

Bo Wennström

Medborgarskapet som verktyg för makten

Mats Kumlien har alltid intresserat sig för det offentliga förhållande till den enskilde. Det började med hans avhandling (*Uppfostran och straff: studier kring 1902 års lagstiftning om reaktioner mot ungdomsbrott*)¹ och avspeglas tydligt i hans senaste studier om förvaltningsrättens framväxt. I detta kapitel ska nya frågor om medborgarskapet diskuteras. Traditionellt har det nutida medborgarbegreppet kopplats till rättigheter, individuella rättigheter. Men i takt med minskat politiskt engagemang i form av lägre valdeltagande och färre medlemmar i politiska partier i västvärlden har försök gjorts att minska demokratiska underskott via mer eller mindre innovativa omdefinitioner av förhållandet mellan medborgarna och det offentliga. Jag syftar på sådana fenomen som medborgardialoger, medborgarlöften, *co-production* av offentlig verksamhet och kanske främst idén om offentligt värdeskapande (*public value*). Mer om dessa fenomen nedan.

Den fråga jag kommer att diskutera är: håller medborgarskapet på att förvandlas från något baserat på individuella rättigheter, i form av ekonomiska, politiska och sociala rättigheter, till ett verktyg för att hantera politiska, ekonomiska och andra problem som offentlig verksamhet har? Mer rakt på sak formulerat: håller medborgarskapet på att förvandlas till ett verktyg för makten?

¹ Kumlien, 1997.

Medborgarskapet och rättigheter

När jag skrev boken *Rättens individualisering*² fördjupade jag mig i debatten om medborgarskapet. Det är onödigt att upprepa allt det jag sa då. Och, det ska påpekas, detta var innan Mats Kumlien gjorde mig uppmärksam på hur frågan diskuterades i början av 1900-talet i Sverige inom förvaltningsrätten. Genom att han gjorde det såg jag också tydligare kopplingen mellan medborgarskap och juridik och inom denna den tydliga kopplingen till förvaltningsrätten. Mer om detta nedan.

Diskussioner om medborgarskap har ofta tagit två vägar, revolutionärt eller evolutionärt. Revolutionärt i form av att en kritisk händelse har angivits som födelsen för en viss tids medborgarskap. "Revolutionen" kan ha varit sådant som en samhällsomvälvning eller ny en konstitution. Granskar man dessa "revolutioner" närmare ser man att de sällan varit så omvälvande som det påstås. Men behovet att hänga upp medborgarskapet vid en viss tid på en "berättelse", sann eller osann, verkar ha varit stort. Evolutionära idéer om medborgarskap utnyttjar just sådana berättelser. En klassisk metafor för det evolutionära medborgarskapsbegreppet är den om "allt större ringar på vattnet". Först ses då medborgarskapet som något enbart förbehållet noblessens män för att sedan utökas till andra män och sedan i vidare ringar sprida sig vidare och vidare för att inkludera slavar, kvinnor etc.³ Vad den evolutionära bilden av medborgarskapet bortser från, säger Isin, är att det alltid har funnits "*multiple and overlapping networks of power and jurisdiction*". Den evolutionära bilden bygger vidare på idé om "inkludering" och "exkludering", om detta säger Isin följande:

The closure theories that define citizenship as a space of privilege for the few that excludes others neglect a subtle but important aspect of citizenship: that it requires the constitution of these others to become possible. The problem with the logics of exclusion and enclosure is that they assume that such identities as "woman" and "immigrant" preceded citizenship and were excluded from it.⁴

Vi skulle kunna fördjupa det sagda med att anlägga ett nietscheanskt synsätt på frågan, det vill säga hans syn på ett begrepps historia. Nietzsche

² Wennström, 2005.

³ Se vidare ibid. s. 220 ff.

⁴ Isin, 2002, s. 4.

menade att när det gäller en sådan historia, han tog straffet som exempel, är visst varaktigt och annat flytande, som han uttrycker det.⁵ Där det varaktiga representeras av bruk, akter, procedurerna etc. och det flytande av meningarna, syftena, förväntningarna som knyter an till exempelvis procedurerna. I exemplet med straff är "att låsa in någon" exempel på en "varaktig" procedur som använts under lång tid men meningen, syftena, förväntningarna på inlåsningen har skiftat, varit "flytande".

