

2025:2

doi: 10.63310/edu.2025.2.54839

Recensionsessä: Den ekonomiska styrningen konsekvenser — Om *Konsten att avveckla en välfärdsstat*.

Gunnlaugur Magnússon

Uppsala universitet
<https://orcid.org/0000-0002-5079-9581>
gunnlaugur.magnusson@edu.uu.se

Boken *Konsten att avveckla en välfärdsstat* av Åsa Plesner och Niklas Altermark (2024)¹ är en nätt liten volym som lyser klargul mellan mina händer, strax över hundra sidor inklusive referenser och noter. Bokens omslag är tryckt för att se ut som en skrynklig pappersförpackning, kanske ett kuvert eller en kartong i tunn wellpapp, så den ser välläst ut redan innan den öppnas, och framsidan illustreras med en variant av den välkända återvinningssymbolen i tre vändande pilar som går runt i ett slags triangel. Pilen längst till höger fortsätter dock inte kretsloppet utan pekar rakt nedåt vilket ger en föraning om författarnas beskrivning av det ekonomiska kretsloppet som tillämpas i den politiska styrningen av välfärdens verksamheter på såväl kommunal, regional och statlig nivå.

Bokens fokus ligger visserligen inte på skola och utbildning, snarare infogas dessa i en generell diskussion om välfärdsstatens utveckling och används för att exemplifiera den på ett flertal ställen. Trots detta menar jag att boken är av särskild relevans för alla som intresserar sig för skola och utbildning, skolpolitik på olika nivåer, och skolans ekonomiska och materiella förutsättningar. Inom läroplansteorin används ofta en tredelning av styrformer kring utbildning, det vill säga juridisk styrning (genom lagar, regleringar och myndighetsöversyn), ideologisk styrning (genom

1 Åsa Plesner & Niklas Altermark (2024). *Konsten att avveckla en välfärdsstat*. En granskning av det åtstramningspolitiska kretsloppet. Verbal Förlag, 105 sidor.



formulering av mål och riktning genom olika kanaler), och finansiell styrning (genom fördelning av ekonomiska resurser) (jfr. Lindensjö & Lundgren, 2000). Det är den sistnämnda styrningsformen som är i fokus för denna bok, även om dess ideologiska och juridiska stödstrukturer självklart också förekommer, och som jag diskuterar nedan avslöjar Plesner och Altermark många för utbildningssystemet mycket viktiga styrmekanismer som förklarar en hel del av den nuvarande situationen.

Detta är bokens huvudsakliga budskap och bidrag: I Sverige, har det sedan ungefär fyra decennier tillbaka, tillämpats ett ”åtstramningspolitiskt kretslopp”, anammat av nästintill samtliga politiska partier om än med olika argument, och som systematiskt utarmar välfärdssamhällets institutioner och verksamheter. Det åtstramningspolitiska kretsloppet kan beskrivas som konsekvensen av ett slags finanspolitiskt paradigm, eller som författarna formulerar det:

en uppsättning idéer, ramar och regler som alltid är närvarande när det ska fattas beslut om välfärden och som systematiskt ökar sannolikheten för att de [besluten, mitt förtydligande] kommer landa i mindre resurser (Plesner & Altermark, 2024, s. 10).

Detta kan handla om politiskt strategiska beräkningar, som att det är sannolikt svårare att bli omvald efter skattehöjningar (vilket är vad som krävs för att finansiera välfärden långsiktigt) än att göra neddragning i välfärden med hänvisning till det ekonomiska läget. Därtill tillkommer de regelverk och lagar som avgränsar vilka beslut som är möjliga och/eller eftersträvansvärda att fatta. Dessa härstammar i sin tur från ett ideologiskt paradigmskifte som ägde rum (som så mycket annat av konsekvens för skola och välfärd) på sena 1980-talet och i spåren av 1990-talets ekonomiska kris.

