

arenaidé |
April 2014

Värden i vårdförden

*Om styrning och organisering
efter New Public Management*

ÅKE SANDBERG

arenaidé

VÄRDEN I VÄLFÄRDEN –
om styrning och organisering
efter new public management

Arena idé

Stockholm 2014

Reviderad upplaga juni 2014

© Arena idé och Åke Sandberg

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



FÖRFATTARPRESENTATION

Åke Sandberg är sociolog och civilekonom, professor emeritus vid Stockholms universitet, Sociologiska institutionen, tidigare vid Arbetslivsinstitutet och KTH, Institutionen för Industriell ekonomi och organisation och Skolan för Datavetenskap och kommunikation/ CSC. Hans senaste bok är antologin *Nordic Lights. Work, management and welfare in Scandinavia*, SNS förlag 2013.

Foto författarporträtt: Åke Bruce, Foto omslag: cod_newsroom

INNEHÅLL

FÖRORD	5
INLEDNING	7
1. BAKGRUND	9
Syfte och innehållsöversikt	9
Ur nyhetsfloden	10
Perspektiv på beslut och organisation	11
2. NEW PUBLIC MANAGEMENT: MARKNAD OCH MÅLSTYRNING	14
Välfärdsverksamheter i sammanfattande siffror	16
3. MARKNAD OCH POLITIK	18
Exit och voice enligt Albert Hirschman	19
Exit och voice i dagens Sverige	20
Vanmakt, egenmakt ... och marknad	22
4. STYRNING GENOM OLIKA DRIFTSFORMER	24
En nyckelfråga: Vinstdrivet eller icke-vinstdrivet	24
Offentlig drift	27
Vinstdrivna bolag	28
Aktiebolag med begränsad vinstutdelning (SVB)	30
Icke-vinstdrivna privata alternativ (idéburna)	31
5. STYRNING AV UTFALL	33
NPM:s idégod: Marknad och management	33
Tillämpningsområden: avgränsade eller i komplexa processer	34
Kontrollapparaten och dess kostnader	35
6. STYRNING AV INSATSER	37
Sociala krav vid upphandling	39
7. ANDRA FORMER FÖR STYRNING	41
8. ARBETE OCH ORGANISERING I VÄLFÄRDEN	42
Kompetens, resurser och kvalitet: Exemplet skolan	43
Alternativet: utveckling av verksamhetens innehåll och inflytande för brukare och personal	44
9. ORGANISERING EFTER NPM	45
Institutionella investeringar	45
Brukarinflytande i Nederländerna	45
Professioner, kompetens och delaktighet	46
Modellkommunmetoden i Norge: tillit och lokal samverkan för verksamhetsutveckling	47
Hemtjänsten i Skönsmon	47
Dansk omprövning? Tillitsreform och professionalism	48
Underlätta för icke-vinstdrivna verksamheter	49
Anslag till skolor med alternativ pedagogik	49
Större kvalitativa utvärderingar sällan	50
Forskning och politik härnäst: En synlig hand	51
REFERENSER	54

FÖRORD

Den svenska välfärdsmodellen byggdes under 1900-talet, med ett accelererande tempo efter det andra världskriget. Under 1970-talet sker en omfattande utbyggnad av den kommunala och landstingskommunala servicen till medborgarna. Utbyggnaden sker inte utan politiska strider, men det finns en relativt stor uppslutning kring många reformer. På 1970- och framför allt på 1980-talet hörs dock allt fler kritiska röster. Och de kommer inte bara från de som varit mer eller mindre tveksamma till olika reformer. Kritiken kommer även från politiker som varit tillskyndare av reformerna, från medborgare och från de anställda i den offentliga sektorn och deras fackliga organisationer.

Kritiken handlar om höga kostnader och dålig kostnads kontroll, om byråkrati och dålig service, om vanmakt och brist på alternativ, om dålig organisation och brist på inflytande. Samtidigt har de nyliberala idéerna vuxit sig allt starkare på den internationella politiska scenen och dessa idéer sipprar ner till den svenska verkligheten. Lösningarna på problemen i den offentliga sektorn stavas allt oftare privatisering, marknad och konkurrens.

Först utsätts de tekniska förvaltningarna i kommunerna för privatiseringar och konkurrens. Om detta sker inga större strider. Enstaka protester hörs, men de är inte många och inte starka. Nästa steg är inte stort: samma marknadstänkande ska lösa bristen på effektivitet och kvalitet, bristen på valfrihet och påverkansmöjligheter inom alla delar av kommunens och landstingets verksamhet. De som är skeptiska till marknadens förmåga att lösa problemen i välfärdssektorn är svaret skyldiga. Resignerat suckas det ”har vi inga egna alternativ får vi väl pröva marknaden”. Och så sker.

Nu, 2014, har vi levt med olika marknadslösningar inom vård, skola och omsorg under flera decennier. Numera tillämpas liknande lösningar för exempelvis järnvägstransporter och bilbesiktning. Samtidigt börjar det bli möjligt att med mer vetenskapliga metoder utvärdera hur det har fungerat, om målen har nåtts i form av sänkta kostnader, höjd kvalitet, ökad valfrihet och ökade påverkansmöjligheter.

Den mest kvalificerade, och mest uppmärksammade, utvärderingen gjordes av SNS i rapporten *Konkurrensens konsekvenser*, som kom 2011. Kortfattat kan slutsatserna sammanfattas som att det inte går att hävda att kvaliteten blivit högre eller att verksamheten bedrivs mer effektivt. Men det går inte heller att hävda motsatsen. Dessa föga kontroversiella konstateranden uppmärksammades framför allt då ett antal näringslivsföreträdare i upprörda ordalag kritiserade SNS-rapportens slutsatser.

Om det nu är så att den gamla modellen från 1970-talet med offentliga monopol inte fungerade bra, men inte heller de marknadsmodeller som prövats härefter – vad gör vi då? Hur organiserar och styr vi välfärden i modell 3.0?

Projektet *Styra eller styras? – Om styrning av välfärden* handlar om detta. Arena Idé har inte ett eller några färdiga svar, men vi vill stimul-



Om det nu är så att den gamla modellen från 1970-talet med offentliga monopol inte fungerade bra, men inte heller de marknadsmodeller som prövats härefter – vad gör vi då? Hur organiserar och styr vi välfärden i modell 3.0?

era till ett samtal om hur vi hittar bättre lösningar bortom ideologiska lösningar och trosvisa teser. Vi vill söka efter sätt att höja kvaliteten och effektiviteten, ta vara på den professionella kompetensen, och stärka det demokratiska inflytandet över den gemensamt finansierade välfärden.

Denna första rapport i projektet, författad av Åke Sandberg, sociolog och civilekonom, professor emeritus vid Stockholms universitet, är den första av tre rapporter och handlar om driftsformer, organisation och styrning i välfärdssektorn.

Den andra rapporten, *Marknad på villovägar*, skrivs av Jesper Meijling som är doktorand vid KTH. Jesper Meijlings bidrag har ett systemperspektiv och analyserar marknadsmodeller i offentliga system och institutioner som skolan, sjukvården och järnvägen. Den beräknas vara klar i maj/juni 2014.

Kvalitetsjakten – om professionalitet i välfärden, den tredje rapporten, är en essäsamling där du får möta erfarna yrkespraktiker som inifrån olika arbetsplatser beskriver vad som krävs av dem när de utövar sitt arbete. De skriver personligt och initierat om utmaningar de möter i sitt arbete. De berättar om konkreta situationer och problem som de behöver bemästra i sin dagliga gärning. Texterna i rapporten är delvis hämtade från examensarbeten utförda vid Centrum för praktisk kunskap vid Södertörns högskola. Redaktör är Lotta Tillberg, fil.dr vid Institutionen för yrkeskunnande och teknologi, KTH.

Innehåll i rapporterna och slutsatser står författarna för. Till deras förfogande har en referensgrupp funnits. Utöver författarna har följande personer ingått i referensgruppen: Mikael T Andersson, ST, Jonna Bornemark, Södertörns högskola, Anneli Hagberg, Vision, Kristina Mårtensson, Kommunal, och Camilla Sköld, Akademikerförbundet SSR. Från Arena Idé har Lisa Pelling, Boa Ruthström och Alexandra Völker medverkat. ●

Boa Ruthström

Chef Arena Idé

Stockholm, mars 2014

INLEDNING

I denna rapport fokuseras styrning av välfärdstjänster. Det handlar om former för drift: offentligt, idéburet eller vinstdrivet. Och det handlar om olika former för styrning. Under de senaste årtionden har styrningen av välfärden – skolan, barn- och äldreomsorgen, vården – omvandlats på ett genomgripande sätt. Från början var förändringarna för många politiker ett sätt att komma till rätta med den traditionella förvaltningens byråkratisering, ett alltför högt kostnadsläge och kritik från medborgarna. I den här rapporten visar jag att förändringarna i driftsformer och styrning efter hand kom att bli sådana som i grunden står i samklang med nyliberal ideologi som vill ”konstruera kunder” på vad som kallas en *kvasi*marknad där ”kunden” betalar med skattemedel. Samlingsbeteckningen på dessa styrformer är New Public Management (NPM). Omvandlingen har samspelat med omfattande skattesänkningar. Nu i en tredje fas är frågan: Vad kan komma efter NPM?

Låt mig här inledningsvis göra ett par personliga reflexioner. Min forskning genom åren har huvudsakligen behandlat arbetsorganisation, företagsledning och partsrelationer i den privata sektorn. Det speglas av bidragen i en nyutkommen bok jag som jag är redaktör för, *Nordic Lights*. I boken *Nordic Lights* finns också kapitel om New public management, som är ett centralt begrepp i denna rapport. Jag har följt utvecklingen inom offentlig sektor med intresse, ända sedan jag vid FOA:s Planeringsbyrå på 1970-talet skrev en avhandling om planering och demokrati och var med om att lyfta fram organisationssociologiska och kritiska aspekter på framväxten av det som kallades programbudgetering och som kan ses som inledande steg mot NPM.

På Handelshögskolan i Göteborg och sedermera på Institutionen för Industriell ekonomi på KTH verkade professor Albert Danielsson vars seminarier om vetenskapsteori, modeller av beslutsprocesser, och rationella kalkylers problematiska och särskilda roll påverkat den här framställningen. Albert Hirschmans analys av politik och marknad i boken *Exit, Voice and Loyalty* har likaså betytt mycket; en av mina sociologilärare, Ulf Himmelstrand i Uppsala skrev förordet till den svenska utgåvan (1972).

Med bakgrunder som dessa är det inte förvånande att denna rapport har ett kritiskt perspektiv på förenklade modeller av marknader, beslutsfattande, planering och styrning som de nu manifesterar sig i New public management. Sett som ett instrument att ruska om och vitalisera den offentliga välfärdssektorn kunde konkurrensen och den förändrade styrningen behövas och ha sina förtjänster, men när den nu dominerar blir dess negativa sidor allt mer uppenbara.

Välfärdens styrning är ett i grunden komplext område. Det är svårt att urskilja *en* orsak till förändringar och därmed inte enkelt att föreslå en handlingslinje. Därtill skiljer sig förutsättningarna i olika sektorer. I skolan handlar utmaningarna om följderna av kommunaliseringen, om brister i



*I den här rapporten visar jag att förändringarna i driftsformer och styrning efter hand kom att bli sådana som i grunden står i samklang med nyliberal ideologi som vill ”konstruera kunder” på vad som kallas en kvasi*marknad där ”kunden” betalar med skattemedel.

lärarutbildningen, om politisk detaljstyrning av rapportering, liksom om situationen i klassrummen; i sjukvården handlar det om ersättningar kopplade till detaljerade diagnosmetoder som rycker isär vårdkedjan och leder till onödiga, korta besök på vårdcentraler; för järnvägarnas del handlar det om åtskillnad av underhåll och drift. Arbetets konkreta organisering, arbetsprocesserna, liksom hur personal möter brukare är förstås olika i de olika fallen.

Det finns ändå mycket som är gemensamt för sektorerna. Det gäller driftsformer, styrformer och organisationsprinciper, det gäller marknad och politik, individuella val och demokrati, likvärdighet och integration i samhället, och arbetsorganisationens betydelse för kvalitet i verksamheten och prestationer. Det gäller också de värden som ligger bakom NPM: betydelsen av individuella val på en marknad – och konsekvenserna av dem för samhällsmål och oss alla.

En rapport av den här omfattningen kan givetvis inte göra anspråk på att grundligt och detaljerat belysa hela detta problemkomplex. Men avsikten är att denna översikt av sätt att se på välfärdsområdet skall visa på nödvändigheten av att ta ett steg tillbaka, begrunda beslut som tagits och hur det blev, och så säga: Det här blev ju bra! Eller kanske: Det blev fel, vi tar nya grepp och gör om. Att det senare inte är helt lätt för den som varit involverad i processerna är klart. Men det är likafullt angeläget. Lättare blir det när man betänker att situationen och kunskapsläget var annorlunda när avgörande beslut togs i början av 1990-talet och i senare skeden. Nu har vi erfarenhet och mer kunskap, även om den fortfarande är ofullständig.

Tack till alla kunniga i referensgruppen för Arena idéns projekt om välfärdssektorn, och till Boa Ruthström från Arena idé. Ett särskilt tack till Lisa Pelling, utredningschef på Arena Idé som har fungerat som rapportens redaktör. Bland kollegor och vänner ett stort tack till dem som läst och kommenterat manuskriptet: Patrik Hall, Christer Hogstedt, Ulf Johansson, Lars Sundström och Mette Svejgaard. Roger Dahl kommenterade ett tidigt utkast. Anders Göransson och Ulf Bjerregaard gav synpunkter på ett avsnitt om hemtjänsten. Kommentarererna har lett till stimulerande samtal och till ändringar i texten. Jag ansvarar förstås själv för slutresultatet. ●

Åke Sandberg

Stockholm, mars 2014

www.akesandberg.se

1. BAKGRUND

Idag ser vi hur välfärdens styrning till stora delar flyttats från demokratins och politikens sfär till individer som kallas kunder med skattepengar på nybyggda ”marknader” som redan från början har skavanker. Och vi ser hur aktiebolag tar hand om delar av driften av välfärden, av skolor, vård, barnomsorg och äldreomsorg. Primärt vinstmotiverade aktörer träder in vid sidan av dem som är motiverade främst av kvalitet.

Styrningsformer lånas in från det privata näringslivet, målnedbrytning, resultatmätning och kvantifiering ersätter styrning genom yrkeskunnigas ansvar inom budgetramar för olika insatser. Managers, controllers, jurister och administratörer har fått stärkt ställning gentemot välfärdens kärnyrkesgrupper som vård- och skolpersonal, socialarbetare med flera. Som en röd tråd löper styrformer som går under den samlande beteckningen New Public Management, NPM.

Bakgrunden till förändringarna var problem med byråkratisering och kostnader i de offentligt drivna verksamheterna, som blev tydliga under 1980-talet och sedan påtalades bland annat i den statliga *Maktutredningen* (SOU1990:44). Medborgarna var kritiska mot bristande möjligheter påverka och välja. Tankar om decentralisering i förvaltningen och ”egenmakt” fördes fram, men förändringsfröna dog ut. Den förändringsriktning som sedan fick genomslag hette marknadsorientering, new public management och köp-sälj-relationer (beställare-utförare) mellan enheter och efterhand kom särskilt borgerliga regeringar att starkt betona privatisering och vinstdrivna bolag. Idag visar det sig att konkurrens- och privatiseringsvägen inte givit tydliga framsteg i effektivitet och kvalitet, men den förefaller skapa problem med likvärdighet och etablering utifrån behov. Om inte förr så nu är tid för en lägesbestämning, att ta ut en ny riktning, en provisorisk utopi^[1] som prövar annorlunda, bättre vägar efter NPM.

Syfte och innehållsöversikt

Syftet med den här rapporten är att ge en policyrelevant översikt med fokus på organisering, styrning och styrformer i vid mening inom välfärden. Rapporten tar sin utgångspunkt i forskning och samhällsdebatt om demokrati och marknad, styrningsmetoder, valfrihet och likvärdighet, samt kvalitet och effektivitet.

Vad som menas med välfärd – och dess organisering och styrning – är en i grunden omstridd fråga^[2] och därmed intressant men svår att undersöka. Starka ekonomiska och politiska intressen är i rörelse. Den fortfarande mest centrala och tyngsta undersökningen av omvandlingen i den svenska välfärdssektorn är SNS studie *Konkurrensens konsekvenser* (Hartman 2011). Styrkan i de ideologiska och ekonomiska krafterna visade sig när rapporten publicerades. Näringslivsföreträdare i berörda sektorer och även Svenskt Näringsliv centralt var starkt kritiska mot rapporten, som inte kunde visa på några tydliga förbättringar av effektivitet

1 Provisoriska utopier är Ernst Wigforss (1958; 1981) begrepp för sökande efter något bättre, inte ett sluttillstånd långt bort men en vägvisare för en överblickbar tidsperiod.

2 Gallie (1956) skriver om *essentially contested concepts*, som vårt tema kanske kan sägas vara ett exempel på.

och kvalitet i privatiseringarnas spår. Projektledaren belades med munkavle och valde att avgå liksom en senior forskningsledare. SNS vetenskapliga råd var starkt kritiska till SNS ledning liksom sju medlemmar i dess förtroenderåd som i Dagens Nyheter skrev under rubriken ”SNS har fallit undan för näringslivets påtryckningar” (Sörlin et al. 2011).

Utrymmet för värderingar och bedömningar av olika styrformer är betydande men begränsas av att vi faktiskt vet en hel del, om än mer fläckvis än översiktligt. Den här rapporten är mitt resonemang och min kvalificerade bedömning utifrån forskning och debatt, erfarenheter, samtal och intervjuer.

Fokus ligger på planering, organisation och ledning; frågor om mikronivån och ”skolans inre arbete” och om arbetsorganisationen i vården och omsorgen överlåter jag åt andra att närmare belysa, forskare, aktörer och professionella i de olika verksamheterna. Däremot vill jag lyfta fram betingelser för goda arbetsförhållanden och deras samband med kvalitet och effektivitet i verksamheterna.

Fokus ligger också på att söka fånga tankemönster, perspektiv och argumentation. En detaljerad genomgång av forskning, kartläggningar och fallstudier ryms inte i detta arbete.

Rapporten inleds med en bakgrundsteckning om sätt att se på välfärd och beslut. Därefter presenteras den dominerande ideologin New Public Management (NPM) och så den grundläggande frågan om marknad och politik utifrån Albert Hirschmans teori om *exit* och *voice*. I följande huvudavsnitt genomgås styrning genom olika driftsformer: offentlig drift och privatisering till vinstdrivna respektive idéburna organisationer. Mot den bakgrunden analyseras två grundformer för styrning av utfall (kvantifierade mål för olika delar av resultatet) respektive av insatser (budget, personal, lokaler etc.). I efterföljande avsnitt redovisas annan, kompletterande styrning genom till exempel etableringskontroll och offentlighetsprincip, samt arbetsorganisationens betydelse för kvalitet i verksamheter. Sist presenteras alternativa former för organisering och styrning efter NPM.

Ur nyhetsfloden

Inledningsvis ges nu några exempel på problematiska sidor i dagens välfärd som de framgår av nyhetsrapporteringen. Det finns andra, positiva sidor som bättre tillgänglighet och lyhördhet för enskilda individers önskemål.

Vid tiden för slutskrivandet av det här avsnittet är nyheter och reportage om problem i välfärd och infrastruktur kanske än mer vanliga än de senaste åren.

● Dagens Nyheter skriver (14 januari 2014) om problem i den privatiserade bilprovningen. ”Kunden får betala avregleringen”. Det blir dyrare och krångligare. Marknaden fungerar inte. Före privatiseringen hade Sverige Europas kanske effektivaste och billigaste bilprovning. Så här skrev Affärsvärlden i höstas (3 september 2013) om en av köparna vid statens reaförsäljning av Svensk Bilprovning: ”Den ’gyllene’ avregleringen blev till stor glädje för Opus aktieägare. Men det går också att se som en

ideologiskt driven avreglering, där skattebetalarnas tillgångar såldes för billigt för att lösa ett problem som kanske inte existerade.”

● Samma dag (14 januari 2014) hade DN:s Stockholmsdel ett reportage om hur avregleringarna nu ger sommarkaos mitt i vintern i förlossningsvården. Privata BB Sofia rekryterar barnmorskor från den offentliga BB-vården. Sammantaget blir det inte fler vårdplatser i länet, utan väsentligen omflyttningar av platser och personal från landstingsmottagningar till BB Sofia. Därtill planeringsproblem på BB runtom.