Orsaken till "någontings" uppkomst, säger Nietzsche, och den slutliga nyttan, den faktiska användningen av detta något, och inordnandet av det i ett system av ändamål, är saker som ligger på skilda plan. Det redan existerande, blir Nietzsches slutsats, tas alltid i bruk för nya ändamål, utnyttjas för nya syften vilket innebär nytolkning, tillrätalägganden, varvid det hittillsvarande "ändamålet" med nödvändighet kommer i skymundan eller helt och hållet försvinner. Ett begrepps hela historia kan därför sägas vara en fortlöpande kedja av ständigt nya interpretationer och omstöpningar, vilkas egentliga orsaker sinsemellan inte behöver stå i något samband med varandra.

Men allt nytt, alla nya ändamål och nytolkningar, är inte bra. Det jag ämnar diskutera här är om den nya syn på medborgarskapet, som kan framskymta när exempelvis medborgarlöften och offentligt värdeskapande diskuteras, verkligen är av godo? Mer om detta längre fram.

Tre former av rättigheter

Kärnan i dagens medborgarskap brukar beskrivas utifrån rättigheter av två slag. Å ena sidan borgerliga rättigheter, i form av civila och politiska rättigheter, å andra sidan sociala rättigheter. Marshall talar till och med om olika former av medborgarskap, ett politiskt och ett socialt medborgarskap.⁶ Till det skulle man kunna lägga ett ekonomiskt medborgarskap. Civila rättigheter är kärnan i det ekonomiska medborgarskapet, det vill säga möjligheten att vara part i ett avtal, att ha rättslighandlingsförmåga, att vara ett rättssubjekt osv. Det politiska medborgarskapet består i rätten att kunna vara politisk, i dess fulla innebörd av att kunna välja och bli vald och till det också agera politiskt. Det ekonomiska och politiska medborgarskapet innebär till stor del en frihet från att framförallt det offentliga intervenerar inom den fria sfär som skapas av dessa medbor-

⁵ Nietzsche, 1994.

⁶ Marshall, 1963.

garskapsrättigheter. Det sociala medborgarskapet däremot är av en annat karaktär. Dess rättigheter består, enligt Marshall, av:

... the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standard prevailing in the society.⁷

Sociala rättigheter kan inte enligt Marshall härledas från exempelvis demokratiska principer om majoritetsstyre, utan är, som Marshall uttrycker saken *"the right to receive"*. Det är uttryck för den form av social etik som varje välfärdsstat bygger på, att hjälpa de svaga och skydda de utsatta från att slås ut och bli svaga.

Medborgarskapets aktiva och passiva sida

När jurister idag diskuterar medborgarskapet är det på ett snarligt sätt som statsvetare diskuterar frågorna på. Därmed har det politiska medborgarskapet hamnat i fokus för mycket av debatten. I och för sig viktiga frågor som rör möjligheten att vara politisk för medborgaren. Men som ovan sagts, medborgarskapet inbegriper mer än det politiska medborgarskapet. I ljuset av detta var det intressant när Mats Kumlien visade mig vägen till vissa källor från början av 1900-talet angående stats- och förvaltningsrätt. Vi kan ta Reuterskiöld som ett exempel. Han skriver om medborgarskapets aktiv och en passiv sida.

Medborgarskapets passiva sida består däri, att medborgaren såsom undersåte är underkastad viss stats personella makthöghet... Medborgarskapets aktiva sida består däri, att medborgaren såsom statsborgare är tillerkänd vissa fri- och rättigheter.⁸

Det här är skrivet långt före välfärdsstatens förverkligande och de av Marshall benämnda sociala rättigheterna.

Det mest intressanta för denna diskussion är vad Reuterskiöld säger om medborgarskapets passiva sida. Men Reuterskiöld ger också uttryck för något annat när det gäller förvaltning som kommer att vara intressant i det följande, när polisen diskuteras, nämligen att den till en del är, som han uttrycker saken, till *"för sin egen skull"*:

⁷ Ibid. s. 74.

⁸ Reuterskiöld, 1919, s. 9 f.