Här nämns ett antal faktorer som grundläggande för detta paradigm. Å ena sidan handlar det om lanseringen av idén att Sverige som samhälle inte skulle ha råd att finansiera välfärden, att Sverige skulle vara fattigt. En ytterligare faktor är att det offentliga varken får gå med förlust eller skuldsätta sig för att finansiera sina verksamheter. Det går i sin tur hand i hand med regeln att offentliga verksamheter inte får gå med vinst – vilket innebär att allt eventuellt överskott ska läggas på hög för att täcka eventuella framtida underskott hellre än investeras eller återförs på andra sätt till skattebetalarna. En ytterligare komplikation är den av de politiska blocken accepterade devisen att samtliga satsningar och reformer måste finansieras krona för krona. Politiker har med andra ord,

EDUCARE

enligt Plesner och Altermark, mycket fler och starkare incitament att spara i välfärden än vad de har att satsa på den i termer av faktiska resurshöjningar.

Denna utveckling har inte skett över en natt, snarare har den ägt rum gradvis över decennier, och framstått (eller snarare framställts) som nödvändig med hänsyn till landets ekonomi och internationella konkurrenskraft. Samtidigt har politikerna som fattar beslut om den ekonomiska verklighet välfärdsverksamheterna har att förhålla sig till sällan uttryckt något annat än stöd för välfärden och dess anställda. De har till och med talat om vikten av att satsa på välfärden, exempelvis under Covid-19 pandemin. Trots denna retorik har stora neddragningar i kommunernas budgetar genomförts över flera år och även de statliga socialförsäkringarna stramats åt ordentligt (jfr Altermark, 2020) genom vad som beskrivs i den här boken som en ”artificiell brist på pengar” (s. 21).

Plesner och Altermark visar också hur denna utveckling har anammats i politiken från höger till vänster. På den nationella nivån handlar det i första hand om regeringspolitiken och riksdagsarbetet. Enligt författarna har utvecklingen drivits från högerhåll med argument om att få människor ur ett ”bidragsberoende” och utanförskap genom att göra det lite mindre ekonomiskt lönsamt att ”leva på bidrag” och genom skattesänkningar skapa incitament för folk att återgå i arbete. Denna policy känns särskilt ifrån Reinfeldt-regeringens dagar där arbetslinjen lanserades, men är lika aktuell i nutid, som syns i det följande citatet av dåvarande arbetsmarknadsministern Johan Pehrson (numera utbildningsminister) när han ilsknade till på Twitter:

Hundratusentals arbetslösa. Ändå går inte tågen på grund av lokförarbrist. Med regeringens politik kommer det inte vara lika fett att vara arbetslös. Bidragsreform. Utbildningslinje. Arbetslinje. Punkt. (Pehrson, 13 april 2023)

Hur denna arbetslinje och neddragningarna av resurser drabbar sjuka, arbetslösa eller andra utsatta människor har i sin tur betraktats som sekundärt. Denna politik är dock inte avgränsad till högern. Plesner och Altermark visar hur Socialdemokratiska regeringar följt i samma spår som högerregeringarna, Göran Persson var dessutom drivande för detta ekonomiska paradigmskifte på 1980 och 1990-talet (jfr Johanna Ringarp, 2011). Dels har socialdemokratiska regeringar inte vänt på de beslut som tidigare högerregeringar fattat, varken avseende nedskärningar eller skattesänkningar, utan följt i samma riktning. Dels har de framhållit att välfärden inte är hållbar ekonomiskt om kostnaderna skenar. Detta kan kopplas till den nyliberala överideologin som kommit att präglade västerländsk politik generellt och svensk politik specifikt i decennier nu där det

offentliga inte får tränga ut privata initiativ och investeringar genom konkurrens. Om man då vill ha tillväxt handlar det i mångt och mycket om att minska offentliga utgifter. Som Plesner och Altermark sammanfattar den socialdemokratiska positionen: "Man måste skära ned i välfärden för att rädda välfärden" (s. 38).