● Veckan innan kunde vi återigen läsa om avregleringen av järnvägarna med bristande underhåll, olyckor och med förseningar som följd.

● På apotekens rapporteras om att viktiga mediciner, och personalen har i uppdrag att svara enligt managementhandboken: ”Vi försöker hålla litet lager för att sänka kostnaderna” – bilindustrins lean production i hälsosktorn.

● Vårdval Stockholm har nyligen uppmärksammats av Riksrevisionen, som menar att överdrivet fokus på tillgänglighet kan försämra för de svårare sjuka och bryter ner kontinuitet och vårdkedjor när patienter flyttas mellan enheter; tecken finns på att vårdcentraler beslutar om insatser utifrån lönsamhet och inte behov. Det är vidare ”oklart om den fria etableringsrätten för vårdcentraler faktiskt har ökat tillgängligheten där vårdbehoven är stora” (t.ex. Lennartsson 2013, Dagens Medicin 20 dec 2013). Jourverksamhet och långsiktiga satsningar på utbildning och forskning sitter trångt (SvD 9 mars 2014).

● Läkare, lärare och arbetsförmedlare, berättar återkommande om hur de ser sig tvingade att manipulera med rapporter och redovisningar för att nå till synes bättre resultat eller för att dra in mer ersättning.

● Dagligen debatteras och analyseras nu Pisa-undersökningen, som visar att svenska elevers skolresultat rasat snabbast av alla i undersökningen, och unikt nog har klyftorna samtidigt ökat kraftigt.

Spännvidden i förslag till orsaker och åtgärder – med eller utan stöd i forskning – är stor. Det kan illustrera det osäkra läget inom både vetenskap och politik. Utrymmet för bedömningar och ideologi är stort.

Perspektiv på beslut och organisation

Hur ska vi då förhålla oss till dessa problem? Vad beror de på? Och vad kan göras åt dem, vilken policy och politik är rimlig och effektiv? Här kan vi ha glädje av forskning och annan systematisk kunskap, men det räcker inte. För dessa komplicerade och omfattande system är kunskapen med nödvändighet fragmentarisk, enskilda studier belyser aspekter, delar av verkligheten. Beslut om inriktning och lösningar i stort måste också bygga på bedömningar och kommer att påverkas av betraktarens respektive aktörens perspektiv på verkligheten och av värderingar. Politiken har en nödvändig roll.

Det händer att forskare, och de som använder forskning, slår varandra i huvudet med var sin delundersökning, varsin favoritmetod. Det är inte fruktbart.

Det betyder inte att vi inget vet, vi har fläckvisa kunskaper, detaljstudier med goda metoder. Men rigorösa oomtvistade studier av ”det hela”

som talar om för oss hur välfärdssektorn, ja kanske hela samhället ser ut och vilken politik som är ”den rätta”, det lär vi få vänta på. Funnes sådana färdiga lösningar låg expertstyre (av teknokrater och ekonomer?) nära till hands. I väntan på det får vi pröva oss fram till vägar framåt med osäkra och fragmentariska kunskaper och med genomtänkta resonemang om helheten, utifrån det vi trots allt vet med säkerhet och vår samhällssyn och värderingar³. Men ska vi inte hamna i en teknokrati eller byråkrati



Vinstdrivkraften kan kollidera med yrkeskunnande och etik, och vinstdrivkraften är stark. Det tidigare centrala medborgarförtroendet för de yrkesverksamma och deras etik tenderar att tränngas tillbaka när de blir redovisningsskyldiga inför individuella kunder och vinststyrda chefer och ägare.

krävs politiker med visioner och provisoriska utopier och som ger tydlig riktning åt verksamheter som ges resurser och ramar inom vilka professioner och yrkesverksamma kan göra sitt dagliga jobb.

Det är sammanfattningsvis rimligt att anta, att ska man styra mot komplexa mål som god vård och utbildning blir det inte lättare när primärt kvalitetsmotiverade aktörer ersätts med aktörer som är främst vinstmotiverade, såsom aktiebolag (Vlachos 2012). Management för vinst på marknad gör något med välfärdsverksamheterna och med dem som jobbar i dem. De ska tänka målnedbrytning, göra det mätbara som föreläggs, vinst, bonus, marknad, produkter till kunder – inte tänka ansvar, kvalitet, etik, nytta och omsorg i relationer till människor, medborgare (Rosenberg 2003). Vinstdrivkraften kan kollidera med yrkeskunnande och etik, och vinstdrivkraften är stark. Det tidigare centrala medborgarförtroendet för de yrkesverksamma och deras etik tenderar att tränngas tillbaka när de blir redovisningsskyldiga inför individuella kunder och vinststyrda chefer och ägare. Detta betyder inte att ”allt var bra förr” – det fanns brister i förvaltningars flexibilitet och bemötandet av brukare, de motiverades inte bara av kvalitet utan av att skapa bra villkor i den egna organisationen. Det betyder inte heller att en enskild företagsledning eller -ägare inte kan drivas även av andra motiv än vinst. Och det betyder inte

att anställda i en vinstdriven verksamhet enbart strävar efter bonus. Men det betyder detta grundläggande: att vinst är det lagfasta syftet och den ekonomiska nödvändigheten för aktiebolaget, och att detta har betydelse för verksamheten.

Den mest grundläggande styrningen från politiskt håll gäller balansen mellan marknadsmekanismer (utifrån individers rättigheter, egenintressen och resurser) och politiska processer med demokratiskt valda företrädare för medborgarnas intressen. I den mån man valt konkurrens och marknadsmekanismer är nästa fråga vilka typer av aktörer som ska tillåtas som utförare utöver offentliga aktörer: privata idéburna aktörer och privata vinstdrivna bolag. Dessa val av driftsform innebär samtidigt val av grundläggande styrning. Valet av driftsform är avgörande för det

³ Sådana frågor om vetenskap och politik på välfärdsområdet aktualiserades i ett meningsutbyte i DN, Värmlands Folkblad och på Dagensarena.se med tre forskare från IFN (Institutet för näringslivsforskning) Sahlgren, Both och Jordahl 2014, Sandberg 2014. För referenser och länkar till debattinläggen, gå till <http://www.akesandberg.se/konkurrens-och-kvalitet-skolan-utan-vinst/>

bestämmer vilka motiv och drivkrafter som sätts i rörelse och det bestämmer relationen mellan olika utförare (konkurrens eller samverkan) och mellan de anställda och brukare (kund eller medborgare). Valet påverkar dels individer, dels möjligheterna att främja samhällsmål som demokrati, gemenskap och likvärdighet.

Inom dessa olika grundformer planeras, genomförs och utvärderas verksamheter och där finns olika former för organisation och styrning av den löpande verksamheten. Olika driftsformer kräver olika slags och grad av styrning.

Som alla har jag en mer eller mindre medveten verklighetsbild, mer eller mindre medvetna antaganden om verkligheten, och värderingar av vad som är gott och mindre gott, önskvärt och icke önskvärt (Myrdal 1968). Jag betonar betydelsen av rationell analys och kvantitativa undersökningar i omfattande och avgörande beslutsprocesser. Ofta kan delproblem och särskilda aspekter belysas kvantitativt och i modeller som visar samband eller ibland orsaker. Men besluts- och planeringsprocesser är samtidigt sociala processer med aktörer med skilda intressen och makt. De kvantitativa inslagen kan höja kvaliteten i styrning och planering, men använda på fel sätt, utan insikt om de sociala förhandlingsprocesser de är inbäddade i, kan de snarare sänka kvaliteten. De kan bli till slagträn i en argumentation för den egna föredragna handlingslinjen eller en påstått allsidig helhetsanalys riggad för att få den egna ståndpunkten att framstå som den riktiga, kanske i allas intresse. De kan framstå som ett sätt att underbygga en slutsats, men i realiteten vara ett sätt att i efterhand rättfärdiga en ståndpunkt intagen på andra grunder. (Danielsson 1983:kap.13, Jacobsson 1994:kap. 4, Sandberg 1976:kap. 12)

Även om fältet är stort och komplicerat finns en hel del samlad kunskap och erfarenheter nu tjugo år in i ett systemskifte i välfärdssektorn. I vart fall mycket mer än det som fanns när skiftet inleddes och konsekvensdigra beslut togs, beslut som inte var gediget beredda, och som sedan inte utvärderats i den utsträckning man borde kunna förvänta sig.

Idag hörs inte sällan: Nu är det som det är, folk har vant sig, så vi måste utgå från situationen idag. I en trivial mening är det förstås sant, men det som skett de senaste två decennierna är en omvälvning. En grundläggande analys av dominerande ideologi, tidigare utveckling och framtida alternativ vore angelägen. Människor har inte vant sig i största allmänhet utan många är på flera punkter kritiska. En provisorisk utopi om ett önskat annat tillstånd kan vara ett sätt finna vägar att ta sig ur den delvis förverkligade utopi som är dagens med marknadsexperiment och managementmoden. De senaste årens reformer har varit långt ifrån provisoriska, utan i stället konsekvent drivit marknads- och managementmodeller. För balansens skull behövs nu reflexion och mera politik inom välfärden, tydliga politiska ställningstaganden och ansvarstagande. Även dogmer från före avregleringarnas tid, om den offentliga sektorns ofelbarhet, förtjänar att omprövas: Dynamik, lyhördhet för brukare och utrymme för alternativ krävs. Denna rapport är ett bidrag till reflexionen.

2. NEW PUBLIC MANAGEMENT: MARKNAD OCH MÅLSTYRNING

Det som började som ett missnöje med offentlig sektors tröghet och avsikter att reformera och göra den mer lyhörd genom nya organisationsformer har efter hand blivit till en grundläggande förändring, till New Public Management. NPM är i grunden en *politisk reformideologi*, en strategi för omvandling av den offentliga sektorn (Hall 2013). Ideologin är baserad dels på en företagsekonomisk styrningsmodell framvuxen i en marknadsstyrd företagsvärld med relativt enkla mål, sammanfattade i vinst, dels på en idealiserad, perfekt marknadsmodell. *Management- och marknadsorientering* är nyckelorden. Denna ideologi tillämpas i dag på offentlig sektor, bland annat på en välfärdssektor med komplexa, svåråtgärda mål på både individ-, organisations- och samhällsnivå^[4]. Sammantaget kan NPM ses som en *ny styrningsideologi där marknader och kunder simuleras och konstrueras där inga fanns*, där det tidigare fanns en offentlig verksamhet som var till för medborgarna. Det blir *kvasimarknader* där kunderna handlar för skattepengar.

Dessa nygamla *managementmetoder* har beteckningar som målstyrning, Lean production, total quality management (TQM), time-based management, business process reengineering (BPR) och organisering utefter produktionsflöden och inte i funktioner (som inköp och försäljning). Tillämpade i offentlig sektor innebar metoderna att organisation och styrning blev företagslik, en ”företagisering” som det kallats^[5].

Ett intressant exempel på en managementmetod är Lean production. Lean production är en amerikaniserad, förenklad version av komplexa japanska produktionssystem, ursprungligen utvecklade främst inom Toyota. Lean production propagerades först för bilindustrin och handlade bland annat om att hålla minsta möjliga lager för att minska kostnaden (just-in-time-leverans) – som vi tillämpat i svenska konkurrensutsatta apotek märker genom att mediciner oftare än tidigare saknas i lagret. Andra inslag är att göra sig av med allt ”slöseri” i form av ”dödtid” för de anställda. På 1990-talet lanserades Lean production som ett sätt att utveckla de anställdas arbetsinnehåll. I själva verket innebar Lean, som det då tillämpades i Sverige, som ju varit ledande på lagarbete, en ökad detaljstyrning och utarmning av jobben^[6]. Inom Volvo övergavs under det internationella trycket av nya management-filosofier det kvalificerade lagarbetet, och det löpande bandet återkom med inslag av styrda team (Sandberg 1995). Lean production kom efter hand att presenteras med mer generella ambitioner och kallades då Lean thinking. I dag talar man

4 För grundläggande framställningar om NPM se exempelvis Hall 2012, 2013, Hasselbladh, Bejerot & Gustafsson 2008 samt Kamp, Hvid & Scheller 2013. En god översikt finns i Ahlbäck och Widmalm 2013.

5 I somras utkom antologin *Nordic Lights*. Work, management and welfare in Scandinavia (Sandberg red. 2014) Med bidrag från tjugofem kollegor ges en översikt över kampen om den ”nordiska modellen” som förenar konkurrenskraft och jämlikhet (särskilt inledande kapitel av Movitz och Sandberg), liksom djupdykningar inom olika aspekter av ekonomi och arbetsliv, exempelvis: Näringslivets managementmetoder och moden såsom Lean production analyseras närmare av bl.a. Torsten Björkman. Patrik Hall skriver om New Public Management och politik. Anders Boglind samt Tomas Engström med flera behandlar Volvos unika arbetsorganisation och ledning med lagarbete och dialog som signum. Utmaningar för facket i det nya arbetslivet undersöks av Anders Kjellberg m.fl.

6 I en del andra länder innebar Lean då en uppbyggnad av löpande band som varit helt utan grupparbete.

ofta om bara Lean, och det påstås vara tillämbart överallt, kanske för att begreppet nu blivit så vagt att nästan vad som helst – bra eller dåligt – verkar kunna kallas Lean. Inom detta breda Leankonceptet ryms i dag förändringar även i riktning mot mer utvecklande arbeten. (Om denna senare utveckling se Sederblad 2013.)

Tillämpade i offentlig sektor innebar metoderna att organisation och styrning blev företagslik, en ”företagisering” som det kallats. Managementtänkandet sprids ganska organiskt. Chefer har läst företagsekonomi och gått ledarskapskurser, de träffar varandra på seminarier och de flyttar mellan olika organisationer. Det sker en homogenisering på managementnivå. (Furusten 1996)

Storföretag delas sedan årtionden in i resultatenheter (profit centers) som på konstruerade internmarknader köper och säljer från varandra till fastlagda internpriser, en marknadsorientering internt i företagen. Det är sådant vi nu genom NPM ser också i välfärdssektorn som beställarutförar-system eller köp-sälj-system. Enheter, till exempel avdelningar på ett sjukhus, en skola i kommunen, handlar med varandra enligt *internprislistor* för olika åtgärder och prestationer, i sjukvården med ibland absurda, ja livshotande konsekvenser när läkare på en avdelning vägrar ge en nödvändig vårdinsats till en patient på en annan avdelning för att de inte ”får betalt”. Maciej Zaremba (2013) har målande skrivit om patientens pris i sina viktiga och ögonöppnande reportage i Dagens Nyheter^[7]. Enheterna blir resultatenheter med intäkter och kostnader och ska gå ihop budgetmässigt, de gör det som lönar sig för den egna enheten, budgeten ska hållas. Det blir en fragmentering av verksamheten, vad som kallats ett ”stuprörstänkande” där var och en värnar sitt och samarbete och vårdkedjor bryts sönder.

Marknad med valfrihet skulle skapas även för brukarna, eleverna, patienterna. Marknaden skulle ge effektivitet, och förutsatte en mångfald att välja mellan. *Mångfald* var ett av syftena med privatiseringarna, och förhoppningen var att till exempel skolor och förskolor skulle startas lokalt av entusiastisk personal i liten skala, och så skedde. Men aktiebolag släpptes in, och de växer genom uppköp och blir till koncerner, som förvärvar de små entreprenörsdrivna företagen. Mångfalden försvagas och ersätts av strömlinjeformade, standardiserade koncept för hur ett skolföretag, ett äldreboende eller en vårdcentral ska drivas. Nyligen har många idéburna skolor brutit sig ur Friskolornas riksförbund och bildat Idéburna skolors riksförbund. Vikten av att inom privatisering skilja på vinstdrivet och idéburet manifesteras. Sist i detta avsnitt ges några siffror på omfattningen av välfärdsverksamheten fördelat på olika utförare.

NPM är kopplat till en nyliberal samhällsmodell byggd på nyttomaximerande individer som i egenintresse (i enlighet med teorin om en *homo economicus*) gör val på en marknad som i välfärdens fall är en konstruerad marknad, där brukarnas informationsunderläge är stort och där



Mångfald var ett av syftena med privatiseringarna, och förhoppningen var att till exempel skolor och förskolor skulle startas lokalt av entusiastisk personal i liten skala, och så skedde.

7 I en del andra länder innebar Lean då en uppbyggnad av löpande band som varit helt utan grupparbete.

samhälls- och fördelningseffekter och demokratiska värden är grundläggande men ofta negligeras i individers val på marknaden. Här finns alltså två grundläggande problem som gör att marknads- och konkurrensmodellen i välfärden inte håller, för det första *informationsbristen* för dem som väljer, för det andra att de individuella valen har *konsekvenser för andra* och för möjligheten att nå samhällsmål. Jämför med att välja vilken buss man ska ta: Där är det förhållandevis lätt att skaffa information och andra drabbas inte allvarligt av individens beslut.

Marknader och managementmoden har inte tidigare utmärkt den offentligt drivna välfärden, men de senaste två decennierna har de båda slagit igenom. Ett av skälen är intaget av aktiebolag och riskkapitalbolag i välfärdssektorn. Ska de ha en roll i välfärdssektorn är NPM en dörröppnare. Om man inte simulerar marknader genom beställar–utförar-system, och ”skapar kunder” som handlar med skattepengar, så är det svårt för vinstdrivna privata bolag att verka inom sektorn.

Industrisektorn går tillbaka i avancerade länder som Sverige, varuproduktionen minskar här och läggs ut på länder med lägre löner, men tjänsteproduktionen växer. När *företag söker nya marknader* är välfärdssektorn särskilt intressant redan på grund av sin storlek. Därtill kommer att den av demografiska skäl (längre livslängd, fler äldre) kan väntas växa. Urban Bäckström (2012) i Svenskt Näringsliv bedömer att ”om 30 år kommer närmare hälften av den svenska ekonomin utgöras av välfärdssektorerna”. Välfärdssektorn har dessutom en stabil och säker finansiering genom skatter, och investeringsbehoven är begränsade. Välfärdssektorn håller på att bli en lukrativ ny marknad för det privata näringslivet. Därför har Svenskt Näringsliv intresse av att välfärdssektorn görs till just en marknad.

Välfärdsverksamheter i sammanfattande siffror

Hur omfattande är verksamheten inom välfärdens olika delar? Enligt en undersökning från SCB (2013) genomförd 2011 omfattar utbildningsområdet totalt 345 miljarder kr, och av detta utförde kommunerna själva 202 miljarder, staten 57 miljarder (universitet och högskola) och privata företag 40 miljarder (varav 23 miljarder finansierade av kommunerna). Idéburna organisationer stod för 16 miljarder kr. Inom hälso- och sjukvård var omslutningen 312 miljarder kr; landstingen och offentligt ägda företag utförde verksamhet för 252 miljarder, privatägda företag 54 miljarder, varav ca hälften betalt av landstingen, och ideella ca 3 miljarder. Inom omsorgen hade verksamheten ett värde av 221 miljarder kr, kommunerna utförde för 166 miljarder, privata bolag för 44 miljarder och idéburna för 6 miljarder.

Den ”offentliga marknaden” omfattar statens och kommuners köp från privata företag. De allra största företagen här verkar inom bygg- och teknikkonsultbranschen, betydligt mindre är företagen inom vård och omsorg. De senare utmärks av att alla de stora är till hundra procent beroende av den offentliga marknaden – de skulle inte existera utan privatiseringarna i välfärden, som skapat denna nya ”kvasimarknad” med skattemedel. Bland de största tio som är helt beroende av skattemedel verkar

åtta inom omsorg, vård och skola, två är kollektivtrafikföretag. I denna del bygger jag framställningen väsentligen på rapporter utgivna av Dagens Samhälle (2012, 2013), som i sin tur bygger på statistik från bland andra SKL och SCB. I dessa sammanställningar ingår de privata utförarna, inte den offentligt drivna välfärden.

De olika delbranscherna inom välfärden visar delvis olika mönster. Den skattefinansierade omsättningen var 2012 inom skola och barnomsorg drygt 34 miljarder kr, omsorgen 32 miljarder och sjukvården 25 miljarder.