Gemensamt för samtliga dessa grenar [av förvaltning] är dock, att den statliga verksamheten inom dem är till så att säga för sin egen skull, eller med andra ord att denna verksamhet är nödvändig för statens eget bestånd, d. v. s. för möjligheten att öfver hufvud utveckla en statlig verksamhet genom egna organ. Ingen stat kan nämligen existera utan maktorgan för upprätthållande af inre och yttre frid eller för vård om statens eget nödvändiga ekonomiska underlag; och ingen kulturstat, tillhörande visst statssystem, kan heller undvara organ för den lika nödvändiga förbindelsen med andra stater inom statssystemet eller för den egna inre kautelariska och exekutiva rättsvärden vid sidan af organen för själfva rättsskipningen.⁹

Att förvaltningsverksamhet bara skulle kunna vara "till så att säga för sin egen skull" kan se ut som en hädisk tanke idag. Men det han räknar upp är främst fyra saker, som har den karaktären, som ses ovan, förutom rättsskipning: organ för inre och yttre ordning och säkerhet, finansmakt, organ för "utrikesförhållanden", organ för kautelariska, "förebyggande", och exekutiva åtgärder. Vad Reuterskiöld beskriver är kärnan i den byråkratiska staten, mer om denna nedan.

Medborgarskapet på drift

Men mycket har hänt sedan Reuterskiölds dagar. Maktförskjutningar av olika slag har gjort att nationalstaternas ställning försvagats. Vi kan tala om en förskjutning av makt i två olika riktningar. Dels interna förändringar inom nationalstaterna genom maktförskjutningar, privatiseringar, avregleringar etc. som försvagat staten i sig och centralmakten. Dels externt för de suveräna staterna genom uppkomsten av nya rättsliga ordningar, exempelvis regionalt och globalt.¹⁰

De externa förändringarna brukar hänföras bland annat till globalisering. Främst åsyftas då sådant som internationell rörlighet för kapital, tjänster och varor; framväxten och tillväxten av globala, regionala och transnationella politiska institutioner; nya typer av sociala nätverk skapade av informationstekniken och slutligen närvaron, tillgängligheten och assimilationen av andra kulturer.¹¹

Att vara medborgare har påverkats av dessa nämnda förändringar. Det ekonomiska medborgarskapet påverkas på så vis att när staten och dess

⁹ Reuterskiöld, 1905, s. 253.

¹⁰ Wennström, 2010.

¹¹ Ibid. s. 4 f.

institutioner inte är lika starka kan det vara svårt för den enskilde att hävda sig som rättssubjekt.

Vad gäller det politiska medborgarskapet innebär förskjutningen av makt från nationalstaterna till exempelvis regionala organ som EU en hel del för delaktigheten i beslut.¹² I det välkända Brunnerfallet ställdes detta på sin spets.¹³ Tyska författningsdomstolen ifrågasatte starkt EU:s demokratiska legitimitet.

Vad gäller det sociala medborgarskapet har de flesta välfärdsstater upplevt problem med att bibehålla välfärdsstatliga system intakta. Orsakerna till detta har varit såväl ekonomiska som politiska. Politiskt, från 1980-talet och framåt, genom ett ifrågasättande i många länder av välfärdsstaten i sig och dess modeller.

Om vi påminner oss om den nietzscheanska ståndpunkten, som redovisades ovan, så var den att det redan existerande alltid tas i bruk för nya ändamål, utnyttjas för nya syften vilket innebär ny- och omtolkningar. Begreppet medborgare, vill jag hävda, är utsatt för en sådan förändring idag. Mer om detta nedan.

Statens tre ansikten

I takt med att nationalstaternas villkor förändrats har också staten förändrats. I andra sammanhang har jag talat om statens tre ansikten idag.¹⁴ För inte så många år sedan hade staten ett ansikte, den byråkratiska staten. I sig en landvinning, för den byråkratiska staten kan förknippas med industrisamhället och behovet av ordning och reda, förutsebarhet, något så när likabehandling och begränsad korruption. Den byråkratiska staten var en regelstyrd verksamhet där de enskilda tjänstemännen hade ett eget professionellt ansvar.

Men från 1980-talet och framåt har staten också skaffat sig ett nytt ansikte, kontraktsstaten. Det är de interna förändringarna inom nationalstaterna som skapat detta nya ansikte. Genom att allt mer offentlig verksamhet har upphandlats har det offentliga fått en annan uppgift än tidigare. De enskilda tjänstemän som under professionellt ansvar tidigare utförde uppgifter har i allt större grad ersatts av att offentlig verksamhet som sker, så att säga *by proxy*, genom just upphandling. I och med det blir

¹² Se en utförlig diskussion om detta Walker, 2008.