Mina tankar söker sig till Alexei Yurchaks (2003) begrepp "*hypernormalisation*", myntat för att beskriva hur det sovjetiska systemet verkade fullständigt evigt och oundvikligt ända fram tills att det kollapsade. Hans argument var att även om de som levde i Sovjet både såg och förstod de många olika omfattande och grundläggande bristerna i samhället och dess politik så var den övergripande (hegemoniska) ideologin så stark att den inte bara övertygade de som genomskådade problemen om samhällssystemets oundviklighet utan också bäddade för dess undergång eftersom det var långsiktigt ohållbar. Därför kan exempelvis Sovjets medborgare och politiska etablissemang sägas ha låtsats som om systemet fungerade. För politikerna var det dessutom av största vikt att inte råka avslöja de fel de såg och visste om eftersom deras politiska överlevnad, och i vissa fall faktiska överlevnad, var beroende av att upprätthålla illusionen genom sitt aktiva deltagande i den. Jag ser vissa gemensamma nämnare mellan den hypernormalisering Yurchak beskrev och den svenska välfärdspolitikerna där våra beslutsfattare undergräver välfärdssamhällets grundvalar genom årtionden av beslut, skjuter kostnaderna över på personal och brukare, samtidigt som de betraktar dessa beslut som oundvikliga eftersom systemet ger dem sådana incitament.

Därför agerar de i linje med systemets hegemoniska ideologi fullt förstådda om problemen utan att inse dess katastrofala framtid till och med när de är övertygade och måna om välfärdssamhället. De, och i förlängningen vi alla, låtsas helt enkelt som om systemet är som det ska och att det är hållbart trots att sanningen stirrar oss i ögat genom sprickorna i den rämmande konstruktionen. Kanske kan den framväxande insikten och politiska vändningen om den svenska skolmarknaden från flera politiska partier som tidigare försvarat den med näbbar och klor betraktas som ett exempel på att delar av systemet är så ohållbara att de inte går att försvara längre.

Det åtstramningspolitiska kretsloppet är en konsekvens av detta paradigm, men begreppet är också ett behjälpligt redskap för att visa både konsekvenserna i termer av budgetposter och pengar och själva förskjutningen av kostnaderna som följer på denna politik. Som Plesner och Altermark beskriver det medför inte minskade anslag och resurser minskade kostnader, åtminstone inte så

länge de krav som ställs på verksamheternas resultat och kvalitet inte minskar. Resurserna minskar som sagt, men kostnaderna gör inte det, utan välts över till nästa nivå i termer av mer stressad och utsatt personal, fler och längre sjukskrivningar, sämre service och sämre utfall för de som tar del av tjänsterna. Därmed behöver inte beslutsfattarna konfronteras av konsekvenserna av sina beslut eftersom de inte ligger i deras omedelbara närhet utan skjuts fram i tid och över på andra. Det åtstramningspolitiska kretsloppet fortsätter sedan med ytterligare nedskärningar och efterföljande försämringar i arbetsmiljö, service och resultat. Plesner och Altermark beskriver detta kretslopp väl i boken och det är lätt att se hur det skulle kunna bli ett teoretiskt redskap för både tolkning och sortering av olika sorters insamlade empiri och policyer.

Även om boken inte har skola eller utbildningspolitik som huvudfokus anser jag att den har ett klart ärende till forskare, lärare och studenter inom utbildningsvetenskapens olika ämnen. Dels för att vi alla känner av det åtstramningspolitiska kretsloppets konsekvenser i vårt arbete. I skolans värld handlar det om konsekvenser som att lärare och förskollärare har allt större klasser och barngrupper och allt färre kollegor, om att inköpsförbud och vikariestopp införs allt tidigare på året och om försämrad tillgång till – och kvalitet på – såväl läromedel och stödtjänster. Inom den högre utbildningen i Sverige har många inte ens hört om begreppet produktivitetsavdrag (som nämns kort i boken), det vill säga den statliga policyn att dra någon eller några procent av de anslag som ges till statens myndigheter varje år för att matcha de effektiviseringar som antas ha skett i den privata sektorn. De flesta känner nog inte av denna hyvling av anslagen från ett år till det andra men över längre tid blir det klart att det är färre som sköter kärnverksamheten och att de får springa allt fortare och undervisa och administrera mer än vad som var fallet för några år sedan. Ett ytterligare sätt att spara är genom att inte indexera anslag till inflationen. Ett enkelt räkneexempel som visar konsekvenserna av det för forskare är att Vetenskapsrådet har gett ut samma maxanslag (6 miljoner kronor) i forskningsfinansiering inom utbildningsvetenskap under många år. Den som fick 6 miljoner i anslag för ett projekt som inleddes i januari år 2020 fick med andra ord en summa som skulle ha motsvarat 7.5 miljoner i januari år 2024 justerat för inflation. Maxanslaget var dock fortfarande 6 miljoner 2024. Samma summa delades också ut 2020 som 2024 – 169 miljoner. Detta sätt att inte justera för samhällets ökade kostnader och inflationen är en indirekt nedskärning eller ”effektivisering” som eufemismen heter. Politikerna talar dock inte gärna om nedskärningar i forskningsbudgeten utan hellre om omprioriteringar eller om satsningar på nya områden och ämnen.