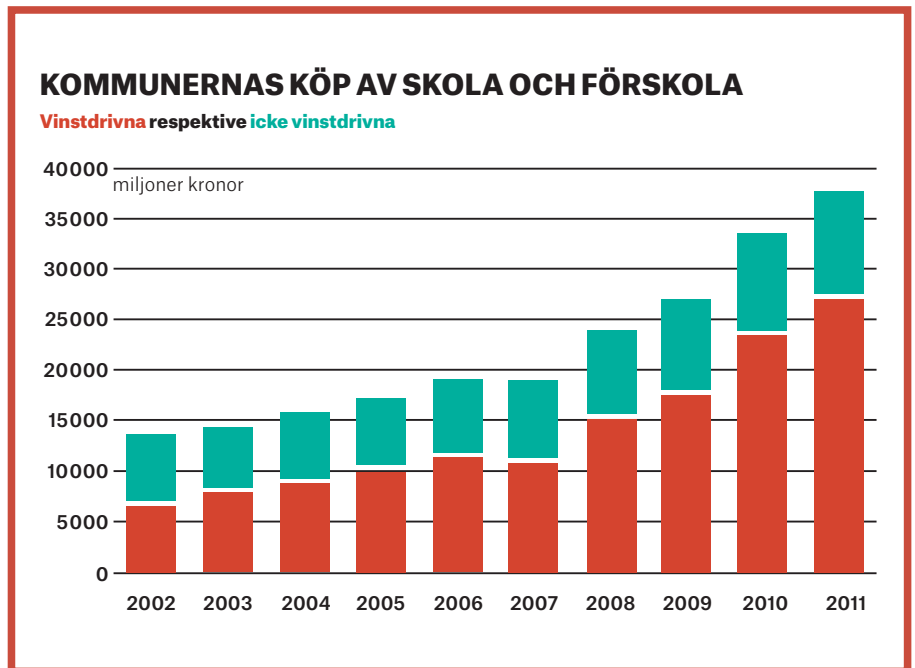
Snabbast är utvecklingen inom skolan och förskolan med en ökning från 30 000 till 210 000 elever på tio år.

Det finns många små företag varav ungefär hälften är icke-vinstdrivna, men de stora är vinstdrivna och av de tio största ägs hälften av riskkapitalbolag. Academedia är efter JB Educations konkurs sex gånger större än närmsta konkurrent, snabbväxande Internationella Engelska Skolan (IES), nu uppköpt av det amerikanska riskkapitalbolaget TA Associates.

I senaste utgåvan av rapporten skiljer man inte på vinstdrivna och icke-vinstdrivna men i rapporten från Dagens Samhälle 2012 (siffror från 2011) finns denna viktiga uppdelning. Från 2002 till 2011 har omsättningen tredubblats; de vinstdrivna i utbildningssektorn har fyrdubblat sin omsättning, de idéburna, icke vinstdrivna har mindre än fördubblats. År 2002 hade de icke vinstdrivna nära hälften av omsättningen, 2011 cirka en fjärdedel.

Inom omsorgssektorn (äldre, funktionshindrade, ungdomsvård med mera) har tillväxten också varit snabb med en fördubbling av omsättningen, men de icke vinstdrivna utgör en mindre andel och andelen har sjunkit från cirka 15 procent till mindre än tio. Ner till en tiondel. De senaste åren står vinstdrivna bolag för nästan hela ökningen. Branschen domineras av Wallenbergägda Aleris och sex riskkapitalägda bolag, bland dem Attendo och Carema, som bytt namn till Vardaga.

Inom sjukvården har omsättningen ökat från cirka 12 till 22 miljarder kr, främst i den öppna vården. De idéburna alternativen är marginella. Tre stora koncerner dominerar: Caphio, Praktikertjänst och Aleris. Andelen privatiserad vård varierar stort. I Stockholms läns landsting är mer än halva primärvården privat.



Källa:
Dagens
Samhälle 2012,
s 20.

3. MARKNAD OCH POLITIK

Albert Hirschman var ekonom och professor vid Yale-universitet. Han utkom 1970 med den eleganta och nyskapande essän *Exit, Voice and Loyalty*, på svenska två år senare som *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Hirschmans essä handlar om människors handlingsvägar. Tillämpat på den här rapportens tema kan *exit* sägas stå för marknadslösningar och *voice* för politik. Handlingsvägen *exit* är när människor lämnar dåliga alternativ, till exempel för att i stället välja ett annat alternativ på en marknad. Alternativet är *voice*, det vill säga att människor försöker förändra genom att göra sin röst hörd. Det råder ingen tvekan om att det är *exit*, det vill säga marknadslösningar och marknadstänkande, som dominerar i dag i den svenska välfärden med valfrihet och vinstdrivna bolag.

Introduktionen av det fria skolvalet med skolpeng är ett exempel på ett system som syftar till att ge människor möjlighet att välja handlingsvägen *exit*. Skolpengen är en tillämpning av den nyliberala ekonomen Milton Friedmans idé om *vouchers*. Skolvalet uppskattas och utnyttjas av många, men skapar som bekant problem med likvärdighet, segregering och ojämlikhet. Vinstdrift accentuerar dessa problem, eftersom vinstdrivna aktörer inte primärt är motiverade att skapa god välfärd utan är primärt vinstmotiverade, även om vinstdrift inte i varje enskilt fall behöver försämra kvaliteten.

Vinstsyftet är inskrivet i aktiebolagslagen och vinst som i en eller annan form fördelas till aktieägarna är en *nödvändighet* för att aktiebolaget skall attrahera investerare och skaffa kapital och överleva. Vinstdrift och vinstutdelning är alltså fundamentala och om ”vinstdjuret” släpps löst på marknaden, eller ”marknadsdjuret” släpps löst, som Patricia Hedelius skrev häromåret i Svenska Dagbladet Näringsliv, krävs stora ansträngningar och väl utvecklad styrning om det ska kunna tämjäs, ”eftersom det ligger i dess natur att maximera sin egennyttan” (Hedelius 2011).

Valfriheten på välfärdsmarknaden fungerar inte som tänkt i den ideala marknadsmodell som är grunden för avregleringar i välfärden. Möjligheten att välja verksamhet, och välja bort dålig verksamhet, är begränsad när *informationen* är otillräcklig. Vid skolstart väljer många aktivt skola, framför allt välutbildade föräldrar. Att lämna en verksamhet kan dock vara svårt både i skolan, primärvården och omsorgen, lojalitet och bindningar är starka, och det begränsar värdet av den tänkta mekanismen att sämre verksamheter slås ut. Utslagning är dessutom problematisk för brukarna, barn förlorar sin skola, gamla sin vårdcentral. De individuella valen kan skapa möjligheter för dem som väljer, men valen har också *konsekvenser för andra*, i form av segregering och minskade förutsättningar för social integration, tillit och sammanhållning – i klassrummet och i samhället. Vi skall inte bortse ifrån att det finns många som vill leva i ett jämlikt samhälle.

Valfrihet för individer kan också skapas som i äldreboendet genom att kommunen *upphandlar* utförare^[8] med olika boende- och omsorgsfilosofier, som de äldre sedan, om det finns platser, kan välja bland. Så

8 Enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU)

kunde man också, utan skolpeng och utan generaliserat skolval, ge anslag till alternativa skolor såsom Waldorf- och Montessoriskolor samt skolor med etnisk, språklig eller konfessionell profil. Dessa privata eller enskilda skolor vilar på en internationellt fastställd rättslig grund. De fick tidigare statsanslag, som täckte kanske 85 procent av kostnaden, och i till exempel Waldorfskolor bidrog ofta föräldrarna till att bekosta driften eller man hade andra tillgångar (Ola Johansson u.å.). Vissa internatskolor som Lundsberg och Sigtuna hade särskilda anslag. År 1983 infördes ett mer enhetligt system för finansiering av det som då kom att kallas fristående skolor; mot slutet av 1990-talet gick mindre än 10 000 elever i fristående skolor. Friskolereformen och skolpeng infördes 1992. År 2012 gick som vi sett 210 000 elever i friskolor.

Exit och voice enligt Albert Hirschman

Alternativet till att lämna en organisation är som beskrivits strävan att påverka verksamheten genom politiska processer, alltså voice, på olika nivåer. Det kan handla om till exempel elev- och föräldrainsflytande i en skola eller inflytande via det representativa politiska systemet.

I min avhandling *The Limits to Democratic Planning* (1976) diskuterar jag Hirschmans syn på marknad och politik. Hirschman intresserade sig för organisationer vars prestationer försämras och hur kunden/brukaren då kan reagera med att lämna organisationen (exit) eller stanna och försöka påverka, protestera (voice). Ekonomin/marknaden vilar på exit, voice är den politiska handlingen. Vad betyder dessa båda handlingsalternativ för individen och vad betyder de för möjligheten att förändra ett icke väl fungerande system, det är frågor som Hirschman ställde för över fyrtio år sedan, och de borde vara centrala i dag i svenska ställningstaganden om välfärden.

Nästa fråga är vilket reaktionssätt som effektivt bidrar till förbättring i organisationen. *Sorti* gör att organisationen skärper sig för att inte förlora fler, men kan också desarmeras: Om det råder monopol eller kartellbildningar kan det bli en slags *skenkonkurrens* med ett ömsesidigt överlockande av varandras kunder, som flyttar eller flyttas från en utförare till en annan. En effektiv sortimekanism förutsätter en fungerande marknad. På välfärdssektorns marknader finns som vi sett många brister: många marknader är kvasimarknader med informationsbrister och externa effekter på andra och på samhället. Strategin *sorti* kan bli ett slags ”säkerhetsventil” där skenkonkurrensen mellan delarna legitimerar helhetens oföränderlighet. I ett skiktat samhälle, med klasskillnader, kan *sorti* bli till en strategi för individuell klättring och samtidigt helt verkningslös som metod för förändring av systemet.

Alternativet är *voice*, protest, och det lyfter Hirschman fram – på samma sätt som det behöver lyftas fram i dag när *sorti*, valfrihet och marknad dominerar. Protest kan också enkelt desarmeras, som ett sätt att lätta på trycket och avväpnas genom att missnöjet tämjs. Därför anser Hirschman



Alternativet är voice, protest, och det lyfter Hirschman fram – på samma sätt som det behöver lyftas fram i dag när sorti, valfrihet och marknad dominerar.

det väsentligt att institutioner skapas som effektivt kan föra protester vidare så att de verkligen påverkar organisationen.

Exit och voice i dagens Sverige

Inslagen av valfrihet och marknadslösningar inom välfärdssektorn har stärkts de senaste årtiondena. I dagens svenska skolsystem och vårdssystem kan likvärdighet hotas av att resursstarka gör sorti. Det kan finnas anledning att med stöd av Hirschmans insikter överväga att stärka alternativet voice, till exempel genom att utveckla olika former för reellt inflytande för brukare på olika nivåer, kanske i samspel med personalen. Det skulle också behövas ett stärkande av politiken i grundläggande beslut som rör etablering och resurstilldelning. Om det på 70-talet var för mycket politik är det nu för mycket marknad, som Henrik Berggren (2012) skrev i en krönika i Dagens Nyheter.

En inte ovanlig invändning mot politiskt inflytande är av typen ”Men ska inte föräldrar fritt och själva få välja skola för sina barn?” Så resonerar den så kallade public choice-skolan, som vill säkra att individer genom val inte behöver betala för mycket för offentliga tjänster. Det vill säga, individer ska fritt få välja var de lägger sin voucher, sin skolpeng. Det kan vara rimligt ur flera synvinklar, men en viktig invändning är att föräldrarna därmed bestämmer även vilka skolor som startas och var de lokaliseras och vem som går i vilken skola – närmast oundvikligen med ökade skillnader mellan skolor som resultat. Det är för att skapa en bra skola för alla som nästan alla länder fattar politiska beslut om lokalisering och resurstilldelning, och inte använder sig av system med skolpeng.

Konkurrensförespråkare tänker att ”bra skolor ska slå ut de dåliga” (Bergström et al. 2013). När föräldrar flyttar sina barn och därmed skolpengen till en bättre skola får denna skola ytterligare resurser, och dessutom troligen mer motiverade barn med stöttande föräldrar. Den skola de lämnar utarmas på resursstarka föräldrar och barn och på skolpeng/resurser, och dess kvalitet riskerar därmed att sjunka ytterligare. På en perfekt fungerande marknad med full information och inga externa effekter skulle en sådan skola strax tvingas stänga. Men så fungerar inte skolektorns kvasimarknad. Skolan lever vidare, många blir kvar, det är trögt att byta skola. Det är sådana marknadsmisslyckanden som gör att det krävs kraftfulla politiska ingripanden: resursomfördelning för att kompensera och skapa likvärdighet, eller avskaffande av skolpengen.

Men, invänder den som försvarar NPM och privatisering, ”det var ännu sämre förr, på 70-talet” med byråkrati och likformning. Kritiker av NPM förespråkar dock sällan en återgång, utan en reformering av tidigare system. Enligt min mening måste en alternativ ordning i dag erbjuda möjligheter till delaktighet, medbestämmande och inflytande över verksamhetens innehåll (för brukare och anställda) och om så önskas ge vissa möjligheter till val som organiseras så att de inte går ut över andra och/eller försvårar uppnåendet av viktiga samhällsmål. Ett attraktivt alternativ till dagens NPM-inspirerade styrning förutsätter en organisatorisk utveckling i de offentliga verksamheterna.

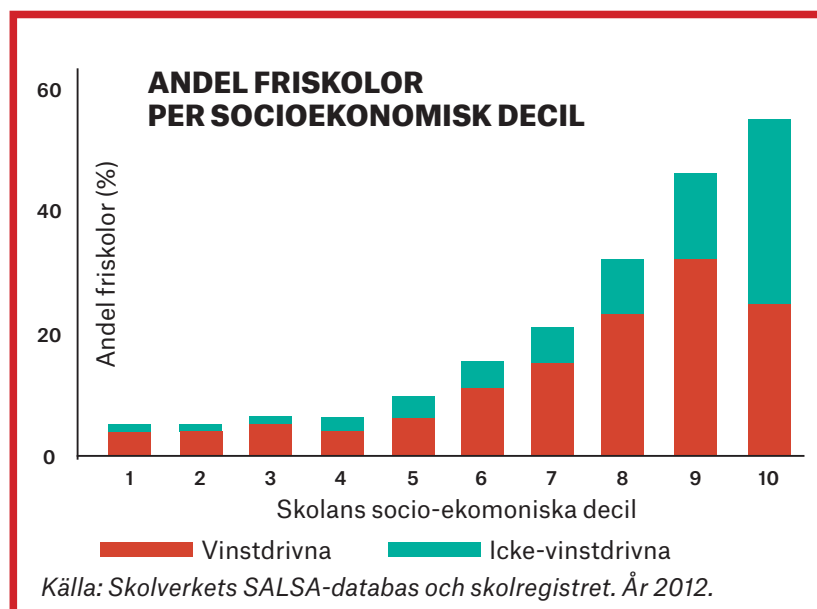
Genom NPM ifrågasätts politikens uppgift att fördela resurser och

styra verksamheter i demokratiska processer och utifrån politiska bedömningar. Politikerna ger ramar, till exempel skolpengens storlek, och läroplaner, finansiering av primärvården genom listning och betalning per besök, men sedan skall medborgare välja. De individuella besluten utifrån egenintresse sammantagna kan leda till en lokalisering och resursallokering som strider mot politiska mål om lika möjligheter för alla, särskilda resurser där behov är störst och liknande. Till exempel inom utbildning kan skolval och marknad göra att resurser och kompetens (som de bästa lärarna och de mest motiverade och minst resurskrävande eleverna) ansamlas i de skolor där resursstarka och välutbildade föräldrar väljer att placera sina barn – tvärtemot skollagens intention, att det är de sämst ställda skolbarnen som ska få särskilt goda förutsättningar (Leijne 2014).

Medborgarskapets innebörd av plikt och rättigheter, av möten och samverkan mellan människor, (voice) ersätts med individuella konsumenters val att lämna det man inte finner okej (exit). Om de är missnöjda tenderar de resursstarkare, mer krävande att få göra sorti. Kvar lämnas de mindre resursstarka, med lägre utbildnings- och ambitionsnivå, och trycket på förändring minskar.

Vinstmotiverade skolaktörer har inte som främsta motiv att ge bra och likvärdig utbildning för alla. De gör som företag i allmänhet, de maximerar sin vinst genom att spara in på personal och lokaler, lokalisera sig i områden där man kan nå sitt marknadssegment med önskade ”kunder” genom riktad marknadsföring – gärna elever utan stora problem med välutbildade föräldrar (liksom man i vården gärna vill undvika multisyka).

Det visar sig mycket riktigt att friskolor finns i områden med socioekonomiskt starka elever (mätt utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund och eventuella invandrarbakgrund). Delar man in landets skolor i tio lika stora socioekonomiska grupper, visar det sig att i den högsta gruppen är mer än hälften av skolorna fristående skolor, i den lägsta bara fem procent. Mönstret är särskilt tydligt bland icke-vinstdrivna friskolor, orsakerna till det tål att begrundas (Vlachos 2014).



Barn i privilegierade familjer (högutbildade, svenskfödda, icke ensamstående) pendlar längst när de ska till skolan (Andersson, Malmberg och Öst 2012; jfr även Bunar 2001 samt Jenny Kallstenius 2010 undersökning av flöden till och mellan innerstadsskolor i Stockholm; barn till re-

Källa:
Vlachos 2014.

sursstarka föräldrar i ”invandrarförorter” långpendlar i hög utsträckning). Det finns dessutom exempel i medierapportering på att fristående skolor ibland aktivt väljer ut elever som är mindre resurskrävande (utan särskilda behov, med höga betyg) och därmed mer lönsamma. Ett förslag har framlagts att kommunerna skulle ta hand om köer och urval även till de privatdrivna skolorna – ett som det nu ser ut kanske nödvändigt ytterligare steg mot alltmer kostsam kontroll. Andra föreslagna lösningar på segregeringstendenserna är lottning av en del platser eller att en del platser tilldelas utifrån närhetsprincipen.

För att nå samhällsmål som bra och likvärdig vård och skola för alla, utan klyftor, där skilda behov vägs in vid resursfördelning mellan brukare och områden, krävs politiska beslut vid etablering av verksamheter, tydliga kompensatoriska inslag i resurstilldelning och styrning av den löpande verksamheten. Den enskilde, ”kunden” har inte alltid rätt. Kundval på skolmarknaden leder till klyftor och segregering, motsatsen till de fastställda målen likvärdighet och integration. (Ekström och Härd 2012). Dessutom har kunderna här stora informationsproblem⁹.

Vanmakt, egenmakt... och marknad

Det fanns på 1980-talet en kritik mot byråkrati i den offentliga sektorn. Kritikerna menade att människor kände sig främmande och saknade möjligheter att påverka. Den av Ingvar Carlsson tillsatta Maktutredningen hade sådan kritik som bakgrund. I sammanfattningskapitlet kan man läsa: ”Den offentliga sektorn är till stora delar uppbyggd enligt de standardiserade enhetslösningarnas princip. Medborgarundersökningen visar att många som kommer i kontakt med den offentliga sektorn känner tyst vanmakt. Områden som skola och sjukvård kännetecknas av brist på valalternativ”.

I dessa tider med företag som driver skola och sjukvård finns det anledning att påminna om vad utredningen skriver om arbetslivets ”själdödande arbetsuppgifter” i stycket före det ovan ofta citerade: ”Kritiken riktas inte minst mot företagets oförmåga att tillvarata de anställdas kunskande [...] Särskilt de kvinnliga industriarbetarna klagar över osjälvständigheten i arbetet.”

Maktutredningens huvudrapport avslutas med huvudfrågan ”hur man kan förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap”. (SOU 1990:44, kap. 11).

Den offentligt drivna välfärden kritiserades för att vara ineffektiv, alltför dyr och i dålig kontakt med brukare, elever, patienter. På civildepartementet aktualiserades frågor om medborgares inflytande men framstegen var begränsade. Trevande tankar om egenmakt, brukarinflytande, de anställdas delaktighet och en mer öppen och flexibel förvaltning klingade av. Idéburna verksamheter hade och har en svag ställning i Sverige jäm-

9 Kvasimarknaders komplikationer, p.g.a. kundens svårigheter att skaffa *information* liksom de indirekta effekterna, *externaliteter*, diskuteras både generellt och med exempel i SNS-studien *Konkurrensens konsekvenser* redigerad av Laura Hartman (2011) särskilt i hennes inledningskapitel och i flera andra, samt i Joans Vlachos (2011) kapitel om skolan.

fört med till exempel Danmark med många lokala idéburna skolor.

90-talskrisen skärpte kritiken mot den byråkratiska förvaltningen och en nyliberalt färgad ideologi växte sig starkare. Den mest bestående förändringen blev i stället en förhoppning om effektivitet genom nya managementformer och marknadsorientering som satte konkurrens och individers val som kunder i fokus, inte samhällsmedborgaren. Det blev en kantring i balansen, bort från politik och demokratiska beslutsformer, till individers val på en marknad. Förändringarnas problematis- ka sida är i dag tydlig och krav på förändringar med andra förtecken än 90-talets växer i styrka.

Genom kommunal upphandling av privata alternativ skapades konkurrens och ”valfrihet” i äldreomsorgen. I skola och primärvård var lösningar som vi sett olika vouchersys- tem (till exempel i form av skolpeng). I sådana system följer finansieringen individen till den valda utföraren. Valfriheten som metod passar väl i den bild som Berggren och Trägårdh (2009) ger i *Är svensken människa?* av ett Sverige i dag med en individuell frihet möjliggjord av välfärdsstatens arrange- mang i form av föräldraförsäkring, äldreomsorg och så vidare, ”statsindividualism”.

I de inledande kapitlen i *Nordic Lights* (2013) anknyts till denna tanke, men samtidigt betonas att välfärdsstaten också främjar ett ansvar för det gemensamma och en tillit mellan människor och i relation till myndigheter – ”solidarisk indi- vidualism”. Det hänger samman med att välfärdsstaten växt fram i fack- lig och politisk kamp i folkrörelser under 1900-talet, trots konservativt motstånd. Denna aspekt kan sägas peka fram mot andra lösningar än individuell valfrihet, nämligen centralt och lokalt politiskt inflytande, bru- karmakt och demokrati i arbetslivet. Tilliten är också en del i ”den skan- dinaviska modellen” där konkurrenskraft går hand i hand med jämlikhet och tillit, en ”produktiv rättvisa”. I *Nordic Lights* argumenteras för att New Public Management inte är en del i den modellen eftersom NPM bygger på och sår misstro och detaljkontroll.

Min bedömning är att i dag har pendeln slagit över långt i riktning mot marknadslösningar och bort ifrån politiskt och demokratiskt inflytande. En ombalansering behövs med en politiskt satt gemensam ram för in- dividers val så att någras frihet inte går ut över andras, så att individuell utveckling förenas med gemenskap och likvärdighet, och inte leder till klyftor.



Min bedömning är att i dag har pendeln slagit över långt i riktning mot marknadslösningar och bort ifrån politiskt och demokratiskt inflytande.

4. STYRNING GENOM OLIKA DRIFTSFORMER

Den mest avgörande styrningen sker genom val av driftsformer: Offentlig drift, privat vinstdriven och privat idéburen. Olika driftsformer sätter i gång olika krafter i organisationen och det ställer i sin tur skiljaktiga krav på former och styrka i annan styrning av insatser och resurser och mål och utfall.

Privatisering genomdrevs framför allt som ett sätt att skapa *effektivitet* och *kvalitet* i välfärdssektorn. SNS omfattande och väsentliga forskningsgenomgång i *Konkurrensens konsekvenser* (Hartman 2011) visade dock att skillnaderna på dessa centrala punkter mellan privat och offentligt driven välfärd var små eller obefintliga. Dessutom betonades att kunskapen om dessa frågor är osäker och ofullständig. Detta senare är förstås anmärkningsvärt med hänsyn till det systemskifte som genomförts och fortskrider. Senare har många mer begränsade studier genomförts, både av forskare och av intressenter i branschen; de bekräftar SNS-studiens bild, och de pekar liksom de studier SNS går igenom i delvis olika riktningar; bilden är inte entydig.

Andra motiv för privatiseringar var att ge möjlighet till ett annat innehåll i välfärden, alternativa inriktningar, såsom andra vårdmetoder och annorlunda pedagogik. Professionella eldsjälarna i branscherna skulle få möjlighet att starta eget, bland annat genom att ta över en verksamhet. Så har skett, och en del lever kvar, men i hög grad kom förhoppningarna om ökat utbud av alternativ på skam, inte minst eftersom vinstdrivna koncerners uppköp av mindre verksamheter har lett till en standardisering av utbudet.

Därtill har motivet *valfrihet* lyfts fram, det vill säga att individer ska kunna välja bort en skola eller en vårdcentral och välja en annan, och välja mellan olika bolag eller offentliga utförare.

En nyckelfråga: Vinstdrivet eller icke-vinstdrivet

Alla verksamheter måste på ett eller annat sätt skapa ett överskott för att kunna investera och utvecklas. I privata bolag kallas detta överskott vinst. Det som den kritiska vinstdiskussionen handlat om är inte vinst i denna mening. Kritiken har riktat sig mot dels vinsten som dominerande *drivkraft*, det vill säga att verksamheten som i aktiebolag är vinstdriven, dels mot möjligheten att göra *vinstuttag*, det vill säga att vinsten inte stannar i verksamheten, utan tas ut direkt eller genom transaktioner i en koncern eller först vid försäljning av företaget (vilket sker regelmässigt i riskkapitalbolag).

De som förespråkar vinstdriven välfärd har ofta velat bortse från dessa enkla distinktioner och säga: Vinst är nödvändig för investeringar och därför är vinstdrivna bolag och vinstuttag nödvändiga. Det är alltså ett elementärt felslut.

Problemet i välfärdsfrågan är inte huruvida verksamheter ger överskott eller vinst. Problemet är huruvida det är vinsten som motiverar hur verksamheten bedrivs, och huruvida vinst återinvesteras eller tas ut av ägare.

Frågan illustreras helt konkret av Idéburna skolors riksförbund, som i sin presentation på webben skriver: "... drivkraften är att se människor utvecklas. Hos oss går de pengar som följer en elev i form av skolpeng oavkortat till att förbättra skolan och undervisningen. Det finns alltid en elev som behöver mer stöd och då vill vi inte hamna i en situation där pedagogiska insatser vägs mot vinstutdelning" (Idéburna skolors riksförbund 2014)^[10].

Denna frågeställning återkommer i de följande avsnitten. Vinstuttag förhindras enklast och bäst genom att välja driftsformer som inte bygger på just detta. Man kan tillåta aktiebolag men med strikt reglerade möjligheter till och nivåer på vinstuttag i olika former. Det är svårt, begränsningar kan kringgås, men det finns former som eventuellt fungerar, till exempel bolagsformen "Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning" (mera om denna bolagsform nedan). Man kan förstås också helt förbjuda aktiebolag inom välfärdssektorn. Ytterligare ett sätt är att ställa sådana krav på verksamheten (såsom på personaltäthet, utbildning, lokaler) som minskar möjligheten att göra vinst på kvalitetsbegränsning; med syfte att höja kvaliteten begränsas som bieffekt vinstmöjligheterna.

Menar man att vinstmöjligheter är det enda som driver fram innovation och effektivitet så är det bara att fortsätta, till exempel i skolan, på Sveriges och Chiles unika, oreglerade vinstväg. Som många framhållit: Bara Chile under Pinochets diktatur har genomfört något som liknar Sveriges privatiserade skolmarknad med ett skattefinansierat universellt vouchersystem med oreglerade vinstdrivna utförare (Cannon 2013, Sahlgren 2013, See 2012). Har dessa två länder sett ljuset?^[11] Sverige är ett land där politiken och organisation i välfärden har svängt snabbt över decennierna (Henrekson och Jordahl 2012).

Menar man däremot att vinstmotiverade aktörer strävar efter fel saker ska vinsten som drivkraft bort eller minskas. Det sker på liknande sätt som med vinstuttag.

Många säger nu att för målen kvalitet och effektivitet saknar driftsformen, vinstdrivet eller inte, betydelse. Nu senast Vårdföretagarna och Friskolornas riksförbund: "Det spelar ingen roll vilka som styr välfärden, bara den fungerar och det gör den" (Tenelius och Nyberg 2014). Enligt denna argumentationslinje är kvaliteten det viktiga och den kan – oavsett driftsform – nås genom målstyrning och kvantifierade mått på utfall.

Andra ser vinstdrivkraften som så stark att den kräver exceptionella styråtgärder av utfall. Ofta argumenterar man för att det även eller alternativt behövs styrning av insatser, till exempel genom regler för personaltäthet och olika kompetenser. Styrningen tenderar att bli mycket detal-



Som många framhållit: Bara Chile under Pinochets diktatur har genomfört något som liknar Sveriges privatiserade skolmarknad med ett skattefinansierat universellt vouchersystem med oreglerade vinstdrivna utförare.

10 Jämför även folkpartipolitiken Bo Winander (2014) som anser att "Eleverna ska ha hela skolpengen", samt efterföljande debatt i SvD.

11 Utöver Sverige och Chile har även England och vissa delstater i USA skattefinansierade vinstdrivna skolbolag men de får inte äga skolorna utan driver dem på entreprenad, för annan ägares räkning. På så sätt har bland annat den Internationella Engelska Skolan genom IES International English Schools UK kunnat expandera i England.

jerad, samtidigt som professionalism och yrkeskunskaper trängs tillbaka. Bland dem som valt att släppa in vinstdrift finns en del som blir upprörda över att den faktiskt har betydelse och styr verksamheten. Detta är som konstaterats naivt (jfr Meijling och Sörlin 2011). Det har numera även delar av regeringen insett, när de ifrågasätter riskkapitalbolags lämplighet som ägare i välfärdssektorn. Nästa rimliga steg är att ifrågasätta även aktiebolag i allmänhet, där finns egentligen ingen artskillnad. Relativ kortsiktighet och ökad vikt för finansiell avkastning, mindre intresse för verksamheten, utmärker nu stora delar av näringslivet.

Sammanfattningsvis: Det finns ett val att göra mellan reglering av ägande och en annars framtvängad detaljreglering av den löpande verksamheten (vårdens organisation och utförande, utbildningens bedrivande) med de negativa effekter som detaljstyrning innebär. Några av dessa konsekvenser kommer att belysas närmare längre fram. (jfr en viktig artikel av Jonas Vlachos 2012:27).

För att säkra kvalitet och likvärdighet är internationellt sett det vanligaste att driftsformer som är vinstsyftande, främst aktiebolag, inte tillåts. Tillåts vinstuttag och vinstdrivkraft står man inför fortsatt uppbyggnad av granskning och kontrollapparater, vilkas kostnader sällan räknas in i kalkyler över effektivitet, de så kallade transaktionskostnaderna på marknaden. De drabbar, på grund av krav på likabehandling, även idéburna och offentligt drivna verksamheter. De senare har också sina särskilda, annorlunda problem, som kommer att belysas längre fram.

En stor mängd undersökningar har gjorts om synen på vinstdriven välfärd. Här nöjer jag mig med att ta upp den välrenommerade årliga studien från SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Den visar att för välfärdssektorn är 62 procent av väljarna emot vinstutdelning. Inom de borgerliga partierna sammantaget är en majoritet emot vinstutdelning, även bland moderater. Svar även på andra frågor i SOM-undersökningen om skattesänkningar, privatiseringar av skola och sjukvård med mera visar att "stödet för systemskiftet inom välfärdssektorn är svagt" och sjunkande (Nilsson 2013). Andra institut har frågat om synen på valfrihet. Det visar sig finnas ett relativt stort stöd för valfrihet. Man skulle eventuellt våga anta att människor vill ha valfrihet, men inte nödvändigtvis med vinstdrivna utförare.

Mer generellt har Stefan Svallfors (2011) genomfört undersökningar som visar ett starkt, stabilt och även växande stöd för välfärdsstaten och en vilja att betala högre skatt om den går till välfärd. Novus opinion och Katalys (2013) frågade nyligen: "Om du måste välja mellan ett femte jobbskatteavdrag på ca 250 kr i sänkt inkomstskatt per månad eller att motsvarande pengar i stället används till att satsa på kvalitetsförbättringar i skolan, vilket väljer du då?" 76 procent valde svarsalternativet: "Att motsvarande pengar (ca 12 miljarder) satsas på skolan"^[12]. Mest positiva var studerande och arbetssökande (80 procent) men alla utom egenföretagare låg över 70 procent.

12 De andra svarsalternativen var "Inkomstskattesänkning med ca 250 kr/månaden för en medelinkomsttagare" 16 procent, Vill inte välja 5 procent och Vet ej 4 procent. Det är alltså få osäkra, de allra flesta vet vad de tycker i denna mycket omdiskuterade fråga.

Offentlig drift

I offentlig drift finns traditionellt en politisk styrning av verksamheten och ett politiskt ansvar som innefattar inte bara målen, *vad* som ska göras, utan själva verksamhetens bedrivande, *hur* den utformas, och verksamheterna tilldelas resurser av skilda slag i budgetar för exempelvis personal och lokaler.

Denna form av styrning har med fog kritiserats för stelhet och bristande förmåga till innovation och förnyelse och bristande lyhördhet för brukarnas skilda behov och önskemål. Apoteken stängde klockan sex. Vårdcentralen var svår att nå fram till. I rapportens avslutande avsnitt diskuteras nödvändig och möjlig utveckling av dynamiken i offentligt och idéburet drivna verksamheter.

Den relativa trögheten är dock inte alltid eller enbart ett problem. Valfärdsverksamheternas inriktning ska inte bara styras av enskilda brukares val och efterfrågan. Att komma fram snabbt till vårdcentralen kompenserar inte om verkligt behövande råkar illa ut. Längre öppettider på apotek kompenserar inte om läkemedel saknas. ”Kundnöjdhet” och bemötande är inte allt. Kömiljarder har visat sig ge snabbare nybesök, medan allvarligare sjukas återbesök trängs undan. Andra mer svårsmatta mål är kvalitet, likvärdighet och likabehandling, omsorg om dem med särskilda behov, integration och att motverka klyftor. Det är väsentliga värden i den offentligt finansierade välfärden som skiljer den från privat finansierad konsumtion av varor och tjänster.

Utmaningar för det offentligt drivna är att på ett radikalt sätt bygga in mekanismer för lokal innovation, utveckling och lyhördhet, där de olika yrkesgrupperna och professionerna samspelar med varandra och med brukarna. Alternativ och reglerad konkurrens är en ytterligare möjlighet och det kan ske genom anslag till och möjligheter att välja mellan olika offentligt drivna och även idéburna verksamheter som har möjlighet att lokalt utforma sin verksamhet på olika sätt. Med en sådan uppläggning skulle vouchers av typ skolpeng inte behövas för att det ska finnas alternativa innehåll att välja mellan, men utan de segregeringseffekter som blir resultatet av helt fritt marknadsval.

Numera tillämpas som framgått i stor utsträckning styrformer och organisationsmetoder liknande dem som används i den privata sektorn, sammanfattade som New Public Management. Med sådana metoder kommer de offentligt drivna att allt mer likna vinstdrivna verksamheter – med den avgörande skillnaden att de inte styrs av vinstdrift.

NPM har en bieffekt: Politiker kan med NPM:s målstyrning, till synes, avhända sig ansvaret för verksamheten och dess kvalitet, både när det är offentliga organ och när det är privata företag som svarar för driften. Men sist och slutligen tvingas politiker ändå ta sitt ansvar – det utkrävs av väljare, medier som rapporterar om missförhållanden, oppositionspolitiker, forskning och utredningar av typen Pisa-studien för skolan. Då kan det bli ett abruptt uppvaknande. (Hall 2013).

Vinstdrivna bolag

Vinstdrivna företag antas ha en särskild förmåga till förnyelse och innovation. I den löpande verksamheten tänks strävan till vinst tvinga fram effektiv måluppfyllelse, innovationer och tillfredsställelse av individuella kunders efterfrågan. I den offentligt drivna välfärden är målen som politiken sätter av typen kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.

Som Donahue (1992) tidigt visar i sin klassiska studie av privatiseringar fungerar de emellertid bara om det är möjligt att noggrant precisera avtalen på sådant sätt att de kan följas upp och sanktioner utdömas vid behov. Hans och andras forskning visar att de villkoren kan uppfyllas i mer tekniska verksamheter som att lägga ut busstrafik, sophämtning och byggnade. Däremot visade det sig svårt eller omöjligt i verksamheter som vård och utbildning. När det gäller till exempel sopor är det viktiga vad som görs, att de hämtas. I vård och skola är det avgörande *hur* det sker.

Vinstdrivna bolag kan i välfärden leda till sämre kvalitet, dels direkt på grund av fokus på kvantifierade mål härledda ur lönsamhet, dels indirekt genom den detaljstyrning och likformning som vinstdriften driver fram och då inte bara i bolagen utan även i andra driftsformer.

Standardsvaret från nästan alla håll när kvalitetsbrister och felstyrning uppdagas är som framgått ökad kontroll och därmed risk för oönskad standardisering. De kraven framförs av såväl branschorganisationer som politiker av olika kulörer. Det är intressant att här ser sig näringslivsorganisationer nödsakade att driva på för att bevara något av branschens legitimitet – och de vill bestämt ha NPM:s styrning av mål och utfall, inte styrning av insatser som personaltäthet, utbildning och professionella kvalifikationer (mer om detta nedan).

I aktiebolag är möjligheterna till insyn och därmed rättssäkerheten sämre än i offentlig drift. Vad gör vinstdriften i övrigt med kvaliteten och likvärdigheten? Och med dem som arbetar i dessa organisationer? Vinstdrift (och NPM) påverkar hela förhållningssättet i organisationen, så att det ändras från till exempel omsorg om gamla i långa mellanmänskliga relationer och förpliktelser, till en fråga om att omgående leverera en mätbar produkt på ett vinstgenererande sätt. (Se särskilt Rosenberg 2003).

Är företaget besjälade av att skapa hög kvalitet i vård eller skola? Eller besjälade av vinst, förmedlat i organisationen genom styr- och belöningsystem, kvantitativa mått och bonusar? Det är klart att detta påverkar möjligheterna till kvalitativ verksamhet, men visst kan vinstdrivna bolag i konkreta fall leverera god välfärd. Och självklart gör de som arbetar i de vinstdrivna bolagen oftast engagerade insatser, under de villkor som råder.

Givet de ersättningsnivåer som kommuner tillämpar har flera främst ideellt drivna verksamheter sett sig tvungna att stänga ner medan vinstdrivna sett möjligheter att fortsätta. För något år sedan hoppade Ersta diakoni av en anbudskarusell om rehabilitering till strokepatienter. Ersta



Standardsvaret från nästan alla håll när kvalitetsbrister och felstyrning uppdagas är som framgått ökad kontroll och därmed risk för oönskad standardisering.

hade gott renommé, men med de villkor som Stockholms stad formulerat ansåg man sig inte kunna ge en vård av tillräcklig kvalitet. Även HSB har avstått från att delta i upphandlingar. Ersta och Stockholms Borgerkap upphörde med sin hemtjänst sedan nya principer reducerat möjlig tid hos de gamla, detsamma gjorde avknoppade privata Södermalms Hemtjänst AB. På vad beror denna skillnad mellan ideellt drivna och vinstdrivna verksamheter? Kanhända är de vinstdrivna bättre på att finna nya smarta sätt att sänka kostnaderna (främst genom färre och billigare personal) och ändå driva verksamheten med kvalitet?^[13] Eller gör de vinst på bekostnad av kvalitet, kanhända lyckas de minska på någon (svärfångad, svärmätt) dimension i kvaliteten som gör att brister inte avslöjas, eller de finner sätt att välja ut brukare (äldre, elever, och så vidare) som kräver mindre resurser? För det är som Henrekson och Jordahl (2012) skriver: ”Välfärdstjänster... är personalintensiva, och i de flesta fall går det inte att dra ner på personaltätheten utan att kvaliteten blir lidande.”

Vinstdrivna välfärdsaktörer har inte samma ansvar som de offentligt drivna gentemot alla medborgarna i till exempel en kommun, de ansvarar gentemot sina ”kunder”. Det gäller till exempel skolor och BB där konkurrens- och marknadssystemet skapar obalanser och kostnader för det offentliga. När privat förlossningsvård byggs upp i Stockholm flyttas samma barnmorskor runt, det blir inte fler förlossningsplatser, om inte tilldelningen av skattemedel ökar, och även här försvåras rationell planering och vård. Systemen med valfrihet kan på så sätt bli kostnadsdrivande.

När till exempel vinstdrivna gymnasier växer sker samtidigt en åderlåtning av de kommunalt drivna. Därtill försvåras löpande planering. De vet inte hur många elever som kommer och de måste alltid kunna ta emot. Rektorn planerar efter inkomna ansökningar, ordnar klassrum och anställer lärare, och sen kanske inte alla elever dyker upp och en del flyttar under terminen. Det kan ge miljonunderskott och neddragningar av personal. Många skolor väntar nu till i augusti med att anställa lärare, det blir kortsiktighet i skolans utveckling och personalplanering, till förfång för kvalitet och kontinuitet. (Lundberg 2013). De kommunala skolorna måste dessutom ha en reservkapacitet för att kunna täcka upp för bolagsskolors eventuella stängningar och konkurser.

Ett inte ovanligt argument för vinstdrivna bolag är att de skulle investera och tillföra kapital till en fattig offentligt finansierad sektor. Men nu skänker ju dessa bolag inte pengar till stat och brukare. Alla pengar kommer sist och slutligen från skattebetalarna. Och om lån behöver tas upp så gör offentliga utförare det till lägre ränta än privata – framför allt lägre än riskkapitalägda välfärdsbolag som med hjälp av höga internräntor för över vinster till ägarbolag i skatteparadis.

Finanssektorn har en allt starkare ställning, inte minst i Sverige, och därmed sammanhänger ”finansialiseringen” av hela ekonomin med avancerade finansiella instrument och höga krav på avkastning, ofta på kort sikt, snarare än fokus på verksamhetens innehåll och långsiktiga ut-

13 Verksamheter som drar ner på personalkostnaden i skolan kan bidra till att sysselsättningen blir lägre. I privata företag går en del av skolpengen till vinst, i idéburna verksamheter stannar överskottet i verksamheten. Det går därför att hävda att privata välfärdsbolag inte skapar nya jobb, *de ersätter jobb i offentlig sektor*. Efter- som de ofta sparar in på just personal blir det *färre jobb* för samma skattepeng, skolpeng till exempel.

veckling. Avancerad skatteplanering är ett utmärkande drag. Detta gäller inte minst riskkapitalbolagen som för lånade pengar köper företag och säljer efter några år. Men inte bara riskkapitalbolag utan även välrenommerade svenska aktiebolag arbetar med finansiella strategier, och söker på allehanda sätt undkomma skatt. År 2010 betalade sju av de tjugo största svenska koncernerna ingen eller mycket liten skatt i Sverige trots att samtliga koncerner redovisar vinst till sina aktieägare samma år^[14]. Genom lån Enligt SVT Rapports granskning 18 mars 2012 betalade Atlas Copco, Nordstjernen, Sandvik, SCA, Securitas, Volvo AB och Volvo Personvagnar ingenting eller mycket lite i bolagsskatt år 2010. Mest skatt av de tjugo betalade Telia Sonera, Astra Zeneca, H&M och Vattenfall. till höga räntor inom en koncern och genom andra transaktioner söker de bokföringsmässigt föra över vinst till andra bolag och gärna till ett land med ingen eller låg beskattning, helt oberoende av var pengarna tjänats in. Dessa metoder försöker skattemyndigheterna komma åt och gör så även i internationellt samarbete. Men ofta ligger myndigheterna steget efter. Företagen har staber av civilekonomer och skattejurister som har till uppgift att kringgå skattelagstiftningen. De lyckas ofta.

Det är alltså långtifrån bara riskkapitalbolag som fokuserar avkastning och finansiella aspekter och skatteplanerar på avancerat sätt. Härvidlag är det ingen artskillnad mellan riskkapitalbolag och vinstdrivna bolag i allmänhet.

Vad finns det för alternativ till vinstdrivna bolag och till offentligt driven verksamhet? En möjlighet är vinstdrivna bolag där rätten till vinstuttag kraftigt begränsats. En annan möjlighet är idéburna verksamheter. Jag skulle vilja hävda att dessa två alternativ skulle vara nog för att uppfylla syftet att skapa valmöjligheter och annorlunda innehåll i vård och skola. De behandlas i de närmast följande avsnitten.

Aktiebolag med begränsad vinstutdelning (SVB)

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (SVB) får som vinst dela ut ett belopp som motsvarar en procent över statslåneräntan på satsat kapital. Det finns andra begränsningar, främst att sådant bolag bara får överlåtas till ett annat SVB-bolag, och ett SVB-bolag får inte ge koncernbidrag till andra bolag i en koncern överstigande högsta tillåtna vinstutdelning. SVB finns sedan mer än tio år, formen är avsedd särskilt just för företag inom vård, skola och omsorg.

Menar man att skapandet av verksamheter med skilda innehållsmässiga inriktningar inte är det centrala eller tillräckligt, utan att ett starkt vinstmotiv måste ges utrymme för att säkra alternativ och innovation, då är SVB-bolag ingen lösning.

Med SVB-bolagens kraftiga vinstbegränsning och förbud mot olika



Det är alltså långtifrån bara riskkapitalbolag som fokuserar avkastning och finansiella aspekter och skatteplanerar på avancerat sätt. Härvidlag är det ingen artskillnad mellan riskkapitalbolag och vinstdrivna bolag i allmänhet.

¹⁴ Enligt SVT Rapports granskning 18 mars 2012 betalade Atlas Copco, Nordstjernen, Sandvik, SCA, Securitas, Volvo AB och Volvo Personvagnar ingenting eller mycket lite i bolagsskatt år 2010. Mest skatt av de tjugo betalade Telia Sonera, Astra Zeneca, H&M och Vattenfall.

transaktioner för att undvika att redovisa vinst avskräcks troligen aktörer som främst vill göra snabba vinster, vilket gör styr- och kontrollproblemen i dessa fall mer överkomliga.

SVB-formen är ett sätt att tillåta aktiebolag och ändå minska vinstmotivets genomslag i verksamheten och därmed minska behovet av detaljstyrning, bryta den destruktiva kontrollspiralen. SVB har fått ringa utbredning i Sverige, men i Storbritannien större. Det kan hänga samman med särskilda ansträngningar där att ge utvecklingsstöd och underlätta finansiering. (Hallin 2013).

Icke-vinstdrivna privata alternativ (idéburna)

I den ideella sektorn motiveras verksamheten direkt av mål som god vård och god utbildning. Dominansen för den offentligt drivna välfärden i Sverige motsvaras av en historiskt svagt utvecklad ideell sektor i form av stiftelser och liknande. Vinstförespråkare hävdar att den ideella sektorn, liksom den offentliga, utmärks av svag utveckling av produktivitet och förnyelse. En delförklaring sägs vara att huvudmännen inte ställer effektivitetskrav och att resurser kan tas i anspråk av andra intressenter, bland dem de anställda, genom en mindre pressande arbetsituation (jämför diskussionen om svaga ägare i företagssektorn). En annan svaghet kan vara om en enhet som effektiviserat och fått överskott tvingas återlämna pengarna i stället för att de stannar i verksamheten som då kan utvecklas; incitamenten för innovation blir då svaga.

Vidare hävdas från vinstförespråkare att de idéburna inte har en tillväxt på samma sätt som de vinstdrivna bolagen. Det låter som om de talar om en tillväxt i ekonomin genom vinstdrift, när det i själva verket handlar om skattepengar och verksamheter som flyttas mellan olika utförare.

Den svaga tillväxten i den ideella sektorn är ett problem för den som vill skapa förutsättningar för en omfattande övergång från offentlig till privat drift i välfärden. De ideella företagen kan ha svårigheter att göra sig gällande. Anbudsförfaranden, som i många fall för äldreomsorgen, gynnar resursstarka bolag med egna experter på att arbeta fram anbud. Vidare skapar de kontrollsystem, som byggs för att kunna styra NPM- och vinstdrivna stora verksamheter, problem för de ofta små, ideella organisationerna. Att leva upp till kontrollsystemens krav på standardisering, dokumentation och rapportering kräver stora resurser. De idéburna organisationerna har inte heller de stordrifts- och samordningsfördelar som till exempel skolkoncerner kan ha och de kan också ha problem med finansiering, svårare att få banklån samtidigt som välgörenhetsdonationer är mindre omfattande i Sverige än i många länder. Möjligheter finns förstås att idéburna skolor samarbetar till exempel för inköp i större skala.

Om alternativa skolor (och motsvarande för vårdgivare) alltså betraktas som väsentliga inte främst för att genom ett generaliserat skolval konkurrera ut och dominera över de offentligt drivna, utan snarare för att bidra till annorlunda innehåll, mångfald och innovation, behöver de inte utgöra en stor del i skolsektorn. Även relativt få skolor gör att det finns alternativ för dem som har särskilda önskemål och behov. De alternativa skolorna kan därtill bli ett slags experimentverkstäder, annorlunda

organisering och pedagogik kan utvecklas och prövas. Det kan ske i relativt liten skala, vilket visat sig passa idéburna organisationer väl. Den begränsade omfattningen gör att skolval inte ger upphov till stora klyftor, segregering och olikvärdighet. Och det står i samklang med den generella välfärdens tanke om solidarisk finansiering via skatter.

Vinsten och konkurrensen

Tre nationalekonomer från Institutet för näringslivsforskning stöder sig på internationell forskning, särskilt en studie med sofistikerad metodik, men svårtolkad. De hävdar att länder som har en hög grad av konkurrens i skolsektorn också har skolsystem som presterar bra i Pisa-undersökningen.^[15] IFN-forskarna drar stora växlar på detta och menar att nu vet vi vad som orsakar kvalitet i skolsystem; andra är mer skeptiska till anspråken. Men låt oss anta att studien har ett värde även om den inte avgör frågan. Då blir det intressant att notera att den talar för att konkurrensen i sig skapar de goda prestationerna, oavsett driftform och huvudmän. Vinstdrift skulle alltså inte behövas, utan konkurrensen skulle kunna säkras genom alternativ inom den offentliga sektorn och genom not-for-profit, idéburna verksamheter. Konkurrens i denna mening lär dock förutsätta ett skolvalsystem, med effekter som bland annat segregering som diskuteras på annan plats. (Sandberg 2014).

15 Debatten inleddes av Sahlgren, Booth och Jordahl (2014) genom en tidigare refererad debattartikel i DN. Referenser och länkar till deras och mina repliker publicerade återfinns på min hemsida: <http://www.akesandberg.se/konkurrens-och-kvalitet-skolan-utan-vinst/>

5. STYRNING AV UTFALL

På 1970- och 1980-talen växte *kritik mot den offentliga sektorn* för att den blivit stelbent och byråkratisk. Den hade också växt kraftigt i omfattning och kritiserades för att den var för dyr (inte minst från höger) och staten började få finansieringsproblem. Myndigheter tilldelades anslag men uppföljningen av resultat var bristfällig eller obefintlig. Från vänster kom kritik för att klasskillnader kvarstod. Brister i demokratin påtalades: medborgarna kunde inte påverka verksamheterna.

Politiker i olika läger ville skapa effektivitet, kvalitet och mångfald i välfärden, genom nya styrformer (framför allt genom styrning av utfall och resultat och beställar–utförar-upplägg) och genom *individuell valfrihet*. Omvandlingen har skett utan de noggranna offentliga utredningar och tydliga politiska ställningstaganden som brukat utmärka svenskt offentligt beslutsfattande. I stället har framför allt tjänstemän i revisionsorgan och finansdepartement, med politikernas tysta godkännande, tagit initiativ och genomdrivit förändringarna. Ahlbäck och Widman (2013:138) summerar att ”Efter krigstidens mest genomgripande förvaltningsreform i Sverige gled igenom utan den politiska diskussion som frågans karaktär egentligen krävde”. Näringslivet och dess styrmetoder och marknadsliberal ideologi har gett en resonansbotten. En liknande slutsats kan dras om det följande steget: privatisering och utläggning till vinstdrivna bolag.

Tillämpade i den offentliga sektorn kom dessa metoder och organisationsformer att ses som sätt att effektivisera och avbyråkratisera de offentligt drivna verksamheterna, som alltså utan att privatiseras kunde styras på sätt som liknar de privata företagen, NPM. Genom *nästa steg, privatisering* till aktiebolag, förs den dominerande styrformen och det ultimata incitamentet från näringslivet in: vinstdriften.

NPM:s idé gods: Marknad och management

Två delar eller snarare två aspekter av ideologin New Public Management (NPM) kan urskiljas och har redovisats ovan. Den första är marknads- och konkurrensorientering, den andra är management- och styrmetoder hämtade från privat sektor. Införandet av NPM-metoder för styrning av välfärden har i tid delvis sammanfallit med att en ökande andel av välfärden överförts från offentliga organ till privata aktiebolag, och ibland idéburna organisationer. Därtill har vi under de senaste åren sett omfattande skattesänkningar med minskade resurser till välfärden som följd.

Centralt i alla styrsystem är att delar och aspekter hänger samman och stöder varandra. Det handlar både om formell styrning och rapportering och om samspel mellan och med människor. Det brister ofta. I till exempel hemtjänsten har man ett omsorgsideal som hemtjänstpersonal och deras närmsta chefer försöker förverkliga, men det kolliderar med styrningsideal som beställarorganisationen och controllers står för, och det



Omvandlingen har skett utan de noggranna offentliga utredningar och tydliga politiska ställningstaganden som brukat utmärka svenskt offentligt beslutsfattande. I stället har framför allt tjänstemän i revisionsorgan och finansdepartement, med politikernas tysta godkännande, tagit initiativ och genomdrivit förändringarna.

blir som regel de senare som drar det längsta strået: att hålla budget och uppfylla de mätbara indikatorerna. Andra kollisioner som vi ser i omsorgen och vården är de mellan belöningsystem (löner och bonusar) och ersättningssystem (hur vårdcentralen ersätts, till exempel per besök) å ena sidan, och de överordnade kvalitetsmålen å andra sidan. På ett mer grundläggande plan bidrar den ökade betydelsen för företagsägarna av den finansiella dimensionen, fondförvaltning, avkastningskrav och "shareholder value" till ett ökat lönsamhetsstryck på företagen och i motsvarande mån blir det svårare att främja mål som kompetens, arbetsmiljö och kvalitet i produktionen – om inte de senare påverkar lönsamheten, direkt eller via risker för att medier uppmärksammar brister; då blir kvalitetsbrister en kostnad. *Kommunikationsdirektörerna* i bolagen har en central roll. (Andersson 2013, Frick och Johanson 2013; jfr Lindgren 2011)

Tillämpningsområden: avgränsade eller i komplexa processer

Styrmetoderna hämtade från näringslivets produktion av varor och i någon mån standardiserade tjänster tillämpas således i verksamheter i välfärden av annorlunda karaktär. En del uppgifter som är klart avgränsade i tid och omfattning kan hanteras som "produkter", operationaliseras, mätas och prissätts. Det kan gälla operationer av höftleder, en del ögonoperationer, tandläkares åtgärder och liknande. Men inte ens i dessa mätbart till synes enklare fall är detaljstyrningen utan problem när till exempel en tandlagning eller en operation leder till komplikationer. Inte sällan finns också möjligheter för utföraren att på olika sätt dribbla med systemet, och skaffa sig högre ersättning och bättre ekonomi än som var tänkt, genom till exempel överdiagnostisering och remittering av olönsamma patienter till andra enheter.

Så rapporterade SVT (2013) från Skatteverkets granskning av privata tandläkare och i över hälften av de tjugo fallen missbrukade klinikerna systemet genom att kräva för höga ersättningar och faktiskt också hitta på patienter man inte haft. Dessa senare exempel gäller "produktion" som är förhållandevis lätt att kontrollera. I mer komplexa processer är utrymmet för spel med systemet större. Här kan som exempel nämnas den svårkontrollerbara metoden att skolor genom lokalisering, marknadsföring och även informella urval kan sälla bort resurskrävande elever.

I tidsutsträckta processer, svåra att avgränsa, och där brukarna/patienterna/eleverna medverkar i processerna är det näst intill omöjligt att på ett rimligt sätt se verksamheten som framställning av avgränsade produkter. Det kan gälla sådant som omsorg om barn och äldre, psykiatrisk vård, vård av multisjuka samt som regel inom utbildning. Det är vårdbehövande av sådana slag och resurskrävande elever som tenderar att missgynnas av skolval, vårdval och NPM. De klyftor som blir följden drabbar inte bara de direkt utsatta, utan också alla oss som inte vill leva i ett samhälle med växande klyftor.

Litteraturen är omfattande om problemen med sådana mätmetoder och NPM i stort: Felstyrning mot det mätbara, vilket leder till att de professionellas kunnande och ansvarstagande sätts på undantag. För vårdens del ger Maciej Zarembas (2013) bok och artiklar åskådliga exempel.

En läkare berättar i en kommentar exempelvis om återkommande halsfluss med halsböld som ger ärrbildningar runt halsmandlarna. Det kräver att halsmandlarna opereras bort, men operationen kan vara farlig och tidsödande. Enklare är det att göra snabba halsmandelsoperationer på patienter som haft någon enstaka, enkel halsfluss. NPM och diagnossystemets signal är tydlig: Den som prioriterar de enkla och många operationerna framstår i styrsystemet som produktiv, fast nyttan för patienter och samhälle är liten. En sådan anpassning för att nå kvantitativa produktionsmål övervägdes i exemplet bland personalen på en avdelning, men övergavs; etiken segrade den gången. Privata kliniker specialiserar sig gärna på sådana okomplicerade ingrepp.

Kontrollapparaten och dess kostnader

Dessa nya styrmodeller bidrog till och förutsatte en expansion av granskning och kontroll och ökade kostnader för detta. Såväl företagisering som marknadsisering innehöll element av decentralisering, och, gick resonemangen, de decentrala enheterna måste ju styras för att undvika oordning och ineffektivitet i en komplex verksamhet. Särskilt gällde detta privata vinstdrivna utförare, som ju hade andra motiv än att nå politiskt satta mål. Granskningen växer också som ett direkt resultat av granskningen: Utförare kan söka taktiskt blidka granskarna genom att skriva flotta rapporter att ställa till granskares förfogande men annars ostörda ”jobba på som vanligt”. En längre gående anpassning är att faktiskt utföra det mätbara som målstyrningen efterfrågar men försumma annat, kanske angelägnare. Sådana rörelser ägnade att ögontjäna eller förvilla kan ”lyckas” i den meningen att ledningen/granskarna blir nöjda men de kan äventyra verksamhetens egentliga kvalitet. Upptäcks detta av ledning och granskare kan det bli motiv för att kräva än mer kontroll. Misslyckad styrning leder till ”more of the same”. Byråkratismens onda cirkel träder fram igen. (Crozier 1963).

Vad kostar denna spiralformade tillväxt av granskning och kontroll? Jacobsson och Westerberg (2013) gör bedömningen att av drygt 300 myndigheter har en tredjedel till uppgift att granska de resterande två tredjedelarna. Nu är väl granskningsmyndigheterna i snitt mindre än dem de ska granska, men ändå. ... Till detta kommer att de granskade förväntas ta fram underlag för granskningen och medverka i den på olika sätt. Därtill kan organisationer vidta åtgärder för att kringgå eller neutralisera granskningen. Sist ska som ett resultat förändringar genomföras, de kräver resurser, men där är väl förväntan att dessa netto skall ge ett positivt bidrag i kostnads-intäktsanalysen. Sammantaget lär notan sluta på miljardbelopp. Detta är de direkta kostnaderna för kontrollapparaten. Till det kommer effektivitetsförluster på grund av den framtvungade detaljstyrningen: standardisering ger skenbar valfrihet mellan snarlika alternativ, och resurser används för att taktisera och spela med systemet.

Särskilt anmärkningsvärt är att alla yrkesgrupper och professioner granskas och avkrävs rapporter: sjuksköterskor, barnmorskor, läkare, lärare, forskollärare, socialsekreterare, domare – alla utom granskarna själva. NPM placerar olika slags byråkrater i en central position: civilekonomer,

jurister, controllers, kommunikatörer. Andra yrkesgrupper och professionella förväntas underordna sig den logik de företräder. Vi har sett brister i utfallsstyrningen och negativa effekter. Men NPM har förblivit ett slags ritual som legitimerar verksamheten och skapar ett intryck av ordning. NPM självt och dess byråkrater har knappast utvärderats. (Hall 2013). Men visst behövs yrkeskunniga planerare och utvärderare – med arbetsformer och metoder som stöder andra yrkesgruppers arbete.

6. STYRNING AV INSATSER

För vinstförespråkarna är det angeläget att få till stånd en utfallsstyrning (mot mål och resultat) och de bävar för en styrning av insatser (resurser, regler, personal och liknande). När den socialdemokratiska partistyrelsen i slutet av oktober 2012 beslöt att verka för nationella kvalitetslagar i välfärdssektorn, men att inte förbjuda vinstsyfte eller vinstuttag, andades vinstförespråkare ut. Strax twittrades det ivrigt med innebörden: att få bort förbudslinjen mot vinst var steg ett, och nu gäller det att se till att det blir en styrning av utfall – och inte av insatser/resurser (varför den preferensen analyseras nedan). Ställda inför svårigheter att formulera utfallsmått och bryta ner i mätbara delar som inte leder fel utan mot de överordnade målen är deras svar att det gäller bara att vidareutveckla styr- och mätmetoderna för mål och utfall.

Men omdöme, etik och ansvar för att tolka och uppfylla överordnade mål för exempelvis utbildning och omsorg kan inte enkelt kvantifieras och mätas. I praktiken innebär svagheterna oftast nya än mer detaljerade mått som blir en del i en destruktiv och ytterst kostsam kontrollspiral av alltmer kvantifiering och mätning. På ett grundläggande värdeplan leder sådan styrning till att människor som ska styras reduceras till en endimensionell siffra och berövas sin frihet och värdighet (Mouritsen, och Johanson 2005)

Styrning av insatser avvisas. Varför är välfärdsbolagens företrädare så angelägna om att det ska bli utfalls- och målstyrning, inte insatsstyrning? De kan mena, och med visst fog, att en välutformad målstyrning kan ge utrymme i organisationen att finna nya lösningar på hur man ska nå målen. Problemet är att, på grund av utförarnas tricksande, målstyrningen tenderar att detaljeras, fungera standardiserande och bli kontraproduktiv. Kanske viktigare är ett annat skäl, att cheferna i de privata välfärdsföretagen känner igen sig från övriga näringslivet – det är så man gör. Ett tredje skäl, osagt hur medvetet, kan vara att den alltmer byråkratiserade målstyrningen faktiskt inte fungerar, det går att spela med systemet med glädjebetyg i skolan^[16], selektion av brukare (patienter, elever) som inte kräver stora resurser, falskeligen ifyllda rapporter samt överdiagnostisering som ger högre ersättning än avsett (Blohm 2014). Överdiagnostisering är vanligast i privata vårdcenter visar forskning i Jönköping och region Skåne (Åberg 2014).

Förespråkarna för NPM talar i ett andetag om ”*detaljerad* styrning av insatser” som ett första argument emot insatsstyrning. Det andra argumentet är att styrning av insatser hindrar innovation och förnyelse.

Mot det första argumentet kan invändas att här rör det sig om två dimensioner: såväl insats- som utfallsstyrning kan vara detaljerad eller mer översiktlig. Att styra genom insatser, till exempel personaltäthet och utbildning, är inte nödvändigtvis att styra i detalj, det kan och bör handla



Förespråkarna för NPM talar i ett andetag om ”detaljerad styrning av insatser” som ett första argument emot insatsstyrning. Det andra argumentet är att styrning av insatser hindrar innovation och förnyelse.

16 Friskolor tenderar att ge högre betyg än de nationella proven pekar på (Hinnerich och Vlachos 2013:86ff)

om en miniminivå av bestämda resurser som kan användas lokalt för att utveckla verksamhet och resultat. Den närmare utformningen överlämnas till den lokala ledningen, till dem som arbetar i verksamheten i samspel med brukare och deras företrädare. Insatsstyrningen kan utformas så att den säkrar en miniminivå av resurser av olika slag som är centrala för att verksamheten ska kunna leva upp till väsentliga mål och värden för individer och samhälle när det gäller resultaten och hur verksamheten bedrivs.

En så utformad insatsstyrning blir inte ett hinder för utan kan bli ett stöd för innovation och förnyelse. Men liksom i utfallsstyrning finns risker att den drivs i riktning mot mer detaljstyrning om utförare försöker utnyttja frihetsgraderna som ges inte till kvalitetsutveckling utan till kostnadsminimering som eventuellt också kan ge utrymme för vinstuttag, eller i icke vinstdrivna verksamheter till ett lågt resursutnyttjande och ineffektivitet. Valfärdstjänster är inte en färdig produkt som överlämnas till eller köps av brukaren. Valfärdstjänster blir till i ett samspel mellan den som arbetar och den som brukar, i skolan eleven, i sjukvården patienten, i omsorgen den äldre. Därför är det avgörande för brukare, medborgare och politiker *hur* ”produktionen” går till och hur den leds, chefernas kompetens. Det är också avgörande för de yrkesverksamma, för arbetsorganisationen, arbetsmiljön och utveckling av kompetens – vilka i sin tur är viktiga betingelser för kvaliteten i det mänskliga samspel som verksamheten i hög grad utgör. (Strandhäll, Ribeiro och Sirén 2012; Akademikerförbundet SSR 2012)

Min ståndpunkt är som framgått att dominansen för outputstyrning nått vägs ände. Detaljstyrning, utvärderingsbyråkrati, kontrollkostnader, kollision med yrkeskunnande och professionell etik, stelhet och likformning som hämmar alternativskapande är några av de effekter av NPM som vi sett. Styrning av insatser bör nu vara förstahandsvalet och den kan läggas upp på ett sätt som ger ramar och möjliggör alternativ och innovation och handlingsutrymme för de välfärdsarbetande lokalt i verksamheten. Men övergripande resultatmål kan förstås ge en gemensam idé om verksamhetens inriktning utan att utfall kvantifieras i detalj, och med medvetenhet om att vackert formulerade mål ibland riskerar skylta över en mindre skön verklighet.

Satsning på forskning om en modern insatsstyrning behövs, kopplad till frågor om utveckling av verksamhetens innehåll och av inflytande och delaktighet för brukare och personal. Detta behandlas i de avslutande avsnitten om arbetsorganisation och alternativ.

I ett sådant forsknings- och utvecklingsarbete kommer skilda modeller för tilldelning av och krav på en miniminivå av insatsresurser att prövas och utvecklas i olika verksamhetsområden. Utifrån litteraturen och den svenska debatten om NPM kan några dimensioner preliminärt anges som kan ingå bland de insatser som ger förutsättning för kvalitet i verksamhetens innehåll, processer och dess resultat.

● Bemanning och personaltäthet (till exempel antal barn per personal i skolan och förskolan, klass- och gruppstorlekar, personaltäthet i äldreomsorgen)

- Resurser och personal för brukare (exempelvis multisjuka, elever) med särskilda behov
- Resurser som kompenserar för socioekonomiska skillnader mellan upptagningsområden
- Minimigräns för lönesumman till personal som i Norge (för att säkra personaltäthet och kvalifikationer)
- Utbildningsnivå, kompetensnivå, olika specialistbefattningar (exempelvis elevvård i skolan)
- Tid och resurser för kompetensutveckling och fortbildning för all personal, inklusive chefsutbildning som är viktig för kontinuitet och lokal framgång
- Anställningsformer: andel tillsvidareanställda (ger kontinuitet)
- Anställningsformer: andel heltidsanställda (ger kontinuitet)
- Brukarinflytande (eventuellt genom anhöriga) på enhet, organisation och nationell nivå (exempelvis liknande det system som finns i Nederländerna, se nedan)
- Utvecklade former för personalinflytande och medbestämmande på olika nivåer
- Resurser avsatta för kontinuerlig verksamhetsutveckling med anställda, fack, brukare, politiker (jämför till exempel norska modellkommunmetoden, nedan)
- Kring- och stödtjänster som gör att välfärdsyrkena kan göra sitt jobb, det de är anställda för

Kraven på insatser av framför allt personal kan vi räkna med minskar de mest uttalade vinstdrivkrafterna och begränsar möjligheterna att ta ut vinst i välfärdsföretag på bekostnad av kvalitet. Problem är att all denna nödvändiga styrning för att säkra kvaliteten dels leder till likformning och inflexibilitet, dels kostar stora resurser. Kombinerat detta med en fortsatt detaljerad målstyrning enligt NPM blir låsningar, felstyrning och kostnader än större. En vanlig utväg internationellt är att inte tillåta aktiebolag. I Sverige finns som framgått möjligheten till särskilda SVB-bolag. Nedan diskuteras även nödvändigheten av organisatorisk utveckling i offentlig sektor.

Sociala krav vid upphandling

I mitten av januari 2014 tog EU-parlamentet ett väsentligt beslut. Man antog kommissionens förslag till nya EU-direktiv som avser göra det är möjligt att ställa miljökrav och sociala krav vid offentlig upphandling. Huvudregeln har tidigare varit att den som erbjuder lägsta priset vid en upphandling vinner densamma. Krav ska kunna ställas på att kollektivavtal tillämpas. Det minskar möjligheterna för företag att erbjuda lågt pris genom att dra ner på löner och försämlra arbets- och anställningsvillkor, och dessa villkor är i sin tur väsentliga för att till exempel kunna erbjuda bra omsorg i äldreomsorgen. (Lag & avtal, 15 jan 2014)

Liknande villkor har tidigare egentligen kunnat ställas men då har formuleringen varit kollektivavtalsliknande former eller den allmänna standarden i branschen, enligt ILO:s konvention 94. (För en framsynt di-

skussion se Holmertz och Junesjö 2005.) Redan 2011 krävde riksdagen att Sverige, som flera grannländer redan gjort, skulle ratificera konventionen, men regeringen vill fortfarande utreda. Även före EU-beslutet i januari var det möjligt att ställa sociala krav och miljökrav. Exempelvis ställde kommuner längre gående djurskyddskrav vid upphandling av livsmedel än vad EUs regler anger; kammarrätter har gett kommunerna rätt. Det har enligt Niklas Bruun (2012) funnits ”en obefogad rädsla att bryta mot EU:s regler”. I en undersökning var Sverige klart sämst av sex länder på att ställa sådana krav. – Ett intryck är att Sverige vill vara ”bäst i klassen”, ta det säkra före det osäkra och övernitiskt anpassa sig till försiktiga tolkningar av EU-regler. Kanske dags för svenska myndigheter att bli lite bråkigare och våga göra egna radikalare tolkningar för att eventuellt få dem prövade i europeisk domstol, och inte alltid utgå ifrån att ”det går inte”.

Ett exempel på det senare är kollektivtrafik där offentlig upphandling till lägsta pris är det vanliga. Fackliga organisationer ger exempel på att upphandlare är dåliga på att ställa sociala krav som att personal ska följa med till en ny utförare. Det har lett till att ständigt nya företag vinner upphandlingar då de har nyanställd personal med lägre lön än det nuvarande företaget där löner höjts enligt kollektivavtal. Det innebär kortsiktighet i personalpolitiken och att kvalitetssträvan inte lönar sig. (Rudén och Nordström 2014).

7. ANDRA FORMER FÖR STYRNING

Utöver styrning av den löpande verksamheten som hittills diskuterats är det angeläget med omfattande, systematiska och kvalificerade utvärderingar med långa mellanrum. Dessa utvärderingar ska även omfatta hur själva styrningen fungerar. Den typen av utredningar har inte haft en stor plats i den svenska diskussionen, som mest handlat om den löpande kontrollen, men de bör vara ett centralt inslag i styrning och utveckling av en kunskapsintensiv och effektiv välfärd. Med sådana utvärderingar blir behovet av löpande detaljstyrning mindre. Mer om detta i det avslutande kapitlet.

Här presenteras för överblickens skull några exempel på andra, kompletterande sätt att styra och ge förutsättningar för välfärdsverksamheter. Fördjupningar ligger utanför denna rapport.

- Prövning av ägare vid *etablering och överlåtelser* gällande sådant som ”*lämplighet*”, erfarenhet, kompetens, långsiktighet, verksamhetsmål, ägarbolagets hemvist och skatteredovisning

- Prövning utifrån sociala och politiska mål som geografisk lokalisering i områden med hänsyn till *socioekonomiska faktorer* som påverkar behovet av etablering och därmed resurstilldelning (exempelvis ett områdes vårdtyngd, elevunderlag och så vidare.)

- Begränsning av det antal enheter en privat huvudman får driva, eller av enhetens storlek

- Öppenhet genom *offentlighetsprincip, lex Sarah och lex Maria samt meddelarskydd* är avgörande för möjligheter till demokratisk kontroll och till att medborgare får insyn, och kan göra underbyggda val. Hit hör också förslag om ”*öppna böcker*” för varje enhet. Öppenhet är också viktig för möjligheter att styra verksamheterna med andra metoder och för att försvåra tricksande med styrningen. Offentlighetsprincipen ger medborgare rätt till insyn och tillgång till myndighetens dokument.

- Dessa principer och rättigheter gäller bara i den offentliga sektorn, och inte för skattefinansierad välfärd genom *privata utförare*. Utredningar pågår om möjligheterna att utsträcka dessa rättigheter till att omfatta också skattefinansierad välfärd driven i bolagsform. Denna vidgade tillämpning är nödvändig också för att offentligt och privat ska vara likställda i konkurrensen. Rättigheterna är så angelägna att om lagstiftning inte kan säkra att rapporteringsplikt och öppenhet genom offentlighetsprincip och meddelarskydd omfattar också privata bolag är det ett starkt argument för att den senare driftsformen inte ska tillåtas inom välfärden.

- Värdet för välfärds kvalitet av företags uttalade sociala ansvar (CSR) liksom tankar om etiska plattformar är tveksamt. Å ena sidan kan det bidra till en viss styrning genom att man förbinder sig att ledas av vissa sociala värden och därmed kan få ett tryck på sig från konsumenter och medier. Å andra sidan kan det visa sig vara en ytlig deklaration som snarare döljer snäva ekonomiska egenintressen och bristande ansvar.

Enligt min bedömning är detta grundbetingelser som bör säkras. Om inte så kan ske för en enhet/huvudman/driftform bör dennas lämplighet sättas i fråga. Om primärt vinstmotiverade aktörer eller associationsformer till exempel inte kan förenas med offentlighetsprincip bör dessas lämplighet att driva skattefinansierad välfärdsverksamhet ifrågasättas.

8. ARBETE OCH ORGANISERING I VÄLFÄRDEN

De flesta anställda i välfärden är yrkesgrupper med god kompetens och professionell kunskap, som traditionellt varit de som utifrån kunskap och etik haft att värdera vad som är god vård, god omsorg och god utbildning. Nu värderas de på en marknad och genom managementmetoder. Deras värderingar, kompetens och identitet i arbetet sätts under tryck. NPM:s fokus på centraliserad och kvantifierad ledning gör att den planering, styrning och utvärdering som legat hos de yrkesverksamma flyttas upp till ledningsnivån.

Den kvantifierade detaljstyrningen av vård och skola kan tvinga de yrkesverksamma och professionella att arbeta på ett sätt som strider mot ”vetenskap och beprövad erfarenhet” och mot etiken. Det kan i sin tur försämra tilliten från deras sida till förvaltning och politiker, och en ond cirkel av sjunkande förtroende kan ta fart. I samma process kan yrkeskunskunde förfaras och i sin tur leda vidare till än mer detaljstyrning.

Studier tyder på att NPM-liknande styrformer kan försämra arbetsförhållanden och hälsa; exakt hur stor andel NPM har i förändringarna är svårt att fastställa. En kunskapsöversikt (Målqvist med flera 2011) om NPM och arbete i vård och omsorg antyder bland annat följande effekter: fragmentisering av verksamheten på grund av kortsiktiga ekonomiska intressen; ökad uppfifrån-styrning genom standardiserade styrsystem; lägre egenkontroll i arbetet; etiska konflikter, samvetsstress och cynism; ökad andel tidsbegränsade anställningar, sämre kontinuitet och trygghet.

Utbildningsnivån skiljer sig mellan olika sektorer mätt som andel med eftergymnasial utbildning. På utbildningsområdet hade kommunerna 2011 en större andel sysselsatta med eftergymnasial utbildning, 69 procent mot 60 procent i de privata företagen. Inom sjukvården är andelen ungefär lika stor, cirka 70 procent medan inom omsorgen var andelen högre i privata företag, 29 procent mot 26 procent (SCB 2013).

Inom äldreomsorgen är personaltätheten 10 procent högre i kommunala än i privata boenden, och även andelen heltidsanställda är högre, båda faktorer av vikt för kvalitet och kontinuitet i omsorgen. Däremot är valmöjligheterna vad gäller mat och dygnsvila större i privat äldreomsorg. (Szebehely 2011).

Regeringens utredning av valfrihet i socialtjänsten (SOU 2014:2) redovisar först Statskontorets studie och den visar att i LOV-kommunerna har kostnaderna i hemtjänsten ökat snabbare än i andra vilket antas bero på ökad administration alternativt på att de prestationsbaserade ersättningarna gör att utförarna försöker öka insatserna. (Här kan man jämföra med överdiagnostisering på vårdcentraler.) I utredningens egen undersökning har man jämfört kommuner som tillämpar Lagen om valfrihet (LOV) med sådana som inte tillämpar lagen och man finner inga väsentliga skillnader i kostnader, kvalitet och effektivitet.

Mätt som andel med pedagogisk examen är skillnaden relativt stor mellan kommunala grundskolor med 88 procent mot 70 procent i friskolor. Högst lärartäthet har idéburna fristående skolor, vinstdrivna har lägst

och kommunala ligger däremellan. (Vlachos 2011). Bland förskolepersonal är deltidarbete vanligare i kommuner med stor andel privata förskolor, och där är också personalen lägre utbildad, yngre och oftare män. (Hanspers och Mörk 2011).

Om NPM får konsekvenser för arbetet och jobben så gäller också det omvända. Att etik och yrkeskunnande inom utbildning och vård och omsorg ifrågasätts på ett ibland flagrant sätt och inte kan komma till sin rätt har redan framhållits. Anställningsformer som deltidanställning och korttidsanställning försvårar kontinuiteten till exempel i äldreården och hemtjänsten. Kontroll- och rapporteringssystem får i många yrken förödande effekter för möjligheterna att göra "själva arbetet", det man är anställd för som lärare, sjuksköterska, socialarbetare, domare och så vidare.

Till sist ett påpekande om ett grundläggande förhållande. Hög arbetslöshet framför allt, men även låga ersättningsnivåer i a-kassan, gör att människor tvingas acceptera arbetsförhållanden de inte skulle göra om arbetslösheten vore lägre. En politik för ökad sysselsättning är väsentlig för bättre arbetsförhållanden och för kvalitet i välfärden.

Kompetens, resurser och kvalitet: Exemplet skolan

Denna rapport är inte platsen för en heltäckande och detaljerad empirisk genomgång av förhållandena på arbetsplatser i välfärdens olika sektorer. Som en illustration redovisas dock en tabell sammanställd av Sten

Svensson (2010) som då var utredare på Lärarförbundet. Den visar att kommunala skolor kommer bättre ut än fristående skolor på alla faktorer såsom exempelvis antal lärare per elev, andel behöriga lärare och studievägledare, lokalyta, tillgång till specialsalar och bibliotek, elevvård. De fristående kommer bättre ut på satsning på skolmat och läromedel.

SKILLNADER MELLAN KOMMUNALA OCH FRISTÅENDE GRUNDSKOLOR		
	Kommunal skola	Fristående skola
Antal lärare per 100 elever	8,3	7,6
Andel behöriga lärare	87%	67%
Antal lärare per rektor	21	14
Antal kvadratmeter per elev	18	10
Tillgång till specialsalar	Så gott som alltid	En del skolor saknar
Läromedel, utrustning och skolbibliotek (Kronor per elev)	3000 kr	4100 kr
Tillgång till skolbibliotek	73%	29%
Antal studie- och yrkesvägledare per 100 elever	0,2	0,11
Andel behöriga studie- och yrkesvägledare	68%	30%
Elevvård kronor per elev	2050 kr	1370kr
Skolmat kronor per elev	4900 kr	5700kr

Källa. Skolverket 2008 och 2009 och Kulturrådet. Skolbibliotek 2008. Kulturen i siffror 2009:1.

Tabellen visar tydligt områden där de fristående skolorna gör besparingar som skapar deras ofta stora vinster: De sparar in inte minst på personalen, genom minskad lärartäthet och färre specialister. I fristående skolor har föräldrarna en högre utbildningsnivå och sambandet är mycket starkt mellan föräldrarnas utbildning och elevers skolprestationer. Det är därför inte förvånande att elever i fristående skolor har högre meritpoäng och detta trots färre och sämre utbildad personal. Friskolornas vinster förefaller utöver låg personaltäthet ha segregering och bristande likvärdighet som en förutsättning.

Källa:
Svensson 2010,
sidan 26.

Alternativet: utveckling av verksamhetens innehåll och inflytande för brukare och personal

Ett alternativ till nuvarande ordning är en styrning av ramar och insatser som ger utrymme för kompetensutveckling och för de anställda att ta initiativ, för nytänkande och arbetsbaserad innovation som utvecklar verksamheten och dess innehåll. På en sådan grund kan de anställdas förmågor tas till vara. Med sådana utgångspunkter bör det, som redan framhållits, göras en satsning på *forskning om styrning genom insatser och resurser, kopplad till frågor om utveckling av verksamhetens innehåll och inflytande för brukare och personal*. Välfärdsyrkenas perspektiv, kunskande, erfarenhet, omdöme och etik ska väga tungt – till skillnad från i utfallsstyrningen där det främst är byråkraters, juristers och ekonomers perspektiv, management- och mätmetoder som dominerar, i stället för att de bidrar med lämpliga verktyg i välfärdsyrkenas arbetsprocesser.

Innehållet i en utförarens verksamhet, pedagogiska modeller, strategier för vård och så vidare är det som ger en praktisk skillnad för brukarna. Vill man ha valfrihet så är detta den centrala dimensionen och sådana olika innehåll kan skapas på ett planerat sätt inom en insatsstyrd offentlig verksamhet och inom idéburna verksamheter. Detta kan sägas vara en verklig valfrihet, riktiga val mellan olika innehåll. Alternativ kan också finnas genom konkurrens och med vinstdrivna utförare, men valmöjligheterna utarmas genom marknadsmekanismer som leder till uppköp och koncentration i koncerner, och till likformning där ett och samma ”koncept rullas ut” över landet. Resultatet kan efter hand bli en slags skenkonkurrens med val mellan bolag med relativt likartade erbjudanden.

Ett exempel är hemtjänsten på Södermalm som i dag erbjuds av 116 företag (62 av dem har kunder på Södermalm) som konkurrerar om de gamlas köp av tjänster; fyra av utförarna är kommunala. De gamla förväntas skaffa kunskap om vad de olika utförarna erbjuder och därefter välja. Informationsunderskottet är stort och marknadsmodellen brister. Att informationssökandet har sina gränser antyds av att ungefär 25 av företagen har namn på A (35 om man räknar in namn på AB) vilket placerar dem först på listan. Ä som i äldre har bara ett företag. Men det som Hemtjänsten i Skönsmon, Sundsvall visar (i nästa avsnitt) är att man kan, inom biståndsbedömningens ramar, med öppenhet och dialog mellan omsorgstagare och hemtjänstpersonal, skapa möjligheter till *reella val*, inte primärt mellan firmor, utan mellan olika innehåll, och olika tjänster.

9. ORGANISERING EFTER NPM

I de tidigare avsnitten om styrning av välfärdssektorn har tyngdpunkten legat på den dagliga löpande verksamheten, hur den styrs. Det återkommer även i detta kapitel, men här är den mer strategiska ledningen i fokus, den grundläggande organiseringen. Jag argumenterar för att vi bör eftersträva tillskapandet av organisationer där kompetens och förnyelseförmåga kan komma till sin rätt, vars resultat mäts med hjälp av omfattande kvalificerade och kvalitativa utvärderingar (med kvantitativa inslag) med långa mellanrum. Detta kan vara ett alternativ till organisationer där professionalismen satts på undantag, som kräver kvantitativa detaljmått och ymnigt och ständigt dokumenterande – i stället för att göra det man egentligen är anställd för: undervisa, ta hand om patienter eller hjälpsökande och så vidare.

Institutionella investeringar

Maktutredningen (SOU 1990:44, kap. 11) talade om att efter den traditionella modellen mål-planering-styrning kan man vänta sig en institutionell nyorientering med bland annat en ny experimentell attityd, en prövande modell som grundas på successivt lärande; man kan jämföra med provisoriska utopier.

Alternativ till mätning och kontroll i efterhand är att söka bygga organisationer som skapar ett fruktbart samspel mellan brukares behov och de arbetandes kunskap och ansvar, och som ses över kvalitativt med längre mellanrum. Om organisationen och kontrollen fallerar är mer kontroll inte det självklara botemedlet. Kanske ska man i stället satsa på innovation och nya arbetsformer som tar till vara medarbetarnas kreativitet (Vision 2013).

Den franske organisationssociologen Michel Crozier (1964, 1970) ser det som den politiska nivåns uppgift att göra institutionella investeringar i resurser med syfte att skapa experimenterande och självföränderliga enheter och se till att anpassningen sker inom grova ramar. En sådan styrningsmodell förutsätter ett ökat engagemang från de anställda och i sin tur utvecklad demokrati i arbetslivet. Det krävs förutsättningar för att de yrkesverksamma ska kunna ta ett självständigt ansvar inom givna ramar. Det som lockat många till arbete i offentlig sektor har varit möjligheten att engagerat arbeta för mål som kvalitet i vård och utbildning och att kunna använda sitt eget djupa yrkeskunnande och ta ett eget ansvar. Ansvariet gäller inte bara i den direkta relationen till brukaren (eleven, patienten). Det bredare ansvaret gäller samhällsansvar, helhetssyn, demokrati, likabehandling. Ett sådant ansvarstagande kan svårligen fångas upp i New Public Management-inspirerade utfallsmått eller i individernas ”kundnöjdhet” på kvasimarknader.

Brukarinflytande i Nederländerna

Nederländerna har en lag om medbestämmande för brukarna i social- och hälsovård (WMCZ). Det är en ramlag som ger stort utrymme för lokalt självbestämmande. Bakgrunden var tankar om att råda bot på ojäm-

likheten mellan producenter (som är den starkare parten) och klienter i dessa sektorer och det faktum att det inte finns fungerande marknader. Därför behövs organiserade former för brukarinflytande. De ska finnas i alla organisationer inom hälsosektorn som finansieras med skattemedel.

LOC (2014) är en samlade organisation på nationell nivå för brukarråden i hälsosektorn. LOC samråder med regering och andra aktörer, och erbjuder information, stöd och utbildning för brukarråd och mer än 2200 råd har anslutit sig till LOC.

Professioner, kompetens och delaktighet

Professioner har traditionellt en hög grad av autonomi. Det kan gälla advokater, läkare, lärare, forskare. Självstyre är ett av de utmärkande dragen för professioner. De klassiska professionerna var fria yrken: läkaren med sin mottagning, advokaten med sin byrå. Numera arbetar de flesta professionella i organisationer, och de är centrala i alla välfärdsverksamheter. Därför finns det anledning att dröja något vid frågorna: Vad är en profession i dag? Och vad blir konsekvenserna för deras autonomi när de arbetar i stora organisationer?

I diskussionen om styrning i välfärden kan grovt sett två ståndpunkter kontrasteras. Den ena är NPM-perspektivet med målnedbrytning och styrning genom detaljerade kvantifierade mätningar i vilken de professionella utför de tilldelade uppgifterna på konstruerade marknader, externa och interna. Den andra är professionsperspektivet där de professionella autonomt, utifrån sin unika kunskap, yrkespraktik och etik, bestämmer vad som ska göras.

Det tredje perspektivet, professionella i hierarkiska organisationer, komplicerar bilden, för det handlar om välfärdsyrkenas roll i stora organisationer. Läkaren till exempel är nu inte en idealtypisk professionell, en privatpraktiserande småföretagare med självbestämmande, utan arbetar i en stor organisation som har sina mål, men där den professionelles kunskap och etik ändå ska komma till sin rätt. (Sandberg 1971).

Frågan om professioners autonomi, etik och ansvar är inte oproblematisk. I professionslitteraturen är frågan om särintressen och professioners egenintressen central. Etik och gruppssammanhållning kan urarta till ett sätt att undvika legitim politisk styrning och vara ett sätt att skydda privilegier och skydda mot kritik. Självklart krävs politiska beslut om vad stat och kommuner engagerar sig i och beslut om resurser för olika områden. Självklart behöver även professionella verksamheter inom tilldelade resursramar styras och utvärderas men då gärna på ett sätt som inte dagligen hindrar och perverterar yrkesutövningen, utan stöder den och riktar in den. I den traditionellt organiserade offentliga sektorn var det dåligt med både styrning och utvärdering – båda behöver utvecklas.

Dessutom avses med professioner traditionellt vissa av de akademiskt utbildade yrkesgrupperna, men även andra yrkesverksamma i välfärden har legitima krav på inflytande, så professionernas särskilda roll bör snarast ses inom ramen för ökad delaktighet och medbestämmande för alla kompetenser och yrkesgrupper och i dialog med brukares inflytande.

Modellkommunmetoden i Norge: tillit och lokal samverkan för verksamhetsutveckling

Den norska modellkommunmetoden (MKM) har utvecklats av Fagforbundet, som kan sägas vara Kommunals norska systerorganisation och drevs i ett tiotal kommuner 1998–2003. Ett fackligt villkor för att teckna avtal om att arbeta enligt MKM var att kommunen förband sig att inte privatisera verksamheten under projektiden. Ett liknande program, Kvalitetskommunprogrammet, startades 2005 och har förlängts till 2015. (Vabö et al. 2013).

Grundsynen är att det finns ett nära samband mellan arbetsvillkor och möjligheterna att erbjuda bra tjänster i välfärden. Strategin för att nå bådaderna är dels att kunskap och initiativ växer ”nerifrån”, dels att utveckla samarbete i stället för konkurrens.

Modellen vill göra upp med bristande tillit till de anställda och med en styrningsform som var löskopplad från och inte gav mening i det dagliga arbetet. Modellkommunerna bygger på tillit till de anställda och deras kunskap och förmåga till samarbete, i stället för misstro, kontroll och marknadssimulering genom köp-och-sälj och privatisering. Alla anställda, med deras speciella erfarenheter, uppmuntras att komma med idéer och förslag till hur verksamheten kan förbättras. Förslagen behandlas i en styrgrupp med politiker (även oppositionen), förvaltningen och de anställda. I en konsensusprocess görs kompromisser och arbetsgrupper tillsätts för de förslag man vill utveckla vidare.

Båda programmen har utvärderats av forskare som fann att arbetsmetoden fungerar och de såg en positiv effekt, om än liten. I MKM anses utvecklingen ha gått i rätt riktning vad gäller kompetens, brukarorientering och kvalitet, och förändringar lever vidare; fokus på effektivitet behöver dock skärpas. Programmet kan ses som ett praktiskt alternativ till upphandling och beställar-utförar-system. (Skålnes 2002). I utvärderingen av Kvalitetskommunprogrammet betonas starkt det breda engagemanget och det lokala perspektivet som utmanar mer generella metoder som införs lika överallt. De framställs som två helt olika perspektiv och framgångsvägar. (Hovik 2010).

Hemtjänsten i Skönsmon

Sedan ett par år tillbaka är inget sig likt på Skönsmons hemtjänst i Sundsvall. Längre hade de haft det vanliga hierarkiska och detaljstyrda upplägget med biståndsbedömning och så flera chefer och planerare som ger dem som besöker de gamla en lapp där det står i detalj vad de ska göra var. Hemtjänstpersonalen fick sällan komma tillbaka till den de besökte dagen innan och jobbet var ofta uppstyckat, någon handlade, någon duschade. ”Det är inte klokt när man tänker efter. Hur vi höll på!” säger en i personalen.

Nu, efter biståndsbedömningen av behoven, planerar hemtjänstperso-



Grundsynen är att det finns ett nära samband mellan arbetsvillkor och möjligheterna att erbjuda bra tjänster i välfärden. Strategin för att nå bådaderna är dels att kunskap och initiativ växer ”nerifrån”, dels att utveckla samarbete i stället för konkurrens.

nalen själva sitt arbete, tillsammans med de gamla. De kan arbeta flexibelt över veckan efter varierande läge och behov av olika hjälp olika dagar.

Det nya systemet utvecklades i samarbete mellan personal och handläggare från kommunen. Som grund kartlades hela kedjan av kontakter och beslut – den var komplicerad och gick flera varv innan hjälpen kom fram. Nu är det enklare.

Omsorgskvaliteten har höjts, personalen är mindre stressad för de kan själva styra, de gamla är nöjda, och kommunen sparar pengar. Biståndsbesluten är mindre detaljerade och personalen kan modifiera och komplettera insatserna. Antalet larm har minskat liksom vikarier och sjukskrivningar. Kontinuiteten är mycket bättre: från att brukarna träffat uppemot 40 personal, är det nere i cirka tio. Det beror på att personalen delade in sig i mindre grupper med ansvar för ett begränsat antal omsorgstagare. Gruppen träffas varje morgon och planerar själv sitt arbete.

Det började med en pilotgrupp med nio personer och nu omfattas alla trettiosex i hemtjänsten i Skönsmon och avsikten är att det ska tillämpas i hela Sundsvall. Det hela verkar som ett gott exempel på hur välfärden kan reformeras gradvis utifrån praktiska erfarenheter, men med en ”provisorisk utopi” om ett mänskligt samspel i omsorgen. Ett alternativ till hur på nationell nivå drastiska omläggningar har skett i huvudmän, marknadsisering och management hämtat från industrin. I Skönsmon kan nu goda cirklar utvecklas med tillit, brukarinflytande, kompetensutveckling och medbestämmande. (Se bland andra Josefsson 2012, 2013; Werkelin Ahlin 2013).

När det uppstyckade och styrda arbetet inte fungerade bra hade en möjlighet varit att gå än längre i styrning och detaljkontroll, som ofta inom NPM, kanske med digitala stämpelur i byråkratiska nedåtgående spiraler. Men i Skönsmon gjordes ett strategiskt val och i stället för det klassiska löpande bandet och taylorismens detaljstyrning med stämpelur har man något som kanske kan liknas vid Volvos berömda arbetsorganisation med mer helhetliga jobb som i Uddevalla, där arbetslag själva planerade och byggde hela bilar. Den arbetsmodellen lades ner under globalt tryck, men passar bra i arbete med människor. (Om Uddevalla se till exempel Sandberg, red. 2013c).

Inom en sådan verksamhet kan alltså de hjälpbehövande inom behovsbedömningens resursramar själva välja vad som är viktigast för dem. De kan påverka som exempel valet mellan att handla en extra gång eller att få sällskap på en promenad. Det handlar om riktiga val, som betyder något, kanske påverka vem som kommer hem till en, någon man litar på och uppskattar – viktigare än att välja hemtjänstfirma. (Se Gellerstedt 2014).

Dansk omprövning: Tillitsreform och professionalism

I rapporter och analyser från Danmark och Norge om NPM, målstyrning och marknadslösningar kan man inte sällan läsa att Sverige gått längre med marknadsinspirerade styrformer och konstruerade marknader. Ändå upplever jag att man oftare där än i Sverige ser en självreflektion och självkritik från politikernas och teknokraternas sida. Som exempelvis en

krönika i danska tidningen Politiken för precis sju år sedan: ”Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde” (Gjörup med flera 2007). I Sverige är det vanligare med ett självförsvar och självrättfärdigande från dem som var med.

I somras hade Politiken en krönika på liknande tema vad gäller problem och lösningsförslag, denna gång från Köpenhamns kommun, skriven av ett borgarråd för hälsa och omsorg, en fackordförande inom kommunsektorn och en handelshögskoleforskare inom management (Thomsen med flera 2013). Det beskrivs hur utgifterna till kontroll i dag på många håll överstiger de besparingar som var avsikten. Medarbetare finner inte mening i arbetet. I försöken på att professionalisera styrningen av produktionen avprofessionaliseras välfärdsyrkena i omsorgen. En tillitsreform pågår. De 8 000 i Köpenhamns hemtjänst har styrts av detaljerade checklistor (typ fem minuter till ögondropp) och tidur som registrerar när de kommer och går. Nu får de ett flexibelt besök där samtal med den äldre avgör vad som behövs den dagen. Det ställer krav på kunskap hos personalen, och planeringsförmåga. Erfarenheterna är positiva för både brukare och personal. Detta handlar om demokrati i arbetslivet och om de anställdas fackkunskap och en tilltro till att de förmår tillämpa riktlinjer och överordnade politiska mål.

Utöver i omsorgssektorn satsar Köpenhamns kommun på bredden med att organisera utifrån tillit till det professionella och yrkesmässiga omdömet. En styrgrupp har tillsatts med de sju köpenhamnska förvaltningarnas ledningar och de fackliga organisationerna.

Underlätta för icke-vinstdrivna verksamheter

Olika förslag har lagts fram om särskilt stöd till utveckling av icke vinstmotiverade driftformer, som också kallas not-for-profit¹⁷ eller idéburna. De betonar genomgående hur finansiering och anbudsförfaranden kan modifieras för att skapa bättre förutsättningar för de idéburna verksamheterna som ofta är väsentliga för att skapa reella alternativ innehållsmässigt, så att valfriheten inte begränsas till val mellan olika ganska lika bolag. Även stöd för redovisning, utbildning och utvecklingsverksamhet har föreslagits. (Jfr Hallin 2013). En del krav på välfärdsutförare som diskuterats, till exempel långsiktighet hos ägarna, kan faktiskt, beroende på hur de utformas, skapa svårigheter för mindre, idéburna utförare med ansträngd ekonomi.

Anslag till skolor med alternativ pedagogik

Anslag till skolor med alternativ pedagogik har givits i långa tider, till exempel till skolor med Waldorfpedagogik, som Kristofferskolor och liknande. Där har barn kunnat gå i skolan i fall där de och föräldrar haft särskilda önskemål. Dessa skolor har fått statsanslag i en budget på vanligt sätt. Detta är exempel på att valfrihet inte förutsätter skolpeng och att det är möjligt att planera etableringen av skattefinansierade skolor.

17 Not-for-profit, till skillnad från for-profit. Not-for-profit-organisationer kan göra vinst i meningen överskott, som då återinvesteras i verksamheten. Non-profit har av motståndare misstolkats som att de inte skulle få gå med överskott.

Större kvalitativa utvärderingar sällan

Här knyter jag igen an till Michel Croziers tanke om att huvudmän/politiker gör institutionella investeringar i organisationer med egen utvecklingskapacitet. Sådana investeringar kompletteras i min modell med omfattande, kvalificerade utvärderingar med flera års mellanrum, och under tiden och inom satta ramar en styrning av den löpande verksamheten



Man kunde lägga till klass- och utbildningsmässig sammansättning i upptagningsområdet. En utvärderingsgrupp sätts till för varje specialitet med erfarna representanter för olika yrkesgrupper.

som då inte behöver och inte skall gå in i detalj. Verksamhetsutvecklingen inom institutionen tänks samspela med brukare och medborgare och med politiska nämnder; man kan jämföra med de norska modellkommunerna.

Basen för utvärdering, institutionella investeringar och löpande verksamhetsutveckling är här den lokala organisatoriska enheten – men kan ske i samverkan med andra liknande enheter, ett lärande utöver den egna enheten, som fanns i exempelvis Volvos Uddevallafabrik, där man brutit med detaljstyrningen. (Sandberg red. 2013).

En annan ansats, här för sjukhusvärlden, har läkaren Magnus Lind (2013) i boken *Patientens pris*: Ge alla kliniker i landet inom varje specialitet samma anslag per hundrausen invånare i området, justerat med hänsyn till exempelvis ålder och språksvårigheter. (Detta förutsätter troligen ett förstatligande av sjukhusen.) Man kunde lägga till klass- och utbildningsmässig sammansättning i upptagningsområdet. En utvärderingsgrupp sätts till för varje specialitet med erfarna representanter för olika yrkesgrupper. Grupperna gör årsvisa utvärderingar med

jämförelser mellan landets alla kliniker. Grundläggande data samlas in om antal besök, operationer, komplikationer etc. och därtill en *kvalificerad subjektiv* utvärdering. På så sätt skulle en mängd arbete med interndeberingar, enkäter och koder för enskilda patienter kunna avskaffas eftersom det jämnar ut sig i ett stort befolkningsunderlag. Resultaten presenteras och diskuteras i seminarier med klinikchefer.

Linds förslag utgår från alla landets kliniker inom en medicinsk specialitet, medan ”institutionella” investeringar snarare handlar om en lokal förankring, i en klinik som del i ett sjukhus (eller en skola som del i utbildningen i en kommun). Man bör söka former för samspel mellan de två ansatserna, och utifrån min syn på verksamhetsutveckling bör basen ligga i den lokala organisationen.

I båda fallen är det fråga om en noggrann och kompetent utvärdering utifrån sammansatta, flerdimensionella mål som speglar verksamhetens komplexitet. Den bör ske med långa mellanrum, och i dialog med det löpande utvecklingsarbete som drivs av yrkesgrupperna lokalt i verksamheten, politiker, förvaltning och fackliga organisationer. Sådana sällan gjorda, omfattande utvärderingar med betydande kvalitativa inslag kräver kompetens på sakområdet och rejäla resurser för att sätta sig in i en verksamhet och arbetsorganisation på djupet med en rad metoder: enkäter, intervjuer, observationer, läsning och även kvantitativa indikatorer på resultat och insatser, gärna jämförbara med andra liknande enheter och hållna

på en sådan nivå att de väl speglar de övergripande målen med verksamheten, men inte inverkar på system för löpande ersättning i verksamheterna. Det kan handla om övergripande mått över tid avseende sådant som data om överlevnad, komplikationer och så vidare. Socialstyrelsen och SKL bedriver sådana analyser (Holm och Otterblad-Olausson 2012) och International Consortium for Health Outcomes Measurement (ICHOM) arbetar med metodutveckling. (Ingvar, Larsson och Porter 2012).

Sådana övergripande utfallsmått kan vara ett bidrag i bedömning av verksamhet just om de ingår i en större kvalitativ utvärdering som ger ramar och förståelse för helheten och det strategiska. Efter hand kan sådana utvärderingar, inklusive de övergripande måtten, publiceras och jämföras, i sig ett instrument för kvalitetshöjning, på grund av professioners strävan att ligga i framkant på vetenskap och tillämpning.

En formativ utvärdering mynnar ut i förslag till förändringar och förbättringar. Det ger också politiker underlag för institutionella investeringar, med ökad resurstilldelning till väl fungerande enheter och minskad tilldelning (eller ändrad inriktning) av till exempel utbildnings- eller vårdplatser för mindre väl fungerande organisationer. Det hindrar alls inte att samtidigt extra resurser per plats tilldelas i upptagningsområden med mer resurskrävande elever eller patienter.

Utvärderingar av detta slag styr och stör inte den löpande verksamheten på det sätt som daglig och stundlig kvantifierad detaljrapportering och detaljkontroll gör. De leder inte till de senares negativa och kostsamma spel med systemet och planeringstekniska kapprustningsspiraler. Möjligheter för en konstruktiv utveckling i goda spiraler är större.

Forskning och politik härnäst: En synlig hand

Den fortfarande tyngst vägande beskrivningen och analysen av systemskiftet i välfärden är SNS-rapporten *Konkurrensens konsekvenser*. Studien pekar på begränsningar i kunskaperna både när de radikala besluten om konkurrensutsättning och nya styrformer togs, och nu när de verkat i ett par decennier. Fortsatt kvalificerat utredande och forskning rekommenderas, och den här rapporten har under hand pekat ut några områden, bland annat utveckling av insatsstyrning i samspel med en stärkt ställning för välfärdsyrkena samt större kvalitativa utvärderingar med långa mellanrum. Det har också blivit tydligt att politikens roll i modern styrning av välfärden behöver stärkas och att politiker då måste våga leda utifrån tydliga provisoriska utopier som prövande genomförs – och därmed också behöva ta ansvar och riskera kritik. (Hall 2013)

En annan slutsats i SNS-rapporten var att de radikala omläggningarna av politiken inte mätbart verkar ha förbättrat vare sig effektivitet eller kvalitet. I dag är läget fortfarande att kunskapen är begränsad, men en del kompletterande undersökningar har gjorts. De kan dock inte ge det slutliga svaret på hur skolan, vården och omsorgen skall organiseras och styras. Kunskapen är fortfarande fragmentarisk och osäker. Utrymme finns för bedömningar och politik, för alternativ till den i dag dominerande högerliberala ideologin som vill än mer marknadsorientering, än mer individuella val och än mer utfallsstyrning och NPM – men utan större engage-

mang i samhällliga konsekvenser, för dem ska ju marknaden ordna till det bästa med sin osynliga hand. Men det finns en risk att vi i stället får en ”roffande hand”, där ”producenterna kan ta för sig på skattebetalarnas bekostnad”. Henrekson och Jordahl (2012) exemplifierar sedan med generös betygsättning, tummande på personaltätheten, återbesök för att få mer patientsättning, föräldraintervjuer för att välja barn som får gå före i dagiskön och så vidare.

För fortsatt reformering av välfärdssektorn behövs bättre kunskap. Det är dags att återupprätta och vitalisera gedigna offentliga utredningar, SOU, som underlag för strategiska beslut. De offentliga utredningarna har oftast, utöver forskarkompetens, bred representation för politiska partier och för olika samhällsaktörer vilket är angeläget i verksamhetsområden som skola och sjukvård där långsiktigt hållbara lösningar krävs.

På sådana grunder behövs också en tydlig politisk inriktning, för att få ordning i välfärden, först fokusera innehållet och så organisera, prioritera resurstilldelning och säkra jämlik och likvärdig välfärd och skola. Den politiska och demokratiska styrningen av välfärden behöver stärkas, och kan inte som nu i hög grad överlåtas till marknaden. Resurstilldelning och lokalisering efter behov kräver politiska beslut – de måste återupprättas. Den växande ojämlikheten i skolan och vården strider mot skollag och hälso- och sjukvårdslag, men leder inte till åtgärder. Lagar och förordningar behöver skärpas.

Det krävs en politik som leder bort från NPM och managementbyråkratins dominans, och bort från den vildvuxna konkurrens och individuella valfrihet som Tony Blairs rådgivare Julian Le Grand av någon svårbegriplig anledning kallade ”den andra osynliga handen”. Men inte tillbaka till stelbent byråkrati, utan det behövs en omvandling med fokus på verksamhetens innehåll och på decentralisering, delaktighet, värdering av allas kompetens, medbestämmande, brukarinflytande och demokratisk öppenhet. Det behövs en synlig hand. ●

REFERENSER

Här förtecknas litteratur som direkt refereras i rapporten, men även några verk som varit viktiga som bakgrund. Utöver böcker och rapporter ger samhällsdebatten i olika medier en bakgrund, men här refereras bara i undantagsfall till debattartiklar och liknande.

Ahlbäck, Shirin & Widmalm, Sten. 2013. "NPM på svenska". Zaremba 2013.

Akademikerförbundet SSR. 2012. *Välfärdspolitisk plattform*. Stockholm.

Anderson, Eva, Malmberg, Bo & Öst, John. 2012. "Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: changing school geography with equality implications". *Journal of transport economy* 23, 35–43.

Andersson, M. (2013). *Välfärdssektorn – en arena för makt och motstånd. Effekter av nya styrnings-strukturer på aktörers handlingar*. Kommande doktorsavhandling. Västerås: Mälardalens högskola.

Berggren, Henrik, Trägårdh, Lars. 2009. *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.

Berggren, Henrik. 2012. "Balansgång mellan privat och offentligt". Dagens Nyheter 17 oktober.

Bergström, Andreas, Braunerhielm, Pontus & Winberg, Hans (2013). "Låt bra skolor slå ut de dåliga". Svenska Dagbladet, 8 april.

Björkman, Torsten. 2013. "Management: Still a fashion industry". Sandberg 2013b.

Boglund, Anders. 2013. "Volvo and a Swedish organization and management model". Sandberg 2013b.

Blohm, Lisa. "Region Skåne ger granskade vårdcentraler erinran".

Dagens Medicin. <http://www.dagensmedicin.se/nyheter/varldcentraler-satte-fel-diagnoser/>. 7 februari.

Brunsson, Nils. 2006. *Mechanisms of Hope: Maintaining the dream of the rational organization*. Stockholm: Liber.

Bäckström, Urban. 2012. "Vinsten har stor betydelse". Svenska Dagbladet. 2 juni 2012.

Bruun, Niklas. 2012. "Pris och kvalitet i otakt. Vilka krav ställs i offentlig upphandling?" Akademikern 26 januari.

Cannon, Barbara et al. (IVA:s arbetsgrupp Framtidens skola) 2013. "Sätt stopp för vinstuttag i skolan". Svenska Dagbladet. 27 mars.

Contested Nordic Models of Work and Employment. Volvo Uddevalla and Welfare Capitalism. 2013. Stockholm: Arena Idé. www.arenaide.se/rapporter

Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Editions du Seuil.

Crozier, Michel. 1970. *La société bloquée*. Paris. Editions du Seuil.

Dagens Samhälle (Carlsson, Torbjörn, Edman, Mats, Juhlin, Erik, Perkiö, Hans & Wikstrand, Måns). 2012. *Den offentliga marknaden*. Stockholm: Dagens samhälle.

Dagens Samhälle (Juhlin, Erik, Lundqvist, Kina, Ottoson, Maria, Perkiö, Hans, Wikstrand, Måns). 2013. *Den offentliga marknaden*. Stockholm: Dagens samhälle.

Danielsson, Albert. 1983 *Företagsekonomi. En översikt*. Lund: Studentlitteratur. (Upplaga 3)

- Donahue, John**, 1992, *Den svåra konsten att privatisera*, SNS förlag
- Ekström, Anna & Härd, Sverker**. 2012. "Skillnaden växer mellan skolorna". Svenska Dagbladet 4 maj.
- Frick Kaj & Johansson, Ulf**. 2013. *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte, inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen*. Rapport 2013:11. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Furusten, Staffan**. 1996. *Den populära managementkulturen*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Gallie, Walter Bryce**. 1956. "Essentially contested concepts". Meeting of the Aristotelian Society, London. <http://commonsenseatheism.com/wp-content/uploads/2011/05/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf>
- Gellerstedt, Sten**. 2014. "I stället för privatisering". Uppsala Nya Tidning. 21 februari.
- Gjørup, Jes**, med flera. 2007. "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde". Politiken 29 mars 2007.
- Göransson, Bengt**. 2010. *Tankar om politik*. Stockholm: Ersatz.
- Hall, Patrik**. 2012. *Managementbyråkrati – Organisationspolitisk makt i svensk, offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber
- Hallin, Hanna, Palmås, Karl**. 2013. "Politiskt mod krävs för att skapa en ny välfärdsbransch". Dagens Samhälle 10 januari.
- Hall, Patrik**. 2013. "NPM in Sweden. The risky balance between bureaucracy and politics". Sandberg 2013b.
- Hanspers, Kajsa och Eva Mörk**. 2011. "Förskola". Hartman 2011.
- Hartman, Laura** (red.). 2011. *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS förlag
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å**. 2008. *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Stockholm: Academia Adacta.
- Henrekson, Magnus och Jordahl, Henrik**. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*. Stockholm: Institutet för näringslivsforskning, IFN Policy paper nr 55.
- Hedelius, Patricia**. 2011. "Vård får inte bli ett lotteri" Svenska Dagbladet, 28 november.
- Hinnerich, Björn Tyrefors och Vlachos, Jonas**. 2013. *Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport. Olikheterna är för stora*. Resultatbilaga. Stockholm: Skolinspektionen.
- Hirschman, Albert O**. 2008. *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*. Lund: Arkiv.
- Holm, Lars-Erik & Otterblad-Olausson, Petra**. 2012. "ICHOM slår in öppna dörrar". Dagens Nyheter, 5 november.
- Holmertz, Staffan & Junesjö, Kurt**. 2005. *Vita jobb. Verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling*. Stockholm.
- Hovik, Sissel, Stigen, Inger Marie, Blekesaune, Morten & Opedal, Ståle**. 2010. *Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet. Slutrapport*. Oslo: NIBR.
- Häggroth, Sören**. 2013. *Kvalitet och valmöjligheter – på lika villkor*. Stockholm: Arbetarrörelsens tankesmedja/Tiden.
- Idéburna skolors riksförbund**. 2014. Om oss. www.ideburenskola.se/about. 4 mars 2014.

- Ingvar, Martin, Larsson, Stefan & Porter, Michael.** 2012. ”Låg kvalitet och fel utbud risk i marknadsstyrd vård”. Dagens Nyheter, 4 november.
- Jacobsson, Bengt.** 1994. *Kraftsamlingen – politik och företagande i parallella processer*. Lund: Studentlitteratur
- Johansson, Ola.** u.å. *Friskolereformen – vad hände*. Stockholm: Sektor 3 och Timbro.
- Johanson, Ulf, Almqvist, Rolf & Henningson, Johan.** 2011. ”Den blinda finansmarknaden”. *Framtidsstudier* 2/2011.
- Josefsson, Pernilla.** 2012. ”Nu får Håkan tid för promenader”. *Kommunalarbetaren* 2012-09-14 .
- Josefsson, Pernilla.** 2013. ”Bättre för alla när personalen fick mer makt”. *Kommunalarbetaren* 2013-11-26.
- Jönsson, Oskar & Niang, Matilda.** 2013. ”Tandläkare lurar staten på miljoner”. SVT Nyheter. 27 december. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/tandlakare-lurar-staten-pa-miljoner>
- Kamp, Annette, Hohnen, Pernille, Hvid, Helge & Scheller, Vibeke Kristine.** 2013. *New Public Management – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet. Skrifterie for CAF*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- LOC (2014).** LOC – a voice in healthcare. www.loc.nl/loc/english
- Leijnse, Emma.** 2014. ”Barn till sämre utbildade föräldrar får sämre utbildade lärare”. *Sydsvenskan* 22 januari.
- Lennartsson, Rakel.** 2013. ”Arbetsglädje ledstjärna för statens granskare”. Balans/FAR nr 2 (intervju med riksrevisor Gudrun Antemar).
- Lind, Magnus.** 2013. ”Lita på yrkesetiken – ett förslag”. Zaremba 2013.
- Lindgren, Anne-Marie.** 2011. ”Are financialisation, privatisation and individualisation the same thing?”. Sorsa, Ville-Pekka (red.) *Rethinking social risk in the Nordics*. Brussels: Foundation for European progressive studies
- Lundberg, Elina.** 2013. ”Skolor går back – tvingas skära ner”. *Södermalmsnytt* 15 mars.
- Läkaruppropet** (2013). <http://upprop.nu/vvgv> Intervju med en av initiativtagarna, Märit Halmin, Dagens Nyheter 20 december 2013: <http://www.dn.se/pa-stan/mer-pa-stan/jag-vill-bli-konstruktivt-arg/>
- Meagher, Gabrielle & Szebehely, Marta** (red.). 2013. *Marketisation in Nordic eldercare. Stockholm Studies in Social Work 30*. Stockholm: Stockholm University.
- Mejling, Jesper & Sörlin, Sverker.** 2011. ”Naiva politiker har själva skapat problemen i vården”. Dagens Nyheter. 19 sept.
- Mouritsen, J. and Johanson U.** 2005. ”Managing the Person: Human Resource Costing and Accounting, Intellectual Capital and Health Statements”, *Accounting in Scandinavia - The Northern Lights*, Jönsson, S & Mouritsen, J (eds).
- Myrdal, Gunnar.** 1968. *Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen*, Rabén & Sjögren.
- Movitz, Fredrik & Sandberg, Åke.** 2013. ”Contested Models: Productive welfare and solidaristic individualism”. Sandberg 2013b.
- Målqvist, Ingela.** 2009. *Styrningens inverkan på omsorgskvalitet, ekonomi och arbetsförhållanden i hemtjänsten*. Stockholm: Karolinska institutet.
- Målqvist, Ingela, Åborg, Carl & Forsman, Mikael.** 2011. *Styrformer och arbetsförhållanden inom vård och omsorg*. Stockholm: Karolinska institutet.

- Nilsson, Lennart.** 2013. *Välfärdspolitik och välfärdsopinion 1986-2012: Vinster i välfärden*. Oscarsson, Henric & Bergström, Annika (red.). Vägskäl. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Novus opinion/Katalys.** 2013. *Novusundersökningen*. Katalys rapport
- Nylander, Jan.** 2012. "En tredjedel av storföretagen nolltaxerar". SVT Nyheter, Rapport. 18 mars. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/en-tredjedel-av-storforetagen-nolltaxerar>
- Proposition 2004/05:178.** *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Rosenberg, Göran.** 2003. *Plikten, profiten och konsten att vara människa*. Stockholm: Bonniers.
- Rudén, Janne & Nordström, Annelie.** 2014. "Upphandla med sociala krav". Svenska Dagbladet 17 mars.
- SCB.** 2013. *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2011. Statistiska meddelanden OE 29 SM 1301*. Stockholm: SCB.
- SOU 1990:44.** *Demokrati och makt i Sverige. Demokratiutredningens huvudrapport*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2014:2.** *Framtidens valfrihetsystem – inom socialtjänsten*. Stockholm: Fritzes.
- Sahlgren, Gabriel H.** 2013. *Chiles skolpengssystem och lärdomar för Sverige*. London: CMRE.
- Sahlgren, Gabriel H, Both, Philip & Jordahl, Henrik.** 2014. "Pisarapporten säger inget om vad som fungerar väl". Dagens Nyheter 13 januari.
- Sandberg, Åke.** 1971. *Professionalisering och planering. 3-betygsuppsats (opublicerad)*. Stockholm: Sociologiska institutionen.
- Sandberg, Åke.** 2013a. "Den nordiska modellen kan stå emot omvärlden". Dagens Nyheter 11 juli.
- Sandberg, Åke** (red.) 2013b. *Nordic Lights. Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS förlag.
- Sandberg, Åke.** 2013c (red.). *Contested Nordic Models of Work and Employment. Volvo Uddevalla and Welfare Capitalism*. Stockholm: Arena Idé. www.arenaide.se/rapporter
- Sandberg, Åke.** 2014. "En enskild studie är inget alexanderhugg i skoldebatten". Dagens Nyheter. 20 januari.
- Sandberg, Åke & Movitz, Fredrik** 2013. "How bright are the Nordic Lights?" Sandberg 2013b.
- Sederblad, Per.** 2013. *Lean i arbetslivet*. Stockholm: Liber.
- See, Helen.** 2012. *Profit in education: where we are now. An overview of policies and controversies from around the world*. London: National Skills Forum
- Shekarabi, Ardalán.** 2012. *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – en rättslig analys*. Stockholm: Arena Idé. www.arenaide.se/rapporter
- Skålnes, Sigrid, Askim, Jostein & Dønnum, Helge och Fløtre, Asgeir.** 2002. *Evaluering av modellkommuneforsöket*. Hovedrapport. Oslo: NIBR.
- Strandhäll, Annika, Ribeiro, Sineva & Sirén, Eva.-Lis.** 2012. "Kvalitet i välfärden är den avgörande frågan", Brännpunkt, Svenska Dagbladet, 10 november.
- Svensson, Sten.** 2010. *Det fria valets och marknadsstyrningens effekter på skolans likvärdighet*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Szebehely, Marta.** 2011. "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". Hartman (red.) 2011

- Sörlin, Sverker, Calmfors, Lars, Krusell, Per, Persson, Torsten, Strömberg, Per, Vlachos, Jonas & Waldenström, Daniel.** 2011. "SNS har fallit undan för näringslivets påtryckningar". Dagens Nyheter 24 september.
- Tenelius, Håkan.** 2014. "Bättre med valfri hemtjänst". Uppsala Nya Tidning. 3 mars.
- Tenelius, Håkan & Nyberg, Claes.** 2014. "Gemensam Valförd bedriver skräckpropaganda". Dagens Arena 28 feb. www.dagensarena.se/opinion/
- Thomsen, Ninna, Kristensen, Dennis, Thygesen, Niels S. Thyge.** 2013. "Drop detailstyring og overkontrol – og stol i stedet på medarbejderne". Politiken 20 juni.
- Vabø, Mia, Christensen, Karen, Fadnes Jacobsen, Frode & Dalby Trætterberg, Håkon.** 2013. "Marketization in Norwegian eldercare". Meagher & Szebehely 2013.
- Vision.** 2013. *Mindre styrdans – mer rock'n roll*. Stockholm: Vision.
- Vlachos, Jonas.** 2011. "Friskolor i förändring". Hartman (red.) 2011.
- Vlachos, Jonas.** 2012. Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan? *Ekonomisk debatt*. No 4.
- Vlachos, Jonas.** 2013. Guide till Skoldebatten. *Ekonomistas*. 4 april 2013. <http://ekonomistas.se/2013/04/04/guide-till-skoldebatten/>
- Vlachos, Jonas.** 2014. Var finns friskolorna? *Ekonomistas*. 14 mars 2014. <http://ekonomistas.se/2014/03/14/var-finns-friskolorna/>
- Werkelin Ahlin, Anna.** 2013. Hemtjänstpersonalen i Skönsmon har gjort om och gjort helt rätt. Kommunals utredare <http://blogg.kommunal.se/utredare/2013/10/15/att-bli-gammal-i-skonsmon/> (15 oktober 2013)
- Werne, Kent.** 2013. "Är du lönsam lille Pyssling?" Aftonbladet 30 oktober 2013.
- Westerberg, Anders Ivarsson & Jacobsson, Bengt** (red.) 2013. *Staten och granskningssamhället*.
- Wigforss, Ernst.** 1981. "Om provisoriska utopier". Skrifter i urval. Vol sid. 274–313. Stockholm Tiden
- Winander, Bo.** 2014. "Eleverna ska ha hela skolpengen". Svenska Dagbladet 9 januari.
- Zaremba, Maciej.** 2013. *Patientens pris*. Stockholm: Weyler.
- Åberg, Julia.** 2014. "Vårdcentraler skor sig på fler diagnoser". SVT Sydnytt. 6 feb. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/sydnytt/skanska-vardcentraler-fuskar-for-mer-pengar>.

OM ARENA IDÉ

Rapporten är utgiven av Arena idé – en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till de näringslivsfinansierade tankesmedjorna på högerkanten. Vi ger ut rapporter och böcker, ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena idé ingår i Arenagruppen.