¹³ BvR 89/155.

¹⁴ Se exempelvis Wennström, 2014a.

både tjänstemannens och myndighetens uppgifter andra och styrs till stor del av det ramverk som skapats av olika former av upphandlingsregler.

Vi lever idag, sägs det ofta, i ett nätverkssamhälle. För att få saker gjorda måste man därför ”göra saker tillsammans”, heter det. Om verkligen nätverkssamhället är här eller inte är en debatt i sig. Dock kan märkas en uppluckring av den byråkratiska staten, med sina tydliga rågångar och enkla funktionsindelningar, genom att allt mer samarbeten söks, för att få saker gjorda. Samarbeten mellan stat och kommun, mellan olika myndigheter eller mellan offentliga och privata aktörer. Det här är statens tredje ansikte, nätverksstaten, staten som på mer eller mindre jämlik fot agerar med andra.

Nätverksstaten märks i tre riktningar.¹⁵ Uppåt, internationellt till sådant som EU och FN, vertikalt för myndigheter i länder och mellan länder med andra myndigheter och organisationer i dessa länder och ”nedåt” i samarbete med frivilliga och NGO:s. Ett fenomen som NGO:n *Missing people* hade nog exempelvis varit svår att tänka sig på den enbart byråkratiska statens tid.

Public value-rörelsen och medborgarna

1995 publicerade Mark Moore *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.¹⁶ Syftet med Moores förslag i boken angående offentlig sektor var att utveckla en teori som skulle kunna användas till att undervisa ledare inom offentlig sektor om offentligt ledarskap och management. Moore kommer, som han säger, med ett djärvt påstående: ”*The task of a public sector manager is to create public value.*”¹⁷ Centralt för hela förslaget Moore kommer med är just begreppet ”värde”.

Moores idéer måste nog ses mot bakgrund av de som sagts här om statens nya ansikten, om det offentligas ändrade roll. Vad Moores idé om värde främst frambringar är ett kundtänkande vad gäller medborgarnas förhållande till det offentliga. I bland annat SOU 2013:40, Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet, har inriktning anammats.

¹⁵ Wennström, 2013.

¹⁶ Moore, 1995.

¹⁷ Ibid. s. 296.

Den breda definition av begreppet värdeskapande ... kan ses i ljuset av den skolbildning som benämns Public Value och som sedan 1990-talet beskriver även myndigheters verksamhet som just värdeskapande.¹⁸

Spårar vi de svenska idéerna om värdeskapande offentlig verksamhet vidare hamnar statliga Innovationsrådet i fokus:

Innovationsrådet har använt begreppet kund som samlande benämning på den myndigheten är till för, alltså människor, företag eller vad som i situationen är en passande benämning (elev, brukare, asylsökande, boende etc.). Med ”kundorientering” menar Innovationsrådet således en nödvändig, och i många offentliga verksamheter självklar, utveckling där den del av offentlig verksamhet som vänder sig till enskilda hörsammar, tolkar, agerar och även utvecklar verksamheten utifrån kundens behov, förutsättningar och krav.¹⁹

Public value-idén ger generellt tjänstemän mer makt. Det var också en av Moores utgångspunkter för det ramverk han presenterade, att stärka ledare inom offentlig verksamhet, genom att ge dem verktyg för ”värdeskapande”.

Det kan konstateras att idéerna också uttrycks tidigare i 2010 års förvaltningspolitiska proposition.²⁰ Sedan har de också tagits upp av myndigheter som Migrationsverket och Försäkringskassan. De är också mycket viktiga för den pågående omorganisationen av Polisen. Den nye rikspolischefen, vilken varit generaldirektör för både Migrationsverket och Försäkringskassan och även ordförande för Innovationsrådet och för utredningen som ledde fram till SOU 2013:40, sa så här i ett tal kort tid efter sitt tillträde som rikspolischef:

... det offentliga och det offentligas roll i förhållande till medborgarna håller på att utvecklas i Sverige just nu. Jag tror inte att de flesta av er faktiskt har reflekterat över den här rollfördelningen som några av oss andra har gjort.²¹

I en kort essä skriver han i samma ämne dessutom:

Det statliga Innovationsrådet använder begreppet ”kund” som benämning på de som myndigheten är till för. Det kan nog provocera vissa inom Poli-

¹⁸ SOU 2013:40, s. 54.