Boken är skriven av två forskare, Åsa Plesner är doktorand i företagsekonomi och Niklas Altermark är docent i statsvetenskap, och de hänvisar till en hel del forskning i boken. Dock är boken inte att betrakta som vetenskaplig produkt i strikt bemärkelse. Snarare kan den sorteras till en serie populärvetenskapliga verk, journalistiska granskningar och debattböcker som publicerats de senaste åren och som tillsammans kartlagt hur den politiska och ekonomiska styrningen av skolan och välfärden fungerat. Hit kan vi räkna böcker av journalister som Karin Grundberg Wolodarski (2022), Mattias Karlsson (2024) och Emma Leijnse (2022) och debattörer som Johan Enfeldt (2022) som har illustrerat skolmarknadens avigsidor, skeva incitament och katastrofala konsekvenser. Dessutom finns böcker redigerade av forskare som Andreas Fejes och Magnus Dahlstedt (2018, 2020), böcker skrivna av kollektiv av forskare, journalister och debattörer som av Per Kornhall, Sten Svensson, Maja Allelin och Bo Karlsson (2022) eller Marte Blikstad-Balas, Per Kornhall & Jenny Maria Nilsson (2021), samt inifrån skolan med lärarnas röster som Alexanders Skyttes antologi inifrån lärarupproret (2021). Därtill kan vi räkna flera böcker och rapporter från den lilla men oerhört produktiva Tankesmedjan Balans som Åsa Plesner utgör hälften av (jämför till exempel Larsson 2020; 2021; Larsson & Plesner 2023a, 2023b, Plesner och Larsson 2019). Alla dessa böcker kan sägas peka ut problem i vårt samhällssystem och i välfärdens verksamheter generellt och i skolan specifikt. Jag skulle till och med vilja argumentera att delar av dessa böcker fått många att sluta ”låtsas” (i hypernormaliseringens anda) som om skolmarknaden och marknadsstyrningen vore hållbar.²

Jag kan inte låta bli att (något självkritiskt) undra varför vi inte har fler utbildningsvetenskapliga studier om just utbildningssystemets materiella och ekonomiska villkor. Visst är det många som synliggjort de negativa konsekvenserna marknadsstyrningen genom New Public Management och nyliberalismen haft på skolsystemet. Det finns även mängder med forskning om policy och utbildningsreformer på internationell och nationell nivå. Men det finns fler studier att göra av politiskt beslutsfattande genom exempelvis kommunbudgetar som drabbar skolans förutsättningar och verksamhet i mer vardagsnära termer. Studier som undersöker de materiella förutsättningarna som skapas genom den ekonomiska styrningen av skolan. Hur kan vi skapa forskningsbaserad

² För transparensens skull bör det noteras att jag skrev ett bokkapitel i antologin av Fejes & Dahlstedt, 2020 och även i Plesner och Larssons antologi (2023b). Se Magnússon, 2020 och 2023.

kunskap om skolsystemets finansiering, dess besparingar och de incitament uppstår inom ett sådant system när vi dessutom har en marknadsstyrning som en destruktiv mekanism inom skolsystemet? Och hur kan vi förmedla detta på ett pedagogiskt populärvetenskapligt och tillgängligt sätt inte bara till andra forskare utan studenter, lärare, rektorer, föräldrar, kanske till och med elever. Här finns det nog arbete för den hugade och mycket litteratur att ta inspiration av.

Det främsta bidraget Pleser och Altermarks bok tillför är dock formuleringen av termen åtstramningspolitiska kretsloppet samt beskrivningen av dess tillkomst, funktioner och konsekvenser. Tyvärr kommer författarnas illustration av begreppets komplexa konstruktion och sambandet mellan dess faktorer i form av ett flödesdiagram (s. 77) inte riktigt till skott. Men däremot avslutas boken med ett framåtriktat kapitel om hur vi tillsammans skulle kunna försöka rädda detta sjunkande skepp genom att visa på alternativa politiska vägar och beslut.

