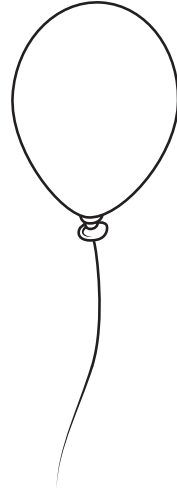


MATS ALVESSON



Extra allt!

NÄR SAMHÄLLS- OCH
MÄNNISKOFÖRBÄTTRANDET
SLÅR TILLBAKA

 fri tanke

Innehåll

Förord.....	9
Inledning: En tragikomisk betraktelse över tidens tand.....	13
De åtta A-lagarna.....	29
Lagen om skärpt lagstiftning.....	45
Lagen om offerhierarkin.....	69
Lagen om hjälpsamhetens stjälpamhet.....	95
Lagen om den krampaktiga godheten.....	125
Lagen om ballongsamhället.....	147
Lagen om Ikaros-syndromet.....	169
Lagen om de lågt hängande frukterna.....	189
Lagen om bumerangeffekten.....	209
Slutsatser och avslutning: Upplösningens dialektik.....	239
Ordlista, A till Ö.....	265
Referenser.....	271

Lagen om skärpt lagstiftning

Lagen om skärpt och ökad lagstiftning bygger på idén om att lagar och regler är bärare av utveckling och förbättring. En standardlösning på vart och vartannat samhällsproblem blir därför mer eller ny lagstiftning – helst också ”skärpt”. Lagar anses fungera bäst – kraftfulla som de är – fast andra regler kan också duga. Men överdrivet bruk av idén om att land ska med lag byggas leder här till rätt skraltiga byggen.

Ibland är det rimligt eller nödvändigt med fler lagar och regler. Miljöhotet kräver till exempel en utbyggd lagstiftning. Men som med allt gott blir det lätt för mycket av det goda. Huvudpoängen i den här boken är som sagt att en viss rationalitet drivs för långt och att vi lever i en tid av *postmoderation*. Måttfullhet har ersatts av att man närmast löper amok i viljan att formellt reglera.

En gång i tiden gällde, i alla fall för Kung Karl XV och de landskapslagsformulerare som levde några hundra år före honom, att land ska med lag byggas. Numera kan man då och då befara att det är motsatsen som gäller: land ska med lag raseras. Det är förstås inte upphovsmänniskornas avsikt – de har nog ofta de bästa intentioner. Lagstiftning är en viktig del i en demokrati, en metod för att tillse att allt går rätt till, att verksamheten följer såväl folkviljans som rättsstatens krav. Men ibland stiftas lagar av opportunistiska skäl – för att lugna en väljaropinion. Och ibland jobbar man med lagar, förord-

ningar, etcetera, för att ha något att sysselsätta sig med eller för att känna sig viktig.

Det pratas gärna om avreglering och minskad byråkrati, men vi lever fortsatt och än mer i regelsamhället. Det blir en del omreglerande i ”det nya regelsamhället” (Fernler & Svedberg Helgesson, 2005). Regler ändras, några försvinner, andra på många områden tillkommer. Juridifiering är förstas inget genuint svenskt påhitt. Antalet regler inom offentlig sektor i till exempel Storbritannien har ökat (McSweeney, 2006). Problem uppstår inte minst när pressen att göra allt formellt rätt är så stor att det går ut över verksamheten – att man koncentrerar sig mer på att göra saker rätt än att göra rätt saker. De lagstiftningssugna krånglar ofta till tillvaron för människor som kunde göra bättre insatser genom att uppmuntras tänka själva, (träna sig i att) använda sitt eget omdöme, ges handlingsutrymme och kanske avkrävas ett gott resultat bortom regelefterlevnad. Lagstiftning speglar ibland en destruktiv klåfingrighet, och inte sällan mänsklighetens fåfänga försök att kontrollera det okontrollerbara. Ofta får försöken indirekta, svåröverskådliga och oavsiktliga konsekvenser. Viljan att reglera så mycket som möjligt av den mänskliga tillvaron är också ett tydligt exempel på en systemvärld som på det ena området efter det andra invaderar den känsliga livsvärlden. Att komma fram till något förnuftigt får stryka på foten, då saker och ting hänförs till jurister som får bestämma vad som ska gälla.