¹⁹ Ibid. s. 69.

²⁰ Prop. 2009/10:175.

²¹ Eliasson, 2015a.

sen. Men många faktorer som brukar användas för att beskriva tjänstekvalitet ur ett kundperspektiv är giltiga för Polisens verksamhet.²²

Jag kommer nedan att fördjupa mig i vad ett kundtänkande får för konsekvenser för en myndighet som Polisen. Därmed också den nya användningen av begreppet medborgare som synonymt med kund. Dessutom är jag fascinerad av hur relativt enkla och grunda teorier snabbt kan få ett stort genomslag i dagens förvaltningspolitiska debatt och till och med påverka hur myndigheter arbetar.

Medborgarna och polisen

En idé som följer med *public value*-strategin är den att offentliga ledare, tjänstemän, ska söka stöd och legitimitet för sina beslut hos medborgarna som en del i ”kundanpassningen”. En kritik mot Moores idéer har därför varit att han ger en oproportionerligt stor politisk roll till offentliga ledare och därmed undergräver den legitima auktoritet som valda politiska ledare bör ha. Som Rhodes och Wanna uttrycker det hela:

... if public managers adopt a public value approach they are being asked to rebel against standard politics ...²³

Andra har invänt att Rhodes och Wanna tar i väl mycket i sin kritik.²⁴ Men jag befarar att deras kritik inte överdriver, snarare tvärt om. I SOU 2013:40 sägs:

För de verksamheter som har tydliga ”kunder” är en viktig del i verksamhetens legitimitet att ”kundnöjdheten” är tillfredsställande. En nära dialog med den verksamheten är till för i syfte att förstå de behov som finns och vad som skapar värde för dem är då viktigt.

Det hela låter harmlöst till dess att man kopplar detta till Polisen och den ambition som idag finns att grunda dess verksamhet på sådant som medborgardialog och medborgarlöften. Tillbaka till rikspolischefens tidigare nämnda tal:

²² Eliasson, 2015b.

²³ Rhodes & Wanna, 2007.

²⁴ Alford & O’Flynn, 2009.

Vad är medborgarlöften? Jag ska med några enkla ord tala om vad det är för någonting. Det är Polisens sätt att fråga medborgarna vad det är hos dem som subjektivt skapar otrygghet hur vi kan komma överens ... rikta de insatser som behövs för att åtgärda alla de sakerna.²⁵

Det som sker med införandet av tanken på medborgarlöften är, enligt min mening, en förflyttning från representativ demokrati mot "deliberativ" demokrati, så att beslut då fattas efter någon form av rådslag eller överläggning där samtalet, kommunikationen, är i fokus. Frågan är bara, bör polisverksamhet verkligen vara deliberativt grundad? Vi återkommer till den frågan nedan.

Medborgardialoger i sig kan spåras politiskt till olika diskussioner om demokratins ställning idag. Tankar på en ny form av medborgardialog börjar idag ofta med ett konstaterande om att det finns ett demokratiskt underskott. Intresset för att rösta sjunker i många västländer. Färre personer är engagerade i politiska partier. Grunden för den representativa demokratin blir därmed svagare. Till det kommer en oro för marginalisering av vissa grupper av medborgare och hela områden, ja, hela bostadsorter, som leder till att alla inte befaras komma till tals inom ramen för dagens demokrati.

Svaret politiskt på dessa problem har blivit att finna nya former för kommunikation mellan medborgarna och den politiska makten. Dialogen ska, är tanken, fungera stödjande till den representativa demokratin och minska det demokratiska underskottet.

Det är alltså en politiskt förankrad dialog. SKL (Sveriges kommuner och landsting) har engagerat sig i frågan. 2006 startade SKL ett medborgardialogprojekt. 2011 tog SKL sedan ett kongressbeslut på att satsa på medborgardialog.

Men den dialog som Polisen beslutat att införa är av ett annat slag. Det är en dialog utifrån just *public value*-strategin som ett verktyg för de offentliga ledarna att styra en viss offentlig verksamhet.

Tre uppenbara risker med alla form av medborgardialog brukar anges. Dialogerna riskerar att undergräva den representativa demokratin. Urvalet av "medborgare" som deltar riskerar att inte bli representativt. Möjligheten till manipulation är stor. Manipulationer dels från grupper av välorganiserade medborgare, dels från de tjänstemän som utifrån dialogen ska legitimera sina beslut.

²⁵ Eliasson 2015a.

Men för att förstå den fulla vidden av problemet med *public value*-idéer, medborgardialog etc. inom polisiär verksamhet måste polisens förhållande till medborgliga rättigheter klargöras.

Polisen och rättigheterna

Polisens uppgifter beskrivs i de två första paragraferna i polislagen. I första paragrafen anges först ett syfte med verksamheten "att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp". I andra paragrafen räknas utan inbördes rangordning upp en rad uppgifter, som att exempelvis att "förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten" och att "utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal".

Det finns inte någon direkt relation mellan Polisens uppgifter och den enskilde vad gäller dennes medborgerliga rättigheter. Indirekt kan det finnas en sådan på det sätt som Reuterskiöld påpekade om verksamheter som i sig är nödvändiga för staten.²⁶ Tvärt om påpekas både i syftesbestämmelserna och på andra ställen i polislagen att det är "allmänheten" som är Polisens främsta kontrapart. Läser man förarbeten etc. ser man att begreppet "allmänheten" är valt med omsorg och att det är grunden för att ingripanden av olika slag från polisens sida ska kunna få genomföras.

Det sagda förstärks ytterligare av det Reuterskiöld kallar för medborgarskapets passiva sida, "att medborgaren såsom undersåte är underkastad viss stats personella makthöghet". Man skulle kunna säga att en stor del av polisens verksamhet är förankrad på medborgarskapets passiva sida. Polisens förhållande till medborgarna har därmed små likheter med ett kundförhållande. Tvärtom är integritet från Polisen och polismannens sida en grundförutsättning för verksamheten. "Kundanpassning" är inte ett viktigt värde, när det exempelvis gäller att beivra brott eller upprätthålla ordning. I en stor del av polisens verksamhet, exempelvis när det gäller att beivra brott, styrs dessutom denna till stora delar av formella regler i rättegångsbalken och andra bestämmelser som förundersökningskungörelsen. "Förhandlingsutrymmet" är därvid minimalt.

Idén att förankra Polisens verksamhet utifrån en dialog med "kunderna" är nog en synnerligen dålig idé. Varför har kundidén då fått sådant genomslag? Det hör nog ihop med andra modeidéer idag angående refor-

²⁶ Jfr Weber 1948.

mering av offentlig verksamhet, då framför allt idén om processorientering. Processorientering innebär också ett kundtänkande. Så här förklaras det hela på ett populärt sätt:

Processynsättet innebär att betrakta verksamheter horisontellt samt utifrån och in. I stället för att fokusera på den hierarkiska organisationen med dess funktioner (enheter) med olika uppgifter och mål, ses och förstås verksamheten i termer av processer. Dessa löper i allmänhet horisontellt genom verksamheten oberoende av organisatoriska gränser. Grunden för processsynsättet är att betrakta verksamheten utifrån och in, det vill säga med utgångspunkt i de behov processens kunder och andra intressenter har. I offentlig sektor handlar det om medborgarna och företag enskilt (som brukare av välfärdstjänster och samhällsservice) och kollektivt (som medborgare med behov av ett fungerande rättsväsende med mera).²⁷

Polisens nya arbetsordning genomsyras av dessa tankegångar om processorientering. Svårigheten är bara den, som redan sagts, att en stor del av Polisens verksamhet baseras på annat. På ett formellt förhållningssätt utifrån rättsstatliga idéer som speglas i polislagens, polisförordningen och rättegångsbalkens utformning. Det för långt att gå in i detalj avseende dessa frågor här.²⁸ Oroande är det dock att ensidiga idéer, moden, managementtänkande etc. kan få så stor påverkan på diskussionen om hur offentlig verksamhet bör organiseras idag. Ja, även få faktisk inverkan på hur den organiseras.

Tar vi specifikt omtolkningen av begreppet medborgare som kund spår Nietzsches ord ytterligare på oron att: "Ett begrepps hela historia kan därför sägas vara en fortlöpande kedja av ständigt nya interpretationer och omstöpningar, vilkas egentliga orsaker sinsemellan inte behöver stå i något samband med varandra."

Håller medborgarskapet på att förvandlas till ett verktyg för makten?

Än har nog inte allt rättighetsskydd slängts över bord men svaret på frågan om medborgarskapet håller på att förvandlas till ett verktyg för makten är att det finns mycket oroande tendenser i tiden.

²⁷ Stigendal, 2004.

²⁸ Wennström, 2014b.

Till en del går dessa oroande tendenser att spåra till att dagens statliga utredningsväsende inte håller den klass det en gång gjorde. Därmed blir offentlig verksamhet lätt rov för enkla slagfärdiga teorier som går att fördjupa sig i, så att säga, på en kafferast, som exempelvis offentligt värdeskapande, *public value*. Problemen som dessa teorier säger sig ha ett svar på är visserligen existerande. Staten har "fått nya ansikten" med allt vad det medför. Men lösningarna som de grunda teorierna erbjuder löser tyvärr inte problemen utan riskerar istället att förvärpa dem och skapa nya problem.

Källförteckning

Offentligt tryck

Regeringens proposition 2009/10, 2010 års förvaltningspolitiska proposition

Statens offentliga utredningar 2013/40, Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet

Rättsfall

Bundesverfassungsgericht, BvR 89/155

Litteratur

Alford John & O'Flynn Janine, Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings, International Journal of Public Administration, vol. 32, 3–4, s. 171–191, 2009

Eliasson Dan, Samarbeta, lyssna och tänk nytt i Blåljus i gryningen: Antologi om framtidens Polis, red. Emma Nilsson, Polisförbundet, Falun 2015

Isin Engin, Being Political: Genealogies of Citizenship, University of Minnesota Press, Minneapolis 2002

Kumlien Mats, Uppfostran och straff: studier kring 1902 års lagstiftning om reaktioner mot ungdomsbrott, Institutet för rätthistorisk forskning, Stockholm 1997

Marshall T. H., Sociology at the Crossroads, Heinemann, London, Melbourne & Toronto, 1963

- Moore Mark, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Harvard Mass. 1995
- Nietzsche Friedrich, *Om moralens härstamning*, Rabén Prisma, Stockholm 1994
- Reuterskiöld C. A., *Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt III, Samhällsförfattningen*, Almqvist & Wiksell Uppsala & Stockholm 1919
- Reuterskiöld C. A., *Statens moderna förvaltningsuppgifter*, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1905 vol. 8, s. 250–269
- Rhodes R. A. W & Wanna John, *The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Gardens*, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, 4, 2007, s. 406–421
- Walker Neil, *Beyond boundary disputes and basic grids: Mapping the global disorder of normative orders*, *International Journal of Constitutional Law* vol. 6, 2008, s. 373–96
- Weber Max, *Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge and Kegan Paul, London 1948
- Wennström Bo, *Rättens individualisering: Mot en ny juridisk antropologi*, Juridiska fakulteten, Uppsala 2005
- Wennström Bo, *Rättens nya landskap*, Uppsala Faculty of Law, Working papers 2010:4, Uppsala 2010
- Wennström Bo, *The Horizontal State: States and Agencies in a World Without Boundaries*, i *Aspects of sovereignty*, red. Per Sevastik, Martinus Nijhoff Publishers, s. 143–160, Leiden 2013
- Wennström Bo, *Svensk polis: Pusselbiten som inte passar in*, Jure, Stockholm 2014

Övriga källor

- Eliasson Dan, *Tal hållet vid Brås konferens Råd för framtiden* 24 mars 2015, <http://www.bra.se/bra/forebygga-brott/arbete-kunskapsbaserat/rad-for-framtiden/rad-for-framtiden-2015.html>
- Stigendal Lars, *Processbaserad verksamhetsstyrning i offentlig sektor*, *Kvalitetsmagasinet* 2, <http://kvalitetsmagasinet.se/processbaserad-verksamhets-styrning-i-offentlig-sektor/>, november 2004
- Wennström Bo, *Vad bråkar de om?* <http://www.polisprofessorn.se>, november 2014