Boken är som jag nämnde inledningsvis inte lång, men omfånget döljer en mycket väl genomförd, pedagogisk och tillgängligt skriven bok med ett viktigt budskap och förslag på kollektivt samarbete för att skapa, förmedla och realisera en alternativ vision för samhället. Som sådan har den ett ärende till alla som bryr sig om välfärdens olika yrken, institutioner och verksamheter – inklusive dess lärare, elever och skolans alla andra professioner samt de verksamma inom högre utbildning och forskning. Jag rekommenderar den därför åt det varmaste som en lättillgänglig kompetensutveckling för redan verksamma och som litteratur för studerande, till exempel inom lärarutbildningarna.

Referenser

- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen. Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Verbal Förlag.
- Blikstad-Balas, M., Kornhall, P., & Nilsson, J. M. (2021). *Omstart för skolans digitalisering*. Natur & Kultur
- Enfeldt, J. (2022). *Vad får du för skolpengarna? Så fungerar skolsystemet, därför fungerar det inte, så kan du göra något åt det*. Bokförlaget Atlas.
- Fejes, A., & Dahlstedt, M. (2018). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur.

Magnússon

Fejes, A., & Dahlstedt, M. (2020). *Perspektiv på skolans problem. Vad säger forskningen?*

Studentlitteratur.

Grundberg Wolodarski, K. (2022). *Experimentet. Hur den svenska skolan blev en av världens mest avreglerade*. Natur & Kultur.

Karlsson, M. (2024). *Jakten på skolan*. Liber.

Kornhall, P., Svensson, S., Allelin, M., & Karlsson, B. (2022). *När skolan blev en marknad. Trettio år med friskolor*. Natur & Kultur.

Larsson, M., & Plesner, Å. (2023b). *Skolan efter marknaden*. Liber.

Larsson, M., & Plesner, Å. (2023a). *De gränslösa – en bok om politikernas skolaffärer*. Korpen förlag.

Larsson, M. (2020). *De lönsamma – en bok om varför skolor slåss om elever*. Tankesmedjan Balans

Larsson, M. (2021). *De expansiva – en bok om skolmarknadens vinnare och förlorare*. Tankesmedjan Balans.

Leijnse, E. (2022). *I en annan klass: Ett reportage om skillnaderna i den svenska skolan*. Natur & Kultur

Lindensjö, B., & Lundgren, U. P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Liber.

Magnússon, G. (2020) Det pedagogiska etablissemangets retoriska funktion. I Fejes, A. &

Dahlberg, M. (red.), *Perspektiv på skolans problem – Vad säger forskningen?* (s 55-70).

Studentlitteratur

Magnússon, G (2023). Hur inkluderingen offrades till marknaden. I Larsson, M. & Plesner, Å. (red.), *Skolan efter marknaden* (s. 70-85). Natur och Kultur.

Pehrson, J. (2023). Inlägg på Twitter/X den 13 april, 2023.

https://x.com/JohanPehrson/status/1646523939588538368?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eetweetembed%7Ctwterm%5E1646523939588538368%7Ctwgr%5Efa76deb95e2a878acb74b3d1130f89c9f02c8f20%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.gp.se%2Fnyheter%2Fsverige%2Fpehrson-l-det-har-varit-for-fett-att-vara-arbetslos.c152a903-608e-4baa-89e9-c32623a8f050 Hämtat den 18 januari 2025.

- Plesner, Å., & Altermark, N. (2024). *Konsten att arveckla en välfärdsstat. En granskning av det åtstrammingspolitiska kretsloppet*. Verbal Förlag.
- Plesner, Å., & Larsson, M. (2019). *De effektiva – en bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*. Tankesmedjan Balans.
- Ringarp, J. (2011). *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. [Doktorsavhandling, Lunds universitet]. Makadam Förlag.
- Skytte, A. (2021). *Lärare i uppror: röster inifrån den svenska skolan*. Verbal Förlag.
- Yurchak, A. (2003). Soviet hegemony of form: Everything was forever, until it was no more. *Comparative Studies in Society and History*, 45(3), 480–510.