För att inte förvirra läsaren mer än nödvändigt, vill jag klargöra att med lagar menar jag i detta kapitel specifikt formella lagar, av det slag som riksdagen beslutar om – men också andra typer av formella regelverk: förordningar, föreskrifter, lokala stadgar och så vidare. Det rör sig alltså inte enbart om den typ av ”sociala lagar” som boken behandlar även i övriga kapitel. Lagen om skärpt lagstiftning är således en social lag (en stark benägenhet att handla på ett visst sätt) om ökad lagstiftning och annat bruk av regelverk.

Även om lagstiftningen är ett av politikens favoritredskap för att få till den ständigt eftersträfvade samhällsförbättringen, så kan politikerna själva fastna i dess finmaskiga nät – ett nät som de själva ändå virkat ihop, men ibland utan tanke på hur trassligt det kan bli när det är många som virkar. Dessutom kan ju den (folk)vilja och de behov som

låg bakom en viss lagstiftning för länge sedan vara borta, samtidigt som lagen lever vidare och samtidens aktiva jurister fortfarande är på banan och bestämt påminner om vad som gäller. Som ett kommunalråd som fått sina försök att förbjuda störande nyårsfyrverkerier stoppat frustrerat utbrast: ”I Sverige är det juristerna, inte politikerna, som styr.” Förbjudet med förbud med andra ord, även när förbudet kan fylla ett gott syfte och vara allmänt efterfrågat. Men hoppet är inte ute för de som vill att det inte bara är förbudet som ska förbjudas. Lagom till nyåret 2019 lät Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) meddela att man planerar att ”tillståndsbelägga alla raketer på pinne”.

Skolans hårt reglerade värld

Politiskt laddade områden drar till sig lagar som en sockerbit drar till sig flugor. Det har inte minst skolan fått erfara. Den har utsatts för en uppsjö av nya lagar och reformer på kort tid: övergång till nya styrformer, omorganisering av skolmyndigheter, kommunalisering av skolan, friskolereform och ny läroplan, lärarlegitimering, förstelärare-reform, obligatorisk utbildning av rektorer – för att nämna några. På den obligatoriska rektorsutbildningen utgör skoljuridik ett huvudnummer. Skollagen är så omfattande att de som förväntas följa den har ett styvt jobb bara att göra allt formellt rätt. En rektor som vi intervjuat i ett pågående forskningsprojekt vittnar om hur all denna lagstiftning kan göra vem som helst modlös:

Förra gången på rektorsutbildningen satt vi och läste skoljuridik. Vi hade ett litteraturseminarium i mindre grupper. Och helt plötsligt blev det tyst. Samtalet bara stannade av. Och vi satt och tittade på varandra. Sedan var det någon som sade: ”Oj, vad mycket det är?” Det föll över oss samtidigt, kollektivt. ”Shit, det här är ju hur mycket som helst?” Ansvaret [som rektor] bara landade samtidigt i hela gruppen. Och sedan blev det lite konstig stämning, faktiskt.

Det är kanske inte de enskilda lagarna i sig som är problemet. Problemet ligger i att så många av lagarna och reformerna så till den milda

grad ställer till det för skolor och lärare. Det har under många år talats om den överreformerade skolan, präglad av så mycket lagstiftning av delvis motsägelsefull art att redan kombinationen av lagar och regler gör lagstiftningen illa fungerande och skolan kanske än mer. Att det tillkommer nya lagar, regler och pigga reformidéer gör inte regelkombinatoriken mer lätthanterlig.

Som om det inte vore nog med alla dessa regelverk tillkommer det nidkära arbetet med att tillse att regelverket uppföljs utan mycket pardon. Regler blir ofta något som ska följas, inte stöd för att få en verksamhet att fungera. Detta är för övrigt en klassiker som utmärker många tillsynsmyndigheter: medel görs till mål.

Eftersom någon måste kontrollera att det allmännas alla myndigheter inte slarvar utan verkligen verkar i enlighet med alla lagar, regler, instruktioner och reformambitioner, har olika typer av granskningsverksamhet funnit en gynnsam jordmån i vår tid. Den respektingivande termen *granskningssambället* (Power, 1997) brukar användas för att beskriva det här fenomenet. Granskningssambället är inte det minsta kräset utan finner näring på många olika områden, som till exempel sjukvård och socialtjänst. Och skolan kommer förstås inte undan.

Faktum är att på skolområdet måste granskningsverksamheten ständigt vara alert. I och med att staten genom decentralisering och privatisering avhänt sig viss makt över skolan, måste den förstås återta kontroll. Den måste försäkra sig om att skolorna sköter sig, och inte ägnar dagarna åt att bryta mot lagar. Om det nu är rationellt för staten att kontrollera skolorna, är det likaledes rationellt för de granskade skolorna – liksom alla andra som granskas – att anpassa sig till vad det nu är granskaren vill se. Följdriktigt läggs mycket möda på granskningsbarhet. Förutom administrativa kostnader innebär granskningen också mer svärmätta kostnader när själva målen med verksamheten blir en fråga om att göra allt formellt rätt, snarare än att kvalificera barn och unga så långt som möjligt. Det förstärker också de tendenser till ”window dressing” som finns i samhället. I stället för att koncentrera sig på kärnverksamheten – som sjukvård, socialt stöd eller undervisning – läggs mängder av krut på att få ihop dokument, policyer, planer och presentationer som ger en så positiv bild som möjligt (Alvesson, 2019a, Forssell & Westerberg Ivarsson,

2014). Det kan finnas skäl att inte göra allt exakt formellt rätt. Men tillsynsmänniskor tolkar ofta lagstiftningen på strängast möjliga vis. Inställningen är ofta den bokstavstroga, vilken kan urarta till en slags tillsynstalibanism.

Tillsynsmyndighetslogiken bygger på att ta reda på vad det är som brister, att se om det finns brister i förhållande till regelverket. Och det bör en tillsynsverksamhet vara ganska distinkt med. Om en tillsynsmyndighet alltför mycket blandar upp sina tillsynsbeslut med allmänna frågor om sådant som till synes fungerar väl, så riskerar det att gå ut över tydligheten i besluten. Och Skolinspektionens uppgift är inte att granska det som fungerar i förhållande till regelverket; uppgiften är att granska det som inte fungerar. För att rätta till det, för att det ska bli tydligt.

(Anställd, Skolinspektionen)⁶

Från början så var det ju ungefär: här är lagen. Kolla av den. Check check check check.

(Anställd, Skolinspektionen)

Här krånglar man inte till det för sig själv eller andra med breda eller komplicerade bedömningar utanför boxtänkandet, eller ägnar sig åt otydligt pedagogiskt flum, utan koncentrerar sig på hur framför allt dokument står i relation till regelverket. Allt ska vara formellt rätt, tydligt och (juridiskt) oantastligt. Idealet tycks vara Bilprovet. Man bortser från vad som fungerar väl och fokuserar ensidigt på formella fel, vilka ska åtgärdas. Om skolan fungerar bra som helhet spelar mindre roll – det är mycket mer komplicerat att granska än regel efterlevande. Om en skola fungerar illa men följer lagarna är den okej. Lagstiftaren blir kanske nöjd med denna tillsyn, men andra inser nog att detta medför en nedprioritering av väsentligheter kring hur bra en skola är. Även många anställda på myndigheten är tveksamma till vad man bidrar till:

6) Citaten i avsnittet kommer från Alvesson (2019c).

Kritiken från Skolinspektionen slår ner på det och det och det ska ni göra, men om de grejerna inte är några huvudprocessaker utan bara randföreteelser, så blir ju följderna att – för det finns ju faktiskt rektorer och lärare som vill förbättra – då blir ju de passiviserade, då sitter de där och väntar tills de får en lista på vad det är de ska rätta till för att Skolinspektionen ska tycka att de är bra. Och så börjar man köra, ja nu rättar vi till det här och sen är det klart och så tror man att man är en bra skola, men då har man ju bara rättat till formaliteterna, man har ju inte gjort någonting åt huvudprocessen som leder fram till ett bra lärande.

(Anställd, Skolinspektionen)

Redan insikten om att man kan komma att granskas påverkar beteendet hos den granskade. Mycket tänk och prioriterande läggs på att vara granskningsbar. Detta lär inte främja den kreativitet och den ”innovationsförmåga” som i andra sammanhang lyfts fram som önskvärda i den offentliga verksamheten. Att skapa goda resultat och att ha allt i ordning enligt regelverk för att klara en formell granskning är inte samma sak, och ibland står de två idealen i en motsägelsefull relation. Tid, kraft och uppmärksamhet är begränsad. Det är inte alltid lätt att ha koll på alla regler och papper, samtidigt som man söker ha en hög effektivitet och/eller innovation.

I och med att den svenska skolan är så fri så har den också blivit mycket ofri. De tendenser till vilda västern som funnits gör att när sheriffen väl dyker upp så måste han ta itu med hårdhandskarna. Ett marknadstänkande som fått löpa fritt och resulterat i undermålig undervisning samt för höga betyg som marknadsföringsknep (ett problem som dessvärre inte bara gäller de värsta friskolorna) har ökat kraven på kontroll. Samma sak gäller friskolor med mer eller mindre anmärkningsvärd pedagogik och ideologi, däribland religiösa friskolor som vållar en hel del bekymmer. Även skolor med direkta kopplingar till den islamistiska extremistmiljön och till jihadist-”resenärer” till Syrien tycks vara svåra att stoppa. Skolinspektionen hänvisar till att *vi har yttrande- och åsiktsfrihet i Sverige och att det därför är ”en mycket svår fråga”* (Dahlberg, *Expressen* 27.10.2018). En viss kommun har exempelvis, enligt dess skolförvaltning, konstaterat allvarliga brister i en friskola

och gång på gång vänt sig till Skolinspektionen. Då allt emellertid är formellt i ordning menar sig denna – till kommunalskolförvaltningens förtret – inte kunna ingripa. Exemplet visar att väsentliga problem som inte direkt är täckta i lagstiftning inte kan åtgärdas så lätt, medan formella fel som är lätt avbockningsbara utifrån regelefterlevande-krav sanktioneras. Allt enligt logiken land ska med lag byggas/raseras.

Socialtjänsten under luppen

Skolan är som sagt inte det enda området som utsätts för mycket granskning och kontroll. Kraven på dokumentation är ingående på en mängd områden, inte minst inom sjukvård och socialtjänst. Som nämndes i inledningen till denna bok ägnar sig socialsekreterare inom barn och ungdomsområdet mer åt dokumentation än att träffa de som borde hjälpas. Ett allt vanligare använt uttryck är förpappring, vilket innebär en tilltro till att varje del av verkligheten ska speglas i någon typ av papper för att vi ska ha kontroll över den. Genom dokumentationen visas att man följer reglerna. En socialchef har i en personlig kommunikation med författaren sagt följande om sitt eget verksamhetsområde:

... de senaste tio åren är en explosion av krav på planer, dokumentationer, uppföljningar och utvärderingar... om du bara har bra planer och rutiner så är det viktigare än att det blir bra för brukarna.

En tidigare kommunpolitiker, sedermera chef i ett äldreboendeföretag, berättar:

Det görs tappra försök att lyfta "goda exempel" och på annat sätt fokusera på det positiva, men som de formella kraven med tillhörande tillsyn är utformade blir det ändå så att "felsökande" och rädsla blir det förhärskande.

I våras lämnade jag mina politiska uppdrag för att i ett nybildat företag vara med och utveckla ett nytt boendekoncept för äldre, där de ska erbjudas attraktiva boenden där vi har för avsikt att