

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 117 · 2015 / 4

Ny följd, årg 94. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Björn Östbring*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Magnus Erlandsson*

REDAKTIONSRÅD *Karin Borevi*, Södertörns högskola, *Niklas Eklund*, Umeå universitet, *Mikael Gilljam*, Göteborgs universitet, *Mats Lindberg*, Örebro universitet, *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet, *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet, *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet, *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare, *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör, *Magnus Erlandsson*, Malmö högskola, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, *Sven Eighteen*

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2015 420 kr, enstaka nummer 110 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

ADRESS Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

TELEFAX 046-222 40 06

E-POST statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

HEMSIDA www.statsvetenskaplig.tidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2015

ISSN 0039-0747

Statsvetenskaplig tidskrift

Statsvetenskaplig tidskrift är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2015 med sin 117:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

The Swedish Journal of Political Science

Statsvetenskaplig tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

Statsvetenskaplig tidskrift is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2015 will be issuing its 117th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

Innehåll 2015 / 4

MAGNUS JERNECK & BJÖRN BADERSTEN Redaktionen meddelar.....495

Tema: Politikens särart i en tid av marknadsisering

Gästredaktörer: Matilde Millares, Linda Nyberg & Urban Strandberg

MATILDE MILLARES, LINDA NYBERG & URBAN STRANDBERG Politikens särart i en tid av marknadsisering.....499

LINDA NYBERG Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar. Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk.....505

ULRIKA WINBLAD, ANNA MANKELL & FREDRIK OLSSON Privatisering av välfärdstjänster: hur garanteras kvalitet i vård och omsorg?531

GISSUR Ó. ERLINGSSON, MATTIAS FOGELGREN, FREDRIK OLSSON, ANNA THOMASSON & RICHARD ÖHRVALL Att bolagisera kommunal verksamhet. Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?555

DAVID FELTENIUS & JESSIKA WIDE Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet? Om kollektivt deltagande i en marknadsiserad äldreomsorg.587

ANJA SVEJGAARD PORS Digital forvaltning i det borgernære bureaukrati.....617

Översikter och meddelanden

JOHAN STENFELDT Ideologisk orientering som läroprocess – Herbert Tingsten och erfarenheten.....645

Statsvetenskapliga förbundet

ANDERS LIDSTRÖM Om förbundets roll och framtid.....651

Rapporter från årsmötets arbetsgrupper.....653

Litteraturgranskningar

Anders Björnsson, Patrik Engellau, Inger Enkvist, Magnus Henrekson, Jonas Nycander & Gösta Wallin: <i>Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen.</i> Anmälan av Astrid Hedin	657
Erik Ringmar: <i>Liberal Barbarism: The European Destruction of the Palace of the Emperor of China.</i> Anmälan av Torbjörn Lodén	663
Sara Kalm & Anders Uhlin: <i>Civil Society and the Governance of Development: Opposing Global Institutions.</i> Anmälan av Susanne Wallman Lundåsen	666
Monika Persson: <i>The Dynamics of Policy Formation – Making Sense of Public Unsafety. Örebro Studies in Political Science no 36.</i> Anmälan av Elin Wihlborg	669

Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org

Där finns bl. a.:

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

Redaktionen meddelar

Magnus Jerneck & Björn Badersten

Hur gränslinjen mellan politik och marknad och offentligt och privat skall dras har länge varit föremål för intensiva debatter i svensk och internationell samhällsforskning. Samtidigt som uppfattningarna har varit många och engagerade har de empiriska studierna av dessa gränsförskjutningar, inte minst på svensk botten, varit påfallande få.

Redaktionen för *Statsvetenskaplig tidskrift* vill gärna råda viss bot på detta. Det gör vi genom att i två på varandra följande nummer publicera en svit av uppsatser, som på olika sätt – och utifrån skilda utgångspunkter – belyser konsekvenserna av det vi skulle kunna kalla för ”ekonomismens” genomslag i svensk politik och samhällsliv. Studierna är författade av ett brett utsnitt av samhällsvetare; förutom statsvetare medverkar även sociologer, företagsekonomer och hälsovetare.

Först ut är specialnumret *Politikens särart i en tid av marknadsiering* (2015:4), under redaktörskap av trion Matilde Millares, Linda Nyberg och Urban Strandberg. I nästkommande nummer (2016:1) på temat ”Att göra rätt – även när ingen ser på” riktas uppmärksamheten helt åt frågan om *New Public Management* (NPM), detta omtvistade men samtidigt mångfacetterade fenomen. Redaktörerna här är Shirin Ahlbäck Öberg och Sten Widmalm.

Tema: Politikens särart i en tid av marknadsisering

Politikens särart i en tid av marknadsiering

Matilde Millares, Linda Nyberg & Urban Strandberg

De offentliga verksamheterna har under de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar såväl när det gäller villkor för politiskt beslutsfattande och förutsättningar för samhällsstyrning som för medborgares möjligheter att utöva politiskt inflytande. Det har handlat om decentralisering och avreglering, om privatisering och konkurrensutsättning, nya styrformer liksom nya former av regleringar. Dessa har inneburit olika former av maktförskjutningar, såväl horisontella (från förvaltningar till organisationer och företag) som vertikala (från förvaltning till medborgare, liksom från nationell till regional/lokal nivå, men även från nationell nivå till EU). Mycket talar för att välfärdsstatens och demokratins nya utmaningar kretsar kring politikens villkor i en tid av marknadsiering. För även om offentlig verksamhet i en större utsträckning än tidigare organiseras och styrs som privata företag finns det ändå något specifikt som skiljer dem åt; nämligen politikens särart och dess innebörd för den offentliga välfärdens möjligheter och förutsättningar. Till skillnad från privata företag innefattar de politiskt organiserade verksamheterna ett uppdrag i att sammanjämka olika demokratiska värden, liksom medborgares olika intressen och önskemål. Politiken innefattar därtill just medborgare, som till skillnad från kunder har särskilda rättigheter i fråga om hur politikens mål formuleras, men även i fråga om det sätt som dessa mål implementeras.

Det var med denna utgångspunkt som vi senhösten 2014 välkomnade förslag på artiklar till ett kommande temanummer i Statsvetenskaplig tidskrift. Den 26 november sände vi ut ett call for papers till cirka 50 svenska och nordiska kollegor inom nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden".¹ Samma call for

1 Nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden" bildades utifrån en arbetsgrupp vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg hösten 2010. Dess syfte är att samla forskare kring frågor om vad marknadsanpassningen innebär för politikens möjliga och önskvärda roll vad gäller mål, styrning och förutsättningar för medborgarnas ansvarsutkrävande. Sedan starten 2010 har frågorna diskuterats på arbetsgrupper inom Statsvetenskapliga förbundets årsmöten 2010, 2011, 2012, 2013, liksom på en handfull nätverksträffar samt på Nordiska statsvetarförbundets konferens 2014. Frågorna om marknadsanpassningens konsekvenser är emellertid intressanta även för en bredare krets än nätverket. Detta har yttrat sig bl.a. genom ett seminarium i Riksdagen 2013 där en antologi nätverket författat (med finansiering från Riksbankens Jubileumsfond) presenterades och diskuterades bland forskare, riksdagsledamöter och verksamhetsföreträdare: *När förvaltning blir business. Marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten.*

Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Matilde Millares är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som analytiker vid Avdelningen för Analys och Prognos, Försäkringskassan. Urban Strandberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. E-post: linda.nyberg@svet.lu.se; matilde.millares@forsakringskassan.se; urban.strandberg@gu.se

papers lades också ut på hemsidan för Statsvetenskaplig tidskrift. För en tydligare riktning för temanumret lyfte vi fram tre teman. Det första gällde implementering; Hur ser processerna ut när förvaltningen marknadsieras på olika områden? Vilka är de bärande aktörerna och vilka implikationer har deras agerande? Det andra gällde värden och intressen; Hur främjas och utmanas centrala politiska värden och intressen som t.ex. styrning, ansvarsutkrävande, jämlikhet, legitimitet, inflytande, rättssäkerhet? Kommer olika värden i inbördes konflikter och vad är i så fall implikationerna av detta? Det tredje gällde föreställningar och ideal; Hur påverkas demokratiidealen och synen på förvaltningens roll i förverkligandet av en demokratisk välfärdsstat?

Bland inkomna förslag valde vi ut sex vars författare inbjöds att sända in artikelutkast. På sedvanligt vis genomfördes därefter dubbelblind granskning av texterna med två anonyma granskare per utkast. När vi sände ut granskningsrapporterna till författarna bifogade vi också våra egna detaljerade kommentarer på hur texterna borde revideras för att bidra till specialnumrets teman. Författarna ombads att skicka in reviderade artikelutkast tillsammans med separata kommenterande texter i vilka de förväntades bemöta granskarnas och våra synpunkter. En av sex tilltänkta artiklarna föll bort eftersom den inte levde upp till granskarnas och våra krav. I en sista omgång sände vi kortare kommentarer till författarna med syftet att åstadkomma språklig och terminologisk finputsning.

En av oss tre gästredaktörer (Linda Nyberg) medverkar också som artikel-författare. Av den anledningen har granskningsprocessen organiserats av oss två andra (Matilde Millares och Urban Strandberg). Som en i trojkan av gästredaktörer har Linda därmed fått ta del av samtliga granskningsrapporter men känner däremot inte till namnen på någon av granskarna.

Vi vill börja med att tacka Björn Badersten och Magnus Jerneck för deras initiativ att inbjuda oss att publicera detta temanummer. Vi vill rikta ett särskilt tack till de tolv kollegor som med mycket stor nit granskade artikelutkastet och försåg oss med utförliga samt konstruktivt kritiska granskningsrapporter. Vi vill också tacka författarna till de fem artiklar som ingår i numret. Sist men inte minst vill vi tacka dels alla kollegor i nätverket "Förvaltning som business – marknadsanpassningens konsekvenser för processer, aktörer och värden", dels Riksbankens Jubileumsfond för dess nätverksstöd.

I återstoden av denna inledning introducerar vi de fem artiklarna genom att reflektera över hur vi ser att de griper sig an specialnumrets teman.

Fem grepp på svensk marknadsiering

Temat för detta specialnummer är politikens särart i en tid av marknadsiering. Underförstått i denna formulering är att det finns en spänning mellan politik och marknad genom politikens unika förutsättningar, vilket gör temat

intressant att utforska. Vi påstår att politiken har en särart, genom det demokratiska uppdraget, som på något sätt utmanas av att allt större delar av den offentliga sektorn börjat bedrivas under marknadsliknande former. Detta anslag väcker genast frågor om vad som kännetecknar politikens respektive marknadens särart. Att som statsvetare ge sig in på en sådan diskussion är att ge sig in på minerat område. Begreppen politik och marknad kan fyllas med en rad olika betydelser som påverkar synen på relationen dem emellan. Därtill kan en distinktion mellan politik och marknad endast upprätthållas i teorin. Marknader uppstår inte av sig själva utan inrättas genom medvetna politiska beslut.²

Det finns inte heller några "fria" marknader. Som Harcourt visar så var 1700-talets spannmålsmarknad i Paris, såväl som den nutida marknaden för vete på Chicago Board of Trade, fullkomligt genomsyrad av regler om marknadens öppning och stängning, vad som får säljas, när och hur och av vem.³ Att som forskare tala i termer av en marknadsiering av politiken riskerar därför å ena sidan att reifiera föreställningen om politik och marknad som väsensskilda sfärer och upprätthålla en dikotomi mellan stat och marknad som hindrar oss från att se det som är både och, eller kanske varken eller. Å andra sidan menar vi att det är värdefullt och nödvändigt att föra en diskussion i termer av politik och marknad för att kunna sätta ord på en utveckling som har visat sig innebära särskilda utmaningar för den politiska verksamheten. Som nämndes inledningsvis så ställer vi krav på att politiska organisationer ska ta hänsyn till demokratiska substans- och processvärden som inte privata företag förväntas leva upp till. Bidragen till denna antologi bör ses på olika svar på frågan om vad spänningen mellan politik och marknad består av, där författarna utgår från olika aspekter av politikens och marknadens särarter.

Linda Nybergs idékritiska studie av hur konkurrensregelverken kringskar det politiska beslutsfattandets handlingsutrymme placerar sig mitt i marknadsieringsdiskussionens epicentrum. Nyberg studerar vilka idéer om politik och konkurrens som genomsyrar reglerna om offentlig upphandling, statsstöd och offentlig säljverksamhet. En huvudpoäng är att regelverken leder till en förskjutning av innebörden av vad som är politik och vad som kan och bör politiseras. Med sin idékritiska ansats kring politikbegreppets ideologiska glidning utpekar Nyberg hur marknadsieringstrenden ställer utmanande krav på den statsvetenskapliga disciplinens politikbegrepp och metodologi.

Ulrika Winblad, Anna Mankell och Fredrik Olsson studerar kvalitetssäkring av privata vård- och omsorgstjänster inom den svenska välfärdssektorn. Artikeln tar utgångspunkt från idealtypiska perspektiv på hur kontraktstyrning och individuell valfrihet är tänkta att främja effektivitet och kvalitet. Författarna

2 Polanyi, Karl, 1944. *The great transformation*. New York: Farrar & Rinehart.

3 Harcourt, Bernard E., 2011. *The Illusion of Free Markets – Punishment and the Myth of Natural Order*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

koncentrerar sin principiella diskussion och empiriska studie på fyra slags mekanismer: val av utförare, byte av utförare, uppföljning av kontrakt och kravspecifikationer i kontrakt. Slutsatsen som dras är att alla fyra mekanismer har påtagliga svagheter när det gäller att faktiskt bidra till kvalitetsäkring. Författarna visar därmed att föreställningar och ideal om marknadsiering genom kontraktstyrning och valfrihet inte håller måttet i praktiken. De menar också att konsekvensen blir en försämrad politisk styrningsförmåga att åstadkomma en högkvalitativ vård och omsorg. Därmed uppstår en värdekonflikt mellan å ena sidan marknadsieringens föreställningar om kontraktstyrning och valfrihet och å andra sidan värden som jämlikhet, rättvisa, demokrati och effektiv användning av allmänna medel.

Styrning, granskning, ansvarsutkrävande och insyn är de politiska värden som står i fokus för artikeln skriven av Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren, Anna Thomasson och Richard Öhrvall. Författarna intresserar sig för kommunala bolag och artikeln bygger på enkäter och intervjuer med fullmäktigeledamöter och bolagsledamöter i en svensk kommun. Här studeras alltså marknadsiering som en särskild form av organisering av offentlig verksamhet, nämligen det kommunala bolaget. Artikeln mynnar ut i fem rekommendationer om hur kommuner bör inrätta och styra sina bolag: ökad medvetenhet om potentiella konflikter mellan demokrativärden och styrningsvärden när tongivande politiker i kommunstyrelsen också ges framträdande uppdrag i kommunala bolag; mer av öppenhet och tillgänglighet till bolagens arkiv och dokumentation; återkommande ställningstagande till bolagsstrukturen; öppenhet och tillgänglighet vid processer när styrelser tillsätts; samt omsorgsfull strukturering av utbildningsinsatser till ledamöter i kommunala bolagsstyrelser.

Det finns en mycket intressant demokratiaspekt som indirekt gör sig påmind tack vare en av Erlingssons m.fl. slutsatser, nämligen frågan om problemet med dubbla stolar mera generellt. Från vilka utgångspunkter är detta ett problem? I den svenska demokratisynen, särskilt kommunalt och regionalt, främjas att folkvalda arbetar nära förvaltningen. Att ha folkvalda i kommunala bolagsstyrelser skulle därmed kunna ses som ett sätt att öka den politiska styrningsförmågan samt demokratiska insynen och kontrollen av offentlig verksamhet. Med en sådan utgångspunkt vore det helt i sin ordning att representanter från kommunstyrelsen också sitter i bolagsstyrelser. Detta kan jämföras med att direktvalda ledamöter i kommunfullmäktige också kan vara utsedda på indirekt demokratisk delegerad grund att vara ledamöter i nämnder.

Erlingsson m.fl. kritiska reflektion kring dubbla stolar kan sporra statsvetenskapen till en principiell diskussion om demokratisk representation, delegation och institutionalisering. Kan en individ ha ett (eller flera) politiska uppdrag för mycket? Vad finns det för anledning till att uppfatta risker med att personer företräder "för mycket" makt? Spelar typen/formen av uppdrag någon roll för riskerna med för mycket makt i den enskilda individens händer? Finns

det olika sorters representation och skillnader mellan delegering och direkt politisk representation?

David Feltenius och Jessika Wide tar sig an en klassisk demokratiteoretisk fråga om relationen mellan individuella och kollektiva påverkansvägar och inflytandemöjligheter på politiska beslut. Artikeln studerar marknadsieringen av äldreomsorgen med avseende på införandet av lagen om valfrihetssystem i fyra kommuner. Den spetsformulerade frågan är om inrättandet av valfrihetssystem riskerar att tränga ut eller underminera kollektiva aktörers betydelse i planerings- och förankringsprocesser. Det som studeras är pensionärsorganisationerna SPF och PRO:s medverkan i kommunala pensionärsråd. Författarnas slutsats är att den marknadsiering de studerat inte har någon större påverkan på möjligheterna till kollektivt deltagande och inflytande mätt i antal möten och kontakter mellan pensionärsorganisationerna och förvaltningen. De lyfter dock ett annat potentiellt demokratiproblem, som kan inverka menligt på både individuella och kollektiva demokratiformer, nämligen sekretesskrav och komplexitet i avtal och förfrågningsunderlag inom upphandlingsprocesser. Den senare aspekten, som i en annan terminologi representerar marknadsieringens inneboende tendens till juridifiering av politiken, ger också en intressant förbindelse till Linda Nybergs artikel om konkurrensregelverken.

Anja Svejgaard Pors studerar hur digitaliseringen av den offentliga sektorn påverkar relationen mellan medborgare och tjänstemän. Studiens empiriska bas utgörs av observationer vid ett danskt medborgarkontor, intervjuer med kontorets chefer och medarbetare samt dokumentstudier. Slutsatsen är att mötet mellan myndighetens tjänstemän och medborgarna omgestaltas på tre nivåer – relationellt, institutionellt och styrningsmässigt. På ett övergripande plan bidrar Svejgaard Pors till en mer generell diskussion om innebörden av medborgarrollen och tjänstemannarollen. Texten lämnar också ett särskilt bidrag till diskussionen om marknadsiering när den visar hur digitaliseringen på det danska medborgarkontoret innebär en förskjutning av arbetsuppgifter och ansvar från förvaltningen till individen. Det kan ses som en privatisering av förvaltningen, i och med att uppgifter som tidigare gjordes av offentligt anställda nu ska skötas av individerna själva.

Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar

Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk

Linda Nyberg

Abstract

With the introduction of market reforms in the public sector, a set of rules becomes applicable to keep governments from distorting competition. This study discusses the impact of three such competition rules on Swedish government – EU rules on State aid and public procurement, as well as the Swedish rules on anti-competitive sales activities. Together they set the conditions for how governments can act towards the market in its role as legislator as well as market participant. I argue that the competition rules reflect a neoliberal belief that politics should be moulded according to the principle of free competition. Neoliberalism is in turn understood as relying on a conflicting understanding of competition as needing both state protection and protection from the state. This allows for a kind of regulation that limits the room for political agency by deciding what government interventions can be accepted according to the needs of the market.

Inledning

Att skolmatsalarna i större utsträckning borde servera närproducerad mat är en fråga som har engagerat många. Elever och föräldrar samt intresseorganisationer som Lantbrukarnas Riksförbund och Skolmatens Vänner har drivit frågan. Det har även engagerat politiker på båda sidor blockgränsen i ett flertal kommuner. Att stödja närproduktion beskrivs som en miljöåtgärd för att minska dom utsläpp som blir konsekvensen av långa transportsträckor och som ett sätt att stötta svenskt jordbruk eller småföretagare. Eftersom skolmaten idag upphandlas av privata företag har frågan uppstått om det är tillåtet att ställa krav på att företag måste leverera närproducerad mat i upphandlingen. Svaret på den frågan har sedan flera år tillbaka varit ett tydligt nej. Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) härstammar från EU-rätten och syftar bland annat till att upprätthålla fri konkurrens mellan medlemsstaterna. Från lagstiftningens synvinkel så innebär krav på att maten ska vara närproducerad att företag från andra EU-länder får svårt att lämna anbud på offentliga kontrakt. Detta betraktas som

Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: linda.nyberg@svet.lu.se

en snedvridning av konkurrensen och är därför inte tillåtet. Svenska kommuner har därmed blivit meddelade att krav på närproducerad mat inte är förenligt med lag. Detta har inte hindrat vissa från att försöka hitta andra sätt att gynna närproduktion genom att till exempel dela upp upphandlingen i mindre delar vilket gynnar mindre företag (se t.ex. Land 2015). Men faktum kvarstår att hänsyn till konkurrensen i detta fall prioriteras före hänsyn till miljön eller stöd till lokala småföretagare. Kommunala politiker har därmed ett verktyg mindre för att påverka produktion och konsumtionsmönster.

Konkurrensrätt förknippas vanligen med regler syftar till att hindra privata företag från att snedvrیدا konkurrensen genom monopol eller kartellbildningar, men Sverige har idag också regelverk som riktar sig till den offentliga sektorn. Tre utav dem är *lagen om offentlig upphandling* (LOU), *statsstödsreglerna* och regeln om *konkurrenssnedvridande offentlig säljverksamhet* (KOS) som tillsammans sätter ramar för hur offentliga aktörer får agera när de kommer i kontakt med marknaden som beslutsfattare, säljare, köpare eller konkurrent.

Syftet med denna artikel är inte att ta ställning till huruvida en anpassning av politiken utifrån vad som är förenligt med konkurrensen är rätt eller fel, utan att föra en diskussion om vilka idéer om politik och konkurrens som gjort det möjligt för konkurrensreglerna att få sådant genomslag. Jag utgår från en litteratur som visar på hur vissa idéer om konkurrens har fått ett starkt fotfäste i den politiska diskursen. Konkurrens betraktas idag som en positiv drivkraft som antas allmänt leda till tillväxt, innovation, effektiviseringar och ökad valfrihet. Buch-Hansen & Wigger (2011) beskriver samtida samhällen som "konkurrenssamhällen" där konkurrens har upphöjts till ett överordnat värde. Dessa föreställningar om konkurrens kopplas av flera författare samman med spridningen av nyliberal ideologi. Michel Foucault och andra efter honom har beskrivit nyliberalismen som en ideologi som sätter marknaden som modell för den politiska styrningen och som ser konkurrens som marknadens främsta särdrag (Foucault 2008; Dardot & Laval 2013; Brown 2015).

Genom att koppla denna teoretiska litteratur om nyliberalismen till en diskussion om hur konkurrensreglerna påverkar det politiska handlingsutrymmet i Sverige vill jag väcka principiella frågor om makt och demokrati som vanligtvis inte får utrymme i diskussioner om konkurrensregelverken som ofta har ett snävare juridiskt fokus. Framställningen blir därför av nöd förenklande och schematisk eftersom jag inte har utrymme att göra rättvisa åt alla nyanser i varken nyliberalismen eller konkurrenslagstiftningen. Sådana breda penseldrag är ändå motiverade för att kunna säga något om hur utbredda och allmänt accepterade sätt att tänka får konsekvenser för politiken. Slutsatserna som dras i denna artikel är även av intresse för att förstå marknadiseringens effekter eftersom liknande föreställningar om konkurrens har legat bakom reformer som syftar till att konkurrensutsätta verksamheter inom vård, skola

och omsorg. Marknadisering och konkurrens hänger också samman eftersom en konsekvens av att delar av den offentliga sektorn börjar betraktas som marknader är att konkurrensregelverken kan bli gällande på dessa områden. Att diskutera konkurrensreglernas effekter kan därmed ses som en indirekt diskussion om marknadiseringens konsekvenser.

För att kunna föra en diskussion om hur politikens handlingsutrymme påverkas behöver jag tydliggöra vad jag i detta sammanhang menar med politik. Jag utgår från Eastons (1965: 50) definition av politik som den auktoritativa fördelningen av värden för ett samhälle. Tanken är att politiken har vissa verktyg för att påverka samhällets sociala och ekonomiska utveckling, t.ex. subventioner, riktade stöd, skattelättnader, omfördelning mellan vissa grupper osv. Konkurrensreglerna sätter ramarna för det politiska handlingsutrymmet genom att begränsa när och hur vissa av dessa politiska verktyg får användas.

Metodologiskt och stilmässigt kan denna studie beskrivas som idékritisk och tesdrivande. Den är idékritisk då den syftar till att lyfta fram vilka grundläggande föreställningar som konkurrensreglerna vilar på för att sedan kunna föra en kritisk diskussion om konsekvenserna av detta sätt att tänka. Artikeln har ett tesdrivande upplägg då jag har valt att presentera mina resultat i en argumenterande form istället för som en mer traditionell idéanalys med öppna frågeställningar. Tesen jag driver är att nyliberala föreställningar om politik och konkurrens har gjort det möjligt att begränsa det politiska handlingsutrymmet med hänsyn till konkurrensen och att dessa idéer genomsyrar de konkurrensregler som riktar sig mot offentlig sektor i Sverige. Argumentationen bygger på empiriskt material insamlat under mitt pågående avhandlingsarbete där jag under fyra år har följt konkurrensreglernas utveckling i Sverige och i EU genom att ta del av ett brett material av policydokument, rättsfall, tal och debattartiklar.

Artikeln består av två delar. Den första utgör en idékritisk diskussion om vilka antaganden som ligger till grund för den nyliberala synen på politik och konkurrens. Artikelns andra del utgörs av en empirisk genomgång där de tre regelverken statsstödsreglerna, LOU och KOS beskrivs i tur och ordning.

Nyliberal retorik och rationalitet

Nyliberalism som begrepp används ofta på ett vagt och generaliserande sätt för att fånga olika företeelser som ökad privatisering, individualism, eller en generell upplevelse av en förflyttning av makt från staten till marknaden. Under de senaste åren har det kommit flera böcker som intresserar sig för nyliberalismens historiska rötter (se t.ex. Mirowski & Plehwe 2010; Peck 2010; Dardot & Laval 2013; Davies 2014). Här finns utförliga beskrivningar av hur grunderna till den nyliberala ideologin formulerades i nätverk mellan främst österrikiska och amerikanska tänkare som satte marknaden i centrum för sin teori om

politik och samhälle. Detta har bidragit till att ge kött och blod till vad som ibland uppfattas som ett kringflytande idekomplex utan aktörer. Dessa böcker visar också hur det som i början var kontroversiella idéer om relationen mellan stat och marknad, med tiden kom att accepteras som sanningar, formulerade som objektiv kunskap med hjälp av ekonomiska, juridiska och samhällsvetenskapliga teorier. De visar också på att det inte finns en enhetlig nyliberalism utan att vi bör vara uppmärksamma på skillnader och spänningar mellan olika nyliberala tänkare och skolor.

Samtidigt som bilden av nyliberalismen har nyanserats så kvarstår behovet av att formulera någon sorts kärna. Gemensamt för nyliberala tänkare är att marknaden framhålls som en modell och förebild för statens styrning av samhället (Boréus 1994: 80). Detta kan ta sig flera uttryck: att frågor om vad som är bra eller dålig politik avgörs med hänvisning till hur marknaden reagerar, att staten överlämnar uppgifter till marknaden, eller att staten strävar efter att organisera den egna verksamheten mer som privata företag. En möjlig anledning till att nyliberalism framstår som otydligt begrepp är att det sällan klargörs vad det är för egenskaper hos marknaden som ska stå som förebild och att det därför inte framgår vad idén om marknadens överlägsenhet grundar sig i. Ett sätt att ge svar på denna fråga är att som Foucault, och flera efter honom, betrakta nyliberalismen som baserad på ett antagande om *konkurrens* som marknadens viktigaste särdrag (Foucault 2008: 116–118; Dardot & Laval 2013: 4; Brown 2105: 36).

Konkurrens brukar inte framhållas som centralt för nyliberalismen vilken förknippas med fria marknader, liten stat och individualism. Men nyliberala tänkare har själva beskrivit konkurrens som centralt för sin filosofi. Friedrich Hayek beskrev till exempel nyliberalismen som baserad på övertygelsen att "där effektiv konkurrens kan skapas, är det ett bättre sätt att leda individuella ansträngningar än något annat" (Hayek 2005[1945]: 46). Milton Friedman menade att det som skiljer nyliberalismen från tidigare *laissez-faire* liberalism, som utgick från att marknaden skulle reglera sig själv om den lämnades ostörd, är övertygelsen om att marknaden behöver ett stabilt regelverk som skapar och upprätthåller konkurrensen för att fungera (Friedman 1951: 93 se även Simons 1948: 42). Att en fungerande marknadsekonomi kräver en stat som upprätthåller förutsättningarna för en effektiv konkurrens har särskilt betonats av den tyska varianten av nyliberalism som går under beteckningen ordoliberalism eller Freiburgskolan (Bonefeld 2012).

Antagandet om konkurrens som positiv drivkraft kan alltså ses som en förutsättning för den nyliberala övertygelsen om marknadens överlägsenhet gentemot staten. Konkurrens antas leda till tillväxt genom en mer effektiv användning av resurser och genom att skapa incitament för innovation och nytänkande. Nyliberala tänkare framhåller också konkurrens som en garant för individens frihet, genom att tävlan mellan olika aktörer skapar valfrihet

och erbjuder ett sätt att fördela resurser utan statlig inblandning (se Hayek 2013[1973]: 405–413, Friedman 2002[1962]: 7–21).

I kontrast till denna positiva syn på konkurrensens så bygger nyliberalismen på en pessimistisk syn på politik som karaktäriserat av ineffektivitet, maktkamp och egenintresse. Nyliberalismen växte fram som en kritik mot politisk planering av ekonomin som ansågs leda till samhällsekonomiska förluster och förtryck av individen. Den pessimistiska politiksynen grundar sig i ett antagande om att människor alltid kommer att agera för att skydda sina egna privilegier – politiker agerar för att behålla makten, fackföreningar och intresseorganisationer för den egna gruppens trygghet; företag för att uppnå monopolstatus. Detta gör politiken oförmögen att fatta rationella beslut med det allmänna bästa för ögonen. Att öppna upp för politiskt beslutsfattande är därför att öppna upp för konflikt och den ena gruppens försök att underordna den andra, vilket leder till en ineffektiv styrning av samhället som endast gagnar särintressen (se Hayek 2013[1973]: 481–485; Friedman 2002[1962]: 196–202).

Sammanfattningsvis ger alltså nyliberalismen uttryck för en syn på politikens särart som karaktäriserat av konflikt, ineffektivitet, särintresse och tvång, medan konkurrens förknippas med konsensus, effektivitet, allmänintresse och frihet. Dessa antaganden ligger till grund för övertygelsen om att staten bör dra sig tillbaka och låta så mycket som möjligt av fördelningen av samhällets resurser ske genom fri konkurrens på marknaden snarare än genom politiska beslut. Statens roll är att agera neutral domare och upprätthålla marknadens spelregler och får därför inte frestas till att lyssna på enskilda gruppers krav på omfördelning och lägga sig i spelets utgång. Den offentliga sektorns uppgifter bör begränsas till de områden där konkurrensen, av olika anledningar, inte kan fungera (så kallade marknadsmislyckanden). Men om teknologiska eller politiska innovationer skapar nya möjligheter att skapa effektiv konkurrens även i dessa sektorer, bör även de föras över på marknaden (Hayek 2013[1973]: 378).

På så sätt målar den nyliberala ideologin upp en bild av politik och konkurrens som varandras motsatser. Marknaden framställs som ett sätt att göra sig fri från politiken. Samtidigt utgick inte nyliberala tänkare från att konkurrens är något som uppstår och regleras av sig själv. Som Friedman menade så bygger ju nyliberalismen på ett antagande om att det krävs ett stabilt regelverk för en fungerande konkurrens på marknaden. Organiserade grupper i samhället antas försöka skydda sina privilegier från att utsättas för konkurrens vilket förmodas leda till ekonomisk stagnation och välfärdsförluster (Simons 1948: 43). Därför måste så väl offentliga aktörer, företag och individer tvingas att respektera den fria konkurrensen, för allas bästa. Nyliberalismen bygger alltså inte nödvändigtvis på ett antagande om att människor agerar ekonomiskt rationellt av naturen. Men som Hayek menar så kan konkurrens ses som ”a method for breeding certain types of minds” (2013[1973]: 414). Människor kan alltså lära sig att agera i enlighet med konkurrensen med de rätta institutionella förutsättningarna. Som

Wendy Brown poängterar så bör nyliberalismen därför ses som ett konstruktivistiskt projekt (2005: 41). En effektiv konkurrens och ekonomiskt rationella aktörer är inget som antas uppstå av naturen som av en osynlig hand utan något som måste konstrueras genom politiska ingrepp.

Genom att sätta konkurrensen i centrum för nyliberalismen kan vi alltså skilja mellan dess retorik och dess rationalitet – mellan hur något sägs, och vad som sägs (Dardot & Laval 2013: 2). Den nyliberala retoriken framhäver behovet av en liten stat, avregleringar och individuell frihet, medan den nyliberala rationaliteten förutsätter en stark stat som upprätthåller ett stabilt regelverk för en välfungerande konkurrens. Retoriken betonar vikten av individens valfrihet samtidigt som rationaliteten ger uttryck för behovet att forma människors beteende enligt principen om konkurrens (Dardot & Laval 2013: 4). Retoriken ställer stat och marknad mot varandra, medan rationaliteten förutsätter en ständigt aktiv stat som står redo att intervensera i ekonomin och samhället för marknadens räkning (Foucault 2008: 121).

Det blir också tydligt att enligt den nyliberala rationaliteten så är inte stat och marknad, politik och konkurrens varandras motsatser. Den kräver istället en stat som driver en politik som är förenlig med konkurrensen. Enligt nyliberal ideologi bör alltså konkurrensen upphöjas till en mätsticka för vilken politik som anses önskvärd. Politik som uppfattas gynna konkurrensen är i det allmänna bästa, medan politik som begränsar eller snedvrider konkurrensen framhålls som något som gynnar särintressen. Foucault har beskrivit detta som att marknaden "säger sanningen" till politiken genom att fungera som en sorts ekonomisk tribunal som avgör vad som är bra och dålig politik (2008: 247). Detta innebär inte på något sätt att politiken är avgjord på förhand. Vilka beslut som leder till en optimalt fungerande konkurrens är fortfarande öppet för olika tolkningar. Det avgörande enligt den nyliberala rationaliteten är att frågan om vad som är bra för konkurrensen inte avgörs av politiker. Utifrån nyliberala antaganden om politikens särart skulle detta riskera att öppna upp för maktkamp där olika grupper försöker likställa vad som är bra för konkurrensen med sina egna särintressen. Beslut om vad som är bra för konkurrensen bör istället baseras på vetenskaplig kunskap om marknadens funktionssätt som tas fram med hjälp av ekonomisk teori och analys. Kunskap som kan ligga till grund för ett juridiskt ramverk som upprätthåller konkurrensen gentemot olika särintressens påtryckningar (se Davies 2014: 70–108).

Det föreligger alltså en motstridighet i den nyliberala föreställningen om konkurrens. Å ena sidan betraktas konkurrens som något som inte uppstår av sig självt utan måste skapas genom politisk intervention. Å andra sidan framställs konkurrens som något som har sin egen objektiva logik som kan användas som argument för att begränsa politiken. Denna motstridighet kan ses som en paradox, men det kan också ses som en produktiv förutsättning för att kunna legitimera en nyliberal politik som syftar till att begränsa det politiska

inflytandet över ekonomin. Snarare än att leda till den starka statens fall, leder nyliberal politik till en förflyttning av makt *inom staten*. Konflikter om vad som är bra och dåligt för konkurrensen, och alltså vilken politik som är önskvärd, avgörs inom juridiken, samtidigt som jurister i högre grad förlitar sig på ekonomiska analyser och resonemang i sina avgöranden. Nyliberal politik leder därmed till en juridifiering av politiken som innebär att makt flyttas från politiker till jurister och ekonomer.

Konkurrensregler i den offentliga sektorn

De tre regelverken, statsstödsreglerna, lagen om offentlig upphandling och regeln om konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet härstammar från olika rättskällor och brukar därför inte vanligtvis behandlas tillsammans. LOU härstammar från EU-direktiv och är en del av EU:s inre marknadslagstiftning som syftar till att upprätthålla fri rörlighet på den inre marknaden. Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrenspolitik och är direkt gällande i Sverige men har inte omsatts till svensk lagstiftning. KOS är en relativt ny nationell lagstiftning från 2010 som syftar till att hindra kommuner och landsting från att hämma eller snedvrیدا konkurrensen när de uppträder som säljare på marknaden. Även om regelverken härstammar från olika rättskällor så bygger de på liknande principer och har liknande målsättningar. Jag menar att det därför finns anledning att diskutera dem sammantaget för att få en bred bild av hur regler som syftar till att upprätthålla konkurrensen påverkar politiken. För enkelhetens skull kommer jag fortsättningsvis hänvisa till konkurrensregelverken som en sammanfattande term för de tre regelverken.

Det finns flera skäl till att införa regler som syftar till att hindra offentliga aktörer från att snedvrیدا konkurrensen. Det mest uppenbara är kanske den allmänt accepterade föreställningen om att mer konkurrens leder till ökad ekonomiskt tillväxt. Utifrån detta perspektiv är det nödvändigt att se till att inte bara marknadsaktörer utan även offentliga aktörer inte snedvrider konkurrensen. För det andra har viljan att utsätta offentliga verksamheter för konkurrens varit ett av motiven bakom de olika marknadsreformer som har införts. Mer konkurrens har setts som en lösning på den offentliga sektorns problem genom att leda till högre kostnadseffektivitet, bättre kvalitet, mindre byråkrati, större valfrihet och en ökad lyhördhet hos välfärdsproducenterna inför medborgarnas önskemål (Hartman 2011:13). Regler som hindrar offentliga aktörer från att snedvrیدا konkurrensen kan alltså ses som en nödvändighet för att förhindra att staten först skapar förutsättningar för konkurrens och sedan hindrar den från att fungera effektivt. För det tredje syftar konkurrensreglerna till att motverka korruption och slöseri med offentliga resurser genom att tvinga offentliga aktörer att fatta ekonomiskt rationella beslut. Konkurrensreglerna ska leda till ”goda affärer” genom att hindra det offentliga från att sälja för billigt, köpa för

dyrt eller bedriva verksamheter som hade kunnat skötas av det privata näringslivet. Reglerna minskar även utrymmet för nepotism genom att tvinga offentliga aktörer att behandla alla företag på lika villkor.

Redan i denna genomgång av motiven bakom konkurrensreglerna kan vi spåra likheter med nyliberala föreställningar om politik och konkurrens. Regelverken syftar till att upprätthålla ”fri” konkurrens från att ”snedvridas” av politiken vilket återspeglar antagandet om att konkurrens är något som både måste skapas/skyddas genom politisk intervention samtidigt som det antas ha en objektiv form som måste respekteras. Regelverken kan även ses återspegla den negativa synen på politik då de uttrycker en misstro mot politikens förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut eller göra välgrundade prioriteringar mellan konkurrens och andra målsättningar.

Påståendet att nyliberal ideologi har påverkat utformningen av konkurrensrätten i EU såväl som i Sverige har stöd i tidigare forskning även om det råder delade meningar om i vilken utsträckning detta har skett och vad som läggs i begreppet nyliberalism (se till exempel Gerber 2001; Lundqvist 2003; Buch-Hansen & Wigger 2011; De Cecco 2012; Brännström 2014). Den sammantagna bilden som ges av dessa författare är dock att regelverkens utveckling gått mot att i allt högre grad prioritera en effektiv konkurrens över andra politiska målsättningar.

Lundqvist visar i sin bok *Konkurrensvisionens framväxt* från 2003 hur värdet av konkurrens fått allt större betydelse i svensk politik. Konkurrens har sedan länge setts som en positiv kraft i ekonomin, men ofta fått stå tillbaka för bland annat arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska målsättningar. Men sedan 90-talet har enligt Lundqvist konkurrens allt mer kommit att sättas i första rummet och blivit ”något av en universell patentmedicin” och ”ett egenvärde upphöjt över demokratisk dagspolitik” (2003: 165).

Denna utveckling har skett parallellt med en förskjutning av konkurrenspolitiska frågor från den politiska sfären till den juridiska. Innan medlemskapet i EU var det vanligt att konflikter om hur intresset av fri konkurrens och politisk styrning hanterades i förhandlingar mellan näringsliv och politiker. Enligt Lundqvist skedde i och med EU-medlemskapet ett skifte från en svensk konkurrenspolitisk modell som utgick från en missbruksprincip och förhandlingar mellan olika intressegrupper, till en EU-modell som utgick från en förbudsprincip med fasta spelregler och sanktioner, där konflikter avgörs i domstol (2003: 164). Genom att denna typ av konflikter idag avgörs inom juridikens ramar så har skyddet av den fria konkurrensen stärkts, samtidigt som möjligheten till politiskt självbestämmande därmed har begränsats, på nationell så väl som på lokal och regional nivå.

Detta har även inneburit att konkurrensmyndigheternas makt och inflytande har ökat. När det gäller statsstödsreglerna så har EU-kommissionen långtgående befogenheter att själva initiera utredningar om en medlemsstat misstänks för otillåtet statligt stöd och kräva åtgärder för att sådana regelbrott

ska upphöra. I Sverige har Konkurrensverket fått utökade befogenheter när det gäller att bevaka LOU och KOS. Till exempel infördes i samband med reglerna om KOS den så kallade konfliktlösningsmekanismen som gav Konkurrensverkets befogenheter att föra stat, kommuner eller landsting till domstol för konkurrensbegränsande beteende.

Sammantaget har denna utveckling inneburit att politiker på nationell, så väl som lokal och regional nivå, i allt högre utsträckning måste ta hänsyn till konkurrensfrämjande regelverk i sitt beslutsfattande. När nya politiska beslut ska fattas som på något sätt berör marknaden krävs en analys av vilka konsekvenser detta kan få för konkurrensen. För att visa vad det är för sorts politiska beslut som kan uppfattas som konkurrensnedvridande kommer jag i följande stycken att i tur och ordning gå igenom reglerna om statligt stöd, offentlig upphandling och konkurrensnedvridande offentlig verksamhet. Varje stycke innehåller en översiktlig beskrivning av regelverkens syfte och utformning och ett antal exempel som illustrerar hur lagstiftningens kriterier kan tolkas i praktiken.

De exempel som lyfts fram ska inte ses som representativa för tillämpningen av lagstiftningen utan snarare som extremfall då de är valda för att illustrera vilka konflikter som regelverken kan ge upphov till. Syftet är inte att ge en heltäckande bild av vilka konsekvenser lagstiftningen har haft på den förda politiken, utan att tydliggöra vad lagstiftningens principer säger om vilken politik som är förenlig eller oförenlig med konkurrensen.

STATLIGT STÖD

EU:s regler om statligt stöd syftar till att skapa rättvisa konkurrensvillkor och ökat ekonomiskt utbyte på den inre marknaden genom att förhindra att medlemsstaterna ger ekonomiska fördelar till nationella företag som därmed gör det svårare för utländska företag att konkurrera. Reglerna motiveras även i termer av samhällsekonomisk effektivitet. Förbud mot ekonomiskt stöd till företag som annars inte skulle stå sig i konkurrensen antas i enlighet med ekonomisk teori leda till en mer effektiv allokering av resurser genom att ineffektiva företag tvingas bort från marknaden. Kommissionen kan därmed beskriva statsstödsreglerna som ett verktyg för att garantera optimal användning av medborgarnas skattepengar (se Vestager 2014). Statsstödsreglerna kan alltså ses som ett verktyg för att se till att politiken utformas på ett sätt som är förenligt med konkurrensen och därmed leder till ökat välbefinnande.

Hur avgörs då vad för sorts politik som är förenlig med konkurrensen? Statsstödsreglerna härstammar från artikel 107 i EU:s funktionsfördrag som lyder:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom

att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statsstödsreglerna erbjuder ingen beskrivning av vad som menas med konkurrens utan fokuserar på att definiera vad som utgör en snedvridning av konkurrensen. Men i den omgivande diskursen, uttryckt i bland annat kommissionens policys och i kommissionärernas tal, framkommer en syn på konkurrens som en tävling. Regelverket beskrivs ofta i sportmetaforer – som till exempel behovet av att skapa en ”jämn spelplan” eller ”rent spel”, eller genom bilder av löpare vid startblocken. Tillsammans skapar ord och bildspråk ett intryck av att konkurrens handlar om tävling på lika villkor.

Vad är då en snedvridning av konkurrensen? Formuleringen antyder att det finns en ”rak” eller oförvanskad konkurrens som kan ”snedvridas”. Underförstått är att den oförvanskade konkurrensen är den naturliga/rätta och att snedvridningen innebär att konkurrensen styrs in på en onaturlig/felaktig kurs. Syftet med reglerna är alltså att hindra att stöd ges som påverkar den naturligt givna tävlingen mellan konkurrenter. För att fortsätta sportmetaforen så kan statligt stöd jämföras med doping eller annat fusk som stärker en spelares tävlingsförmåga på ett otillbörligt sätt.

För att förstå vilka politiska åtgärder som kan snedvrیدا konkurrensen är det nödvändigt att gå in mer i detalj på hur formuleringarna i artikel 107 har kommit att tolkas. Artikeln innehåller fyra centrala kriterier som har tolkats brett. För det första har begreppet stöd kommit att innefatta mer än direkta subventioner till företag. Även indirekta former av stöd som till exempel skattelättnader, förmånliga lånevillkor eller köp av varor och tjänster till priser under marknadsnivåer räknas som stöd. Detta innebär att myndigheter kan göra sig skyldiga till otillåtet statligt stöd utan att vara medvetna om det, genom att agera på ett sätt som indirekt stärker ett företags ställning på marknaden. Det är alltså inte intentionen bakom åtgärden utan dess effekter på konkurrensen som avgör vad som är ett stöd (Madell 2011: 58).

För det andra har begreppet företag också tolkats brett av EU-domstolen som ”varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering” (Höfner, C-41/90, punkt 21). Detta innebär att definitionen av ett företag inte beror på ägande- eller driftsform, till exempel om det är privat eller offentligt ägt, eller om det är vinstdrivande eller inte. Istället sker bedömningen utifrån huruvida det rör sig om en ekonomisk verksamhet eller inte. Vad som är en ekonomisk verksamhet definieras i sin tur utifrån huruvida aktören befinner sig på en marknad (Kommissionen 2012, punkt 11–12). Detta innebär att reglerna även kan bli gällande för statligt stöd till offentliga verksamheter eller ideella organisationer om dessa bedöms agera på en marknad.

För det tredje har kriteriet att stödet måste ”snedvrیدا, eller hota att

snedvrída, konkurrensen” tolkats som att det inte krävs bevis för att stödet haft en verklig effekt på konkurrensen för att det ska räknas som statligt stöd. Det räcker med att det finns en *potentiell* påverkan (Indén 2011: 48). Har det statliga stödet inneburit en lättnad av ett företags ekonomiska bördor på något vis, så antas den ”naturliga” konkurrensen ha snedvridits genom att företag getts fördelar som de annars inte skulle haft.

Slutligen så har kravet på att stödet ska ”påverka handeln mellan medlemsstaterna” (det så kallade samhandelskriteriet) tolkats som att det inte måste röra sig om *faktisk* handel mellan medlemsstaterna i det enskilda fallet. Det kan räcka med att bedömningen görs att en sådan handel kan utvecklas i framtiden (Indén 2011: 49).

Sammanfattningsvis har alltså statsstödsreglernas tillämpningsområde breddats till att omfatta betydligt mer än statliga subventioner. Även indirekta former av stöd och ekonomisk finansiering av offentliga verksamheter och stöd till ideella organisationer kan betraktas som konkurrensnedvridande. Detta medför en begränsning av det politiska handlingsutrymmet då statsstödsreglerna gör det svårare att använda olika former av ekonomiska lättnader som verktyg för att uppnå politiska målsättningar. Politik syftar trots allt ofta till att just ”särbehandla” aktörer för att till exempel utjämna ekonomiska klyftor eller stötta en viss typ av produktion. Till exempel stoppades ett förslag från Alliansregeringen om att inrätta så kallade nystartszoner i områden med hög arbetslöshet efter kritik från Kommissionen om att detta riskerar att snedvrída konkurrensen. Förslaget tolkades som en särbehandling av vissa företag då det skulle innebära att företag som etablerade sig i nystartszonerna erbjöds att betala lägre socialavgifter än vad som gäller generellt (SOU 2012:50, s. 25). Här satte alltså hänsyn till konkurrensen stopp för ett politiskt beslut som syftade till att minska arbetslöshet och utanförskap, och satte också stopp för den politiska debatten om huruvida förslaget vore ett effektivt sätt att uppnå de önskvärda målen eller inte.

Ett annat exempel handlar om möjligheten att särbehandla ideella organisationer när de bedöms agera på samma marknad som vinstsyftande aktörer. AIK fotboll AB anmälde under 2013 Sverige till Kommissionen för olagligt statligt stöd. De hävdade att regeln om att ideella fotbollsförbund inte behövde betala avgifter för polisbevakning på sina evenemang orsakade en snedvridning av konkurrensen (Skillemar 2013). Eftersom statsstödsreglerna gäller även ideella organisationer kan de alltså användas för att ställa krav på att vinstdrivna och ideella idrottsorganisationer ska behandlas på samma villkor. Ytterligare exempel på kritik mot politiska förslag som förs i termer av hänsyn till konkurrensen är Konkurrensverkets invändningar mot förslag om att införa subventioner i bostadsproduktionen eller statligt stöd för yrkesintroduktionsanställningar för ungdomar (Konkurrensverket 2013a, 2013b).

En mer svårfångad konsekvens av statsstödsreglerna är dess effekter på den offentliga sektorns egen verksamhet. Som konstaterats har företagsbegreppet

tolkats så att reglerna även kan omfatta stöd som går till offentliga verksamheter, om dessa bedöms befinna sig i konkurrens med privata företag på en marknad. Om så är fallet ställer statsstödsreglerna krav på att privata och offentliga företag ska konkurrera på liknande villkor. Men syftet med offentligt ägda bolag är sällan bara att erbjuda varor och tjänster utan också att fungera som politiska redskap för att just påverka marknaden eller erbjuda ett alternativ till marknaden. I dessa fall uppstår en konflikt mellan värnandet av lika konkurrensvillkor för privata och offentliga aktörer och medlemsstaternas rätt till självbestämmande när det gäller hur de ska organisera sin offentliga sektor. Ett exempel på en sådan konflikt är fallet med den svenska allmännyttan där frågan uppstod huruvida kommunala bostadsbolag snedvrider konkurrensen för privata bolag. Allmännyttan har historiskt haft ett politiskt uppdrag att garantera bostäder till rimliga priser och motverka segregation genom att sätta en standard för hyresnivåerna (SOU 2008:38, s. 78). Själva syftet med politiken har alltså varit att påverka bostadsmarknaden i en särskild riktning. Fastighetsägarnas förening anmälde Sverige till kommissionen 2005 för brott mot statsstödsreglerna då de menade att de kommunala bolagen fick ekonomiskt stöd av sina ägare som gav dem konkurrensfördelar. Utan att gå närmare in på de olika turerna i debatten så resulterade det hela i en lagändring 2011 som införde ett nytt krav på att kommunala bostadsbolag måste drivas enligt ”affärsmissiga principer” för att inte snedvrider konkurrensen. Kritiker har hävdad att detta minskar utrymmet för kommunerna att använda bolagen som politiska verktyg för att till exempel uppnå socialpolitiska eller miljömässiga målsättningar (SKL 2008; Nätverket för gemensam välfärd 2008; Jag vill ha bostad.nu 2008).

En liknande debatt har utspelats kring svensk public service, där privata bolag har anklagat public service för att snedvrider konkurrensen genom att syssla med kommersiella verksamheter som kan erbjudas av privata aktörer, till exempel sport och underhållning (Bernitz 2011).

Ett tredje sätt på vilket statsstödsreglerna har påverkat det politiska handlingsutrymmet handlar om möjligheten att kunna köpa och sälja offentliga tillgångar på ett sätt som motsvarar politiska målsättningar. Om tillgångar säljs till ett pris som ligger under marknadsvärdet, eller köps till ett pris som ligger över marknadsvärdet, kan detta utgöra ett indirekt statligt stöd. Offentliga inköp regleras av upphandlingsreglerna som diskuteras i nästa avsnitt, men säljverksamheten berörs alltså av statsstödsreglerna. Förbud mot att sälja offentliga resurser för billigt framstår som rimligt ur ett konkurrensperspektiv likväl som ett budgetperspektiv, men kan komma i konflikt med andra politiska målsättningar. Ett uppmärksammat fall handlade om en fastighetsförsäljning i Åre där kommunen hade planer på att sälja en fastighet till Konsum för en krona, trots att Lidl gett ett bud på 6,6 miljoner kr. Kommunen försvarade sitt agerande med att affären var en del av en stadsplaneringsåtgärd där de ville flytta Konsum från ett centralt beläget torg för att minska biltrafiken. Om de hade

tvingats sälja till Lidl istället menade de att planen hade omöjliggjorts. Detta blev föremål för en utredning av kommissionen och ett rättsfall i EU-domstolens underinstans Tribunalen som slutligen dömde till Åre kommuns fördel på grundval av teknikaliteter. Den principiella frågan om i vilken utsträckning politiska målsättningar får sättas före konkurrensen lämnades obesvarad (Konsum Nord, T-244/08).

Ett annat fall som gick i motsatt riktning, handlar om avknoppningarna av kommunala hemtjänstföretag i Stockholms stad. Oppositionen hävdade att detta utgjorde ett fall av otillåtet statligt stöd eftersom försäljningarna hade skett under marknadspriser. Detta var å andra sidan politiskt motiverat med en vilja att underlätta för befintlig personal att överta verksamheterna. En utredning genomfördes av Statskontoret som drog slutsatsen att avknoppningarna inte hade skett på ett sätt som var förenligt med EU:s statsstödsregler och att försäljning av kommunala verksamheter måste ske på ett "marknadsmässigt" vis (Statskontoret 2008).

Sammantaget visar denna genomgång hur statsstödsreglerna begränsar det politiska handlingsutrymmet genom att göra det svårare att använda offentliga medel för att påverka samhällsutvecklingen och ekonomin i en särskild riktning. Reglerna begränsar också möjligheten att använda offentliga bolag som politiska verktyg genom att ställa krav på att de ska drivas under liknande förutsättningar som privata företag. Regelverket ger därmed uttryck för en nyliberal övertygelse om att marknaden bör utgöra modell för offentliga aktörer genom att kräva att offentliga bolag ska bedrivas marknadsmässigt eller att försäljning av offentliga tillgångar måste ske till marknadsmässiga priser.

OFFENTLIG UPPHANDLING

Reglerna om offentlig upphandling är relaterade till statsstödsreglerna då de utgör en möjlig metod för att undvika att göra sig skyldig till statligt stöd. Genom att låta företag konkurrera öppet om offentliga kontrakt kan myndigheter försäkra sig om att inget företag särbehandlas (Indén 2013:30). Den svenska upphandlingslagstiftningen härstammar från flera EU-direktiv. Syftet med dessa är likt statsstödsreglerna att garantera konkurrens på lika villkor och bidra till effektiv användning av samhällets resurser, men framställs i svenska sammanhang kanske lika ofta som ett verktyg för att motverka korruption och svägerpolitik.

Upphandlingslagstiftningens omfattande och detaljerade styrning av varje steg i upphandlingsprocessen ger uttryck för en viss misstro mot offentliga aktörers vilja eller förmåga att göra affärer på ett sätt som är förenligt med konkurrensen. Genom att göra det nödvändigt för upphandlande myndigheter att formulera tydliga kravspecifikationer och välja det företag som förmår att uppfylla dessa krav till förmånligast pris ses LOU som ett verktyg för att garantera att skattemedel kommer bäst till användning. På så sätt kan LOU ses som ett skydd mot "dålig" politisk styrning.

Samtidigt betraktas offentlig upphandling inte bara som ett medel för att köpa varor och tjänster på marknaden utan även som ett politiskt verktyg för

att påverka samhällsutvecklingen. Tanken är att myndigheter genom att ställa särskilda krav på företag för att de ska vinna kontrakt, ska kunna stimulera viss produktion, eller ändra attityder och värderingar i samhället. I Upphandlingsutredningens slutbetänkande ”Den goda affären” beskrivs offentlig upphandling som ett sätt att ta ansvar för miljömässigt och socialt hållbar utveckling, stimulera innovationer, samt underlätta för småföretagare (SOU 2013:12, s. 19).

Här finns alltså en uppenbar spänning mellan en strävan efter att begränsa det politiska inflytandet över upphandlingsprocessen och viljan att använda upphandling som ett politiskt verktyg. Detta behöver inte nödvändigtvis ses som en motsägelse. Upphandlingsreglerna kan ses som ett stöd för att använda upphandling som ett politiskt verktyg, på ett sätt som orsakar så lite skada som möjligt på konkurrensen. Samtidigt är det tydligt att dessa målsättningar inte existerar harmoniskt sida vid sida, utan att spänningar måste uppstå gällande vad som ska prioriteras. Hur hanteras detta i LOU och tolkningen av den?

Upphandlingsreglerna är som sagt omfattande och detaljerade. För denna artikels syften är det tillräckligt att redogöra för de så kallade fem grundprinciperna som nämns i 1 kapitlet § 9 i LOU, som ska ligga till grund för all offentlig upphandling – principen om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Dessa principer ligger också till grund för lagen om valfrihetssystem (LOV) som gör regelverket tillämpligt för ytterligare välfärdstjänster. Liknande principfrågor om avvägningen mellan politik och konkurrens kan alltså uppstå när det gäller LOU som LOV, men jag kommer här endast att diskutera det förstnämnda.

Konkurrensverket (2015) beskriver de fem grundprinciperna på följande sätt:

Icke-diskriminering: Innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet. Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla.

Likabehandling: Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information samtidigt, så att ingen leverantör får ett övertag.

Proportionalitet: Kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.

Öppenhet/transparens: Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs.

Ömsesidigt erkännande: Innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

Dessa kriterier ger uttryck för två olika uppfattningar om vad konkurrens innebär. Enligt den första så karaktäriseras konkurrens av förekomsten av lika spelregler för alla aktörer. Detta uttrycks i principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och ömsesidigt erkännande som, precis som statsstödsreglerna, syftar till att skapa tävling på lika villkor. Principen om proportionalitet lutar sig däremot mot en annan uppfattning om konkurrens som *förekomsten av ett flertal aktörer*. Utifrån denna definition är inte lika spelregler tillräckligt för att garantera en effektiv konkurrens utan reglerna måste utformas på ett sätt som gör det möjligt för flera aktörer att faktiskt delta i tävlingen. Principen om proportionalitet syftar därför till att hindra upphandlande myndigheter från att ställa ”oproportionerligt” höga krav som gör att endast ett fåtal företag *de facto* kan konkurrera.

Dessa principer begränsar möjligheterna att använda offentlig upphandling som ett politiskt redskap. Till exempel har flera kommuner uttryckt en önskan att ställa krav på närproducerade råvaror i upphandlingar av skolmat. Detta anses bryta mot principen om icke-diskriminering eftersom detta är ett krav som bara lokalt belägna företag kan uppfylla. En liknande diskussion har förts kring djurskydd, där kommuner velat ställa högre krav än EU-gemensamma regler just för att uppmuntra till bättre djurskyddsstandard. Detta anses bryta mot principen om icke-diskriminering och likabehandling samt ömsesidigt erkännande, i den utsträckning det innebär att bara svenska företag kan konkurrera då Sverige har högre djurskydds nivåer än många andra EU-länder (Konkurrensverket 2010).

Ett ytterligare exempel är politiska krav på att kunna utesluta företag som placerar sina vinster i så kallade skatteparadis. Detta har kritiserats av Konkurrensverket för att bryta mot principerna om öppenhet och proportionalitet. De anser att definitionen av skatteparadis inte är tillräckligt tydlig för att uppfylla principen om öppenhet, eftersom det gör det svårt för företag att veta vilka länder som omfattas av förbudet. De menar även att kravet är oproportionerligt då de gör bedömningen att det enligt lagstiftningen inte är upp till enskilda upphandlare att fastställa vilka skyldigheter företag har när det gäller skatter utan att detta ansvar ligger hos lagstiftaren eller skattemyndigheten (Konkurrensverket 2013c).

Ett sista exempel på hur upphandlingsreglerna kan begränsa det politiska handlingsutrymmet rör frågan om förbud mot vinster i välfärden. I periferin av den häftiga politiska debatten inför valet 2014 utspelades en juridisk diskussion om huruvida Vänsterpartiets krav på att utesluta vinstdrivande företag från välfärdssektorn var förenligt med LOU. Nuvarande civilminister Ardalan

Shekarabi, dåvarande doktorand i juridik vid Uppsala universitet publicerade en rapport för Arena Idé där han argumenterade för att EU-lagstiftningen ger utrymme för ett sådant krav (Shekarabi 2012). Denna slutsats kritiserades av Andrea Sundstrand, docent i juridik vid Stockholms Universitet i ett rättsutlåtande publicerat av Almega där hon argumenterade för att ett vinstförbud skulle bryta mot principerna om öppenhet och likabehandling (Sundstrand 2012). Sundstrand tolkade alltså principen om likabehandling som att vinstdrivande och icke-vinstdrivande företag måste ha samma förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar, trots att den uttalade politiska målsättningen är just att utesluta företag som går med vinst.

Genomgången visar hur en lagstiftning som från början syftade till att hindra EU:s medlemsstater från att snedvrیدا konkurrensen genom att endast upphandla från nationella företag, har gjort det svårare att påverka produktion och konsumtion. Samtidigt finns vissa tecken på en politisk vilja att skapa större utrymme för att kunna använda offentlig upphandling som ett politiskt verktyg. EU:s nya upphandlingsdirektiv som implementeras i svensk lagstiftning våren 2016, har beskrivits som en tydlig markering från EU om att det ska vara tillåtet att ställa sociala och miljömässiga krav. Det är dock ännu osäkert vad dessa regeländringar kommer att leda till i praktiken.

KONKURRENSBEGRÄNSANDE OFFENTLIG SÄLJVERKSAMHET

Den första januari 2010 infördes nya regler i den Svenska konkurrenslagen om så kallad konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). Det rör sig, precis som det låter, om situationer där det offentliga erbjuder tjänster på marknaden på ett sätt som inverkar negativt på konkurrensen. Syftet med regelverket är att hindra det offentliga från att tränga undan privat företagsamhet genom att använda sin makt och sina resurser på ett sätt som gör det svårare för privata företag att etablera sig.

Tidigare har den här typen av konflikter främst hanterats genom icke-bindande riktlinjer och dialog. Detta ansågs otillräckligt då det sällan ledde till att offentliga aktörer ändrade sitt beteende (Prop. 2008/09:231, s. 14). Därför infördes reglerna om KOS som ger Konkurrensverket befogenhet att väcka talan mot stat, kommuner eller landsting i Stockholms tingsrätt för konkurrensnedvridande beteende med hot om vite.

Huvudregeln 3 kap. 27§ i konkurrenslagen slår fast att stat, kommun eller landsting får förbjudas från att tillämpa ett visst förfarande i sin säljverksamhet om detta:

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

En snedvridning av konkurrensen beskrivs i propositionen som "situationen att det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt", till exempel genom att offentliga aktörer "behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar ooberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten" (Prop. 2008/09:231, s. 57).

Förbudet mot ett så kallat "hämmande" av konkurrensen handlar istället om de "fall där privata aktörer inte etablerar sig eller där det privata alternativet faller bort till följd av den offentlige aktörens beteende" (Ibid. 36). Detta beskrivs i termer av bristande konkurrenstryck, vilket innebär att en åtgärd kan förbjudas även om det finns konkurrens mellan företag, om åtgärden bedöms leda till att konkurrensen är mindre *intensiv* än den annars skulle vara. Vad som anses vara ett optimalt konkurrenstryck går inte att avgöra på förhand. I förarbetena fastslås att begreppet "effektiv konkurrens" är dynamiskt och därför inte kan ges "någon för varje enskild marknad en gång för alla given och fixerad innebörd" (Ibid. 57).

Samtidigt som förarbetena alltså pekar mot att en bedömning av hur konkurrensen påverkats måste göras från fall till fall, så slår regeringen också tydligt fast att en utgångspunkt för konfliktregelns användning är att offentliga verksamheter *till sin natur*, har ekonomiska fördelar jämfört med privata företag (Ibid. 35). Staten, kommuner och landsting förmodas bedriva sina verksamheter med betydligt lägre risk än privata företag eftersom de inte kan gå i konkurs. I propositionen står att "själva det offentliga inslaget i allmänhet kan vara ett ofrånkomligt och oundvikligt upphov till vissa marknadsstörningar, till följd av att det råder skilda grundförutsättningar i förhållande till privata företag." (Ibid. 35–36) Det kan alltså vara tillräckligt med offentliga aktörers blotta närvaro på en marknad för att en effektiv konkurrens ska hämmas. Detta innebär i princip att om privata och offentliga aktörer bedriver verksamhet i konkurrens på samma marknad så är konkurrensen de facto hämmad. Det innebär också att om det offentliga bedriver en verksamhet utan att det finns några privata aktörer på den enskilda marknaden, men verksamheten är av en sådan natur att den *skulle kunna* erbjudas av det privata näringslivet, så har konkurrensen blivit hämmad i den mån det offentliga har gjort det svårare för privata företag att etablera sig.

Detta ska inte tolkas som att det är fritt fram att förbjuda offentliga verksamheter så fort det är möjligt för privata företag att erbjuda samma tjänster. Lagstiftningen slår fast att förfaranden som är "försvarbara från allmän synpunkt" och offentlig säljverksamhet som är "förenlig med lag" inte får förbjudas. Till exempel säljverksamhet som faller inom den kommunala kompetensen. Reglerna gäller heller inte för offentliga verksamheter som är konkurrensneutrala. Om förutsättningarna saknas för att privata aktörer ska kunna etablera sig (s.k. marknadsmisslyckanden) kan inte konkurrensen ha begränsats eftersom det inte fanns en fungerande konkurrens från första början.

Samtidigt väcker förbudet mot hämmande av konkurrensen frågor. Om offentliga aktörer per definition har konkurrensfördelar i relation till privata, blir ju slutsatsen att privat och offentlig verksamhet aldrig kan tävla på lika villkor. En möjlig effekt av KOS skulle i så fall vara att det offentliga måste dra sig tillbaka från all verksamhet där privata aktörer agerar, om det inte är uttryckligen specificerat i lag att verksamheten faller inom den kommunala kompetensen. Vissa remissinstanser uttryckte kritik mot att regeln riskerar att leda till en förskjutning av gränsdragningen mellan privat och offentligt (Prop. 2008/09:231 s. 39). Kritik uttrycktes även mot att lagändringen innebär en begränsning av det kommunala självstyret genom att domstolen tillåts att underkänna lokala politiska prioriteringar (Ibid.). Regeringen bemötte denna kritik med argumentet att eftersom tillämpningen av reglerna måste utgå från vad som definieras som den kommunala kompetensen i lagstiftning och rättspraxis, så leder det inte till någon förändring av relationen mellan privat och offentligt utan endast en skarpare markering av den gränsdragning som redan finns (Ibid.).

Det är fortfarande för tidigt att uttala sig vad effekten av reglerna om KOS kommer att bli eftersom endast ett fåtal fall har prövats i domstol sedan regelverket infördes. Men en kort beskrivning av några centrala fall illustrerar vilka möjliga konflikter regeln kan ge upphov till.

Det första fallet som gick till domstol handlade om tillgång till ett kommunalt ägt brandövningsområde. Konkurrensverket ansåg att ägarna, kommunalförbundet Räddningstjänst Dala-Mitt, begränsade konkurrensen när de vägrade ge ett privat företag tillträde till övningsområdet. Företaget hävdade att tillgång till området var nödvändigt för att kunna erbjuda en räddningstjänstutbildning. Detta underkändes av tingsrätten med motiveringen att en konkurrensbegränsning inte kan "äga rum på en anläggning, utan endast på en marknad". Domen överklagades dock av Konkurrensverket till Marknadsdomstolen som istället gjorde bedömningen att kommunalförbundets agerande "varit ägnat att snedvrída eller hämma konkurrensen samt att förfarandet varit av betydelse för konkurrensstrycket" (Marknadsdomstolen 2014:1). Marknadsdomstolens avgörande har dock överklagats till Högsta Domstolen av Sveriges Kommuner och Landsting som hävdar att flera av domarna i målet var jäviga på grund av kopplingar till den Nya välfärden (en tankesmedja som driver opinion för fri konkurrens och privat företagande).

Ett annat fall rörde en kommunal badanstalt i Strömstad som erbjuder gym- och spa-verksamhet i anknötning till badhuset. Konkurrensverket menade att detta snedvrider/hämmar konkurrensen för privata företag som erbjuder liknande tjänster i kommunen. De argumenterade för att gym och spa-verksamheter inte är förenliga med den kommunala kompetensen, och att badanstalten som offentlig aktör förmodas ha konkurrensfördelar i relation till de privata alternativen. Strömstad kommun menade i sin tur att deras verksamhet inte hämmar konkurrensen eftersom nya gym har kunna etablera sig under tiden

kommunen bedrivit sin verksamhet, samt att de tillgodoser en bredare kundkrets än de privata alternativen. Tingsrätten dömde till kommunens fördel vilket överklagades av Konkurrensverket till Marknadsdomstolen som dock höll fast vid tingsrättens bedömning att det inte fanns tillräckliga bevis för att badanstaltens verksamheter har snedvridit eller hämmat konkurrensen (Marknadsdomstolen 2015:12).

Ett ytterligare exempel på vad som potentiellt kan komma att betraktas som konkurrensnedvridande verksamhet är Helsingborgs stads satsning på att erbjuda gratis WIFI i stadskärnan. Konkurrensverket startade en utredning under hösten 2014 för att utreda om kommunens agerande innebär att marknaden för trådlös internetanslutning snedvrids eller hämmas.

Ett sista exempel visar hur reglerna om KOS kan komma att utgöra ett hinder för möjligheten att ställa vissa krav på dem som köper kommunala tillgångar. Konkurrensverket anklagade Växjö kommun för att både snedvrida och hämma konkurrensen genom att ställa krav på att köpare av kommunal tomtmark måste ansluta sig till det kommunala fjärrvärmenätet. Växjö kommun menade att kravet på anslutning är en förutsättning för att det kommunala fjärrvärmebolaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att dra fjärrvärