksamhetsåret 2014/2015 ur ämbetsberättelsen (Opcat = särskild tillsyn av frihetsberövade).

En utomstående betraktare måste dra slutsatsen att JO:s bedömningar generellt befinner sig mycket långt från det ”allmänna rättsmedvetandet”. Den alternativa hypotesen att anmälarna generellt är oseriösa och smått patologiska rättshaverister eller allmänt dumma i huvudet finner jag mindre trolig, även om dessa kategorier säkert också finns representerade.

Vidare är det så att lite JO-kritik inte tas på särskilt stort allvar nuförtiden. Cheferna har lärt sig att göra offentlig avbön i medierna, om saken mot förmodan skulle hamna i strålkastarljuset, för att sedan efter någon tid diskret återgå till de vanliga rutinerna.

Det ska dock sägas att JO är på alerten när det gäller vissa typer av ärenden, t.ex. överträdelse av plikten att lämna ut allmänna handlingar. Den som anmäler i ett sådant ärende kan ofta räkna med framgång om det finns skriftlig eller annan dokumentation av överträdelsen. Traditionellt högprioriteras också meddelarfriheten och inte minst efterforskningsförbudet, dvs. förbudet att efterforska vem som lämnat uppgifter i medierna.

Mitt intryck är också att behandlingen av ärenden om t.ex. yttrandefriheten är beroende av vilken justitieombudsman som bedömer. En särskilt respekterad bedömare var nyligen avlidne stf JO:n Hans Ragnemalm. De beslut av honom som jag sett genomsyras av ett särskilt patos för yttrandefriheten och demokratin. Samma sak gäller tidigare JO:n Hans-Gunnar Axberger. Både Axberger och Ragnemalm kom för övrigt från akademien och inte från regeringskansliet, vilket säkert inte är utan relevans i sammanhanget. ARW har å andra sidan varit kritisk mot JO:n Lilian Wiklund, som hämtades från Finansdepartementet och nyligen avgick i förtid under oklara omständigheter, men sedan gjort en oväntad comeback som stf JO.

Slutsatsen är att JO och JK är mycket otillräckliga verktyg för att hindra NPM-inspirerade chefer att bryta mot lagar och regler. JO kan till och med ha motsatt effekt: att stärka NPM. ARW har, baserat på JO:s publicerade ärendeutveckling över tiden, uppskattat att JO varje år avslår ca 300-400 berättigade anmälningar, dvs. anmälningar som på 90-talet hade resulterat i JO-kritik. Våldigt ofta gäller anmälningarna till JO chefer som åsidosatt det offentliga regelverket och betett sig som inom det privata. Genom avslagen stärks cheferna i villfarelsen att de gjorde rätt, varför även NPM stärks. ARW har för övrigt som policy att just av detta skäl inte berätta om JO:s och andra granskningsmyndigheters avslag.

Bara för att ta ett exempel i mängden på hur JK och JO medverkar till att befästa NPM. JK avskrev nyligen rutinmässigt en anmälan från en lärare vid Högskolan Dalarna som klagat på att högskolan anlitat en advokat för att utreda huruvida högskolan, dvs. uppdragsgivaren, begått kränkande särbehandling. Att en myndighet anlitar en advokat, som per definition har lojalitetsplikt mot uppdragsgivaren, för att utreda sig själv är – enligt det allmänna rättsmedvetandet – ett flagrant brott mot grundlagens krav på myndigheters saklighet och opartiskhet. Genom JK:s avslag har nu intrycket skapats att detta är okey. En förnyad anmälan till JO gick samma öde till mötes (Dnr 4251-2016). Här agerade nye JO:n Stefan Holgersson, som likt Lilian Wiklund har en bakgrund på Regeringskansliet. Ett beteende som vore okey inom det privata men definitivt inte inom det offentliga har nu godkänts även från offentlig-rättslig synpunkt. Det är av detta skäl som JK och JO är tveeggade svärd och man undrar om de är värda skattepengarna som finansierar dem.

En annan central granskningsmyndighet, Riksrevisionen, ertappades nyligen, som vi alla vet tack vare Dagens nyheters dokumentation, med att själv bryta mot flera regler för offentlig verksamhet (en sammanfattning finns under <http://www.dn.se/nyheter/sverige/dns-granskning-av-riksrevisionen-detta-har-hant/>).

En riksrevisor lade sig i en revisionsgranskning av ett beslut som han själv varit delaktig i. En annan riksrevisor, som sedan avgick, lät personer utanför Riksrevisionen, bland annat på regeringskansliet, ta del av och påverka pågående granskningar. Riksrevisorerna lovade bort jobb innan de har utlysts, dvs. handplockade anställda. En tredjedel av Riksrevisionens biståndsanslag på 40 miljoner kronor gick under 2015 till administrativa kostnader på huvudkontoret. Pengarna har bl.a. gått till chefspensioner.

Granskningen av Riksrevisionen är viktigt därför att den visar på en rad oegentligheter t.o.m. hos ett övergripande granskningsorgan, ett organ som granskar andra utan att självt bli granskat. Det ger också ett mått på hur vanliga överträdelser av lagar och regler är inom det

offentliga, inte minst brott mot utlysningsskravet vid tjänstetillsättningar och grundlagens krav på saklighet och opartiskhet.

Granskningen av Riksrevisionen är också viktigt därför att den antyder att införandet av NPM har fullbordats i Sverige. Till och med Riksrevision betar sig nu som ”en privat konsultfirma”, som Inga-Britt Ahlenius framhöll i debatten (Englund, 2016).

ARW har gjort egna efterforskningar hos JO – som vi rapporterat om i flera inlägg – och funnit en situation som påminner om den på Riksrevisionen. Vi kunde t.o.m. dokumentera att JO, liksom Riksrevisionen, förbigår det statliga regelverket vid anställningar och underlåter att utlysa tjänster vid myndigheten. Precis som man gör inom privat verksamhet.

Vi har alltså nått den yttersta konsekvensen av NPM:s införande i Sverige. Nu när det kunnat dokumenteras bortom varje rimligt tvivel att även de statliga granskningsmyndigheterna styrs som privata firmor har vi nått det slutstadium, den logiska ändpunkt, där all offentlig verksamhet till sist styrs som om den vore privat.

6. Det grundläggande tankefelet bakom NPM

Som vi såg motiveras NPM av ett argument där slutsatsen är närmast en logisk följd av som det verkar absolut säkra förutsättningar:

- 1) Effektivitet är ett övergripande mål för offentlig sektor (Arbetsgivarverket m.fl.)
- 2) Offentlig sektor som den traditionellt bedrivs är ”ineffektiv” och privat sektor ”effektiv”.

Ergo:

- 3) Det offentliga ska styras som om det vore fråga om privat verksamhet (NPM).

Jag ska kritisera detta argument dels genom att peka på en otydlighet i den första premissen, dels genom att med exempel underminera den andra. Jag börjar med otydligheten.

Effektivitet är alltid effektivitet i uppfyllandet av ett annat mål, t.ex. kostnadsbesparing, samhällsnytta, jämlikhet osv. Faran med att inom myndighetssfären betona vikten av effektivitet utan att klart specificera det mål som de effektiva medlen ska leda till är att myndigheterna själva börjar uppställa mål som man kan uppfylla effektivt som substitut för verksamhetens ”egentliga mål”. Sedan kan myndighetscheferna peka på att verksamheten minsann varit väldigt effektiv och räkna med uppskattning på regeringskansliet och nya fina uppdrag, kungamedaljer och andra utmärkelser.

Med andra ord: den första premissen om vikten av effektivitet är högst rimlig om effektiviteten relateras till verksamhetens ”egentliga mål”. Den blir direkt farlig om spelrum lämnas för myndighetscheferna och regeringen att fritt definiera verksamhetens mål.

Hur subtilt det kan vara att uppställa mål för en myndighetssfär illustreras av förre rektorn vid Stockholms universitet Kåre Bremers ledningsutredning angående högskolans styrning (SOU 2015: 92). Frågan gäller om högskolor ska styras huvudsakligen kollegialt eller av en stark rektor med VD-liknande ställning och managers i rakt nedstigande led. Redan från början slås

fast att effektivitet, ett ofta förekommande ord i utredningen, ska vara ett ledord för högskolornas verksamhet. Efter att ha resonerat ett tag skriver Bremer så här: ”Enligt resonemangen i föregående avsnitt finns en ökad politisk kravbild, ökad finansiering och ökad konkurrensutsättning, vilket kräver starkare ledningsfunktioner som kan prioritera hur lärosätena ska möta dessa utmaningar.” Här möts vi av en bild av en högskola som tvingas förhålla sig liknande kortsiktiga krav från omvärlden som möter många privata företag: ökad konkurrens, även från internationellt håll, krav på större flexibilitet, förmåga att prioritera osv. Utredningens slutsats blir så småningom att högskolorna rekommenderas att avskaffa det kollegiala beslutsfattandet. Istället ska alla beslut om kvalitet i verksamheten fattas av chefer i linje, med rektorn som övermanager. Kollegiala organ ska i bästa fall vara rådgivande. Föga överraskande ställer sig Bremer i utredningen mycket positiv till NPM och rekommenderar uttryckligen att ta det privata näringslivets styrning som förebild för hur högskolorna ska ledas.

Här har högskolans yttersta mål reducerats till olika kortsiktiga målsättningar, såsom att hantera ökad konkurrens och internationalisering, stödja det lokala näringslivet osv. Dessa mål kräver sedan ”effektivt” beslutsfattande, som här väsentligen reduceras till ”snabbt” beslutsfattande.

I sitt remissvar till Ledningsutredningen raljerar Samhällsvetenskapliga doktorandrådet med rätta över Bremers likställande av effektivitet och snabbhet:

Utredningens olika argument för en ökad linjestyrning – med konsekvensen att kollegiet och studenter på alla nivåer förlorar makt över sin egen situation – kan i enkelhet sammanfattas som olika former av effektivitetsargument (baserat på en väldigt förenklad bild av vad ”effektivitet” är inom akademien). För oss som fostrats enligt parollen ”Att tänka fritt är stort, att tänka rätt är större” förefaller utredningens budskap snarare lyda ”Att tänka fritt är stort, att tänka fort är större”. Vi tror att denna syn på akademisk styrning är helt fel väg att gå och i huvudsak väldigt negativ för doktorander, både idag och i framtiden.

Det som gått snett i Bremers analys är att statsmakternas krav på effektivitet kombinerats med en kraftigt förenklad bild av högskolans yttersta målsättning, där dess kortsiktiga mål blivit allena rådande. Men enligt månghundraårig beprövad erfarenhet och en rad överenskommelser på europeisk och internationell nivå har högskolan även, och framför allt, långsiktiga mål. Här är två utdrag ur Europarådets rekommendation om akademisk frihet (Council of Europe, 2006):

The institutional autonomy of universities should be a manifestation of an independent commitment to the traditional and still essential cultural and social mission of the university

Universities need to be close enough to society to be able to contribute to solving fundamental problems, yet sufficiently detached to maintain a critical distance and to take a longer-term view.

Högskolan har alltså även kulturella och sociala mål som inte täcks av Bremers förenklade utredning. Högskolan ska också behålla ett kritiskt avstånd till samhället och inta ett långsiktigt perspektiv. Liknande långsiktiga mål anges i Unescos rekommendationer angående lärare inom den högre utbildningen (Unesco, 1997). Frågan är om Bremers vision

av en rent linjestyrd högskola, med en politiskt tillsatt rektor i toppen, kan uppfylla högskolans långsiktiga kulturella, sociala och demokratiska funktion. Befinner sig inte en åtminstone delvis kollegialt styrd högskola i ett bättre utgångsläge när det gäller att behålla en kritisk distans till samhället och makten, inklusive den politiska?

Men i så fall är den traditionella styrningen av högskolan, med kollegiala beslutsfattande organ och betoning på att följa regelverket, inte alls ”ineffektiv”, trots att det rör sig om en del av offentlig sektor. Vi har i så fall med ett motexempel även underminerat den andra premisen i argumentet för NPM: den som säger att offentlig verksamhet som den traditionellt bedrivs är ineffektiv. Själv tror jag för övrigt på en kombination av linjestyrning och kollegialt beslutsfattande inom akademien, för att kunna uppfylla såväl kortsiktiga som långsiktiga mål, men jag ska inte fördjupa mig i denna diskussion här.

En ytterligare komplikation för anhängare av NPM är att föreställningen att linjestyrning är effektiv ens inom det privata mycket väl kan ifrågasättas. Många, inte minst högteknologiska och kunskapsintensiva, företag orienterar sig idag bort från linjestyrningen och hämtar istället inspiration från akademins kollegiala modell. Google – ett av världens mest framgångsrika företag – är ett bra exempel där ingenjörer och programmerare till stor del arbetar självständigt med Stanford-universitetet som förebild (Schmidt och Rosenberg, 2014).

Alltså: intrycket att det centrala argumentet för NPM är tvingande är i högsta grad bedrägligt. Tvärtom är argumentet ogiltigt då det vilar på ett tankefel.

7. Vad göra?

För den som vill vara med och motverka NPM finns det en rad möjligheter att påverka.

1) Delta i den offentliga debatten genom att uppmärksamma de grundläggande tankefelen i NPM så att NPM inte längre framstår som tvingande.

2) Stöd verksamheter som ARW som försöker etablera ett tjänstemannaansvar utanför det rättsliga systemet. ARW åstadkommer detta genom namnpublicering av chefer där det kan fullständigt dokumenteras att chefen begått en oegentlighet, t.ex. överträtt grundlagarna. Ärendet dyker sedan upp i Google vid sökning på chefens namn, ofta på förstasidan, tack vare möjligheten att markera sökord, så kallad ”taggning”. Detta har visat sig ha stor ”shaming-effekt” och motverkar NPM i praktiken. Det vi gör är kontroversiellt och vi gör det inte lättvindigt utan försöker göra det med stor fingertoppskänsla. Att inte ha något tjänstemannaansvar alls, vilket nu är fallet, är som vi ser det ett ännu sämre alternativ. Här står trots allt en viktig del av demokratin på spel och man måste vara beredd att agera kraftfullt för att skydda centrala grundlagsskyddade värden, även om det är obekvämt och kontroversiellt.

3) Delta i offentlig debatt och kräv ett återinfört reellt straffrättsligt tjänstemannaansvar. Överträdelser av lagar och regler ska beivras, särskilt om de är systematiska och upprepas. Det måste vara kännbart att som myndighetschef i sitt handlande visa missaktning för lagar och regler. Lagarnas efterlevnad måste säkerställas genom att samhället och de rättsvårdande organen visar att de ser allvarligt på överträdelser. Det gäller i synnerhet de regler och lagar som styr det offentliga till skillnad från det privata.

8. Sammanfattning och slutsats

Jag inledde med att göra en begreppsbestämning där det framgick att jag med New Public Management avser den radikala föreställningen att det offentliga bör styras som om det vore privat. Jag nämnde sedan några väsentliga skillnader i lagstiftning när det gäller offentligt kontra privat och berättade om särskilda regler för lärare och forskare. Jag visade sedan hur Sverige, mot alla odds, genomfört denna radikala form av NPM. Detta genom att hitta en tredje väg, dvs. att nedmontera tjänstemannaansvaret så att det är fritt fram för chefer inom det offentliga att agera som inte om det privata utan att det får några personliga konsekvenser.

Jag beskrev därefter granskningsmyndigheternas tvivelaktiga roll i sammanhanget. Jag övergick till att identifiera tankefel bakom NPM. Slutligen föreslog jag några åtgärder som var och en kan vidta som vill motverka NPM, t.ex. verka för ett återinfört reellt tjänstemannaansvar.

För att till sist återkomma till huvudfrågan: varåt leder den neoliberala reformen av högskolan? Svaren är implicita i mitt resonemang så långt men jag avslutar med att kort sammanställa dem.

NPM-styrningen av högskolan gör att högskolan förlorar kontakt med de långsiktiga målen för verksamheten. Högskolan upphör att vara den oberoende kritiska kraft i samhällsutvecklingen, den kulturbärare och samhällspelare, som beprövad erfarenhet och internationella överenskommelser anger att den ska vara. NPM-styrningen av högskolan utgör därför en risk för demokratin som går utöver den generella förtroendeskada som NPM skapar inom det offentliga genom sin dubbelhet.

NPM betyder att det offentliga ska efterlikna det privata, dock under förutsättningar som vid närmare påseende i mycket avviker från de som gäller inom näringslivet. Ett statligt universitet som Lunds går trots allt inte i konkurs eller läggs ner om vi generellt rekryterar våra kompisar och anhöriga eller yppar fel och brister i medierna. Den typ av självreglering som finns inom det privata är svår, kanske omöjlig, att uppnå inom det offentliga och troligen inte heller eftersträvansvärd.

NPM leder därför även till en degenererad, korrumperad och politiserad högskola och offentlig sektor, där det gäller för rektorer och andra chefer att framför allt gynna sig själva och sina vänner samt uppfylla de rätta politiska agendorna, medan frågor om kvalitet i förhållande till de egentliga målen och långsiktighet hamnar i skymundan. Bristen på insyn och transparens gör att det blir svårt att bedöma om skattemedel används på rätt sätt. Effekten är en sektor med allt lägre faktisk kvalitet där en allt större del av kostnaderna går åt till att – med konsulter och professionella kommunikatörers hjälp – upprätthålla skenet av att allt är som det ska.

Det ser alltså illa ut, men som sagt: ingenting är hugget i sten och gemensamt kan vi, med en stor portion förstånd, list, vilja och handlingskraft, vända en utveckling som inte är hållbar.

Referenser

Arbetsgivarverket (2013), Strategi för den statliga arbetsgivarepolitiken.

Bremer, Kåre (2015), Utvecklad ledning av universitet och högskolor, SOU 2015: 92.

Bringselius, Louise (2015), "Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM", DN, 2015-06-20.

Bull, Thomas (2013), Fundamentala fragment, Lustus förlag.

Calmfors, Lars (2016), "Fartblindheten på Riksrevisionen", ledare, DN 2016-07-13.

Council of Europe (2006), Academic freedom and university autonomy, Recommendation 1762. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17469&lang=en>

Englund, Caroline (2016), "KU:s besked upprör experter", DN 2016-08-05.

Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons", Public Administration 69(1): 3-19.

Johansson, Owe L (2016), Facket som inte vill vara motpart: en ideologikritisk studie av Saco-S, Recito Förlag.

Schmidt, Eric och Rosenberg, Jonathan (2014), How Google works, Hachette Book Group.

Unesco (1997), Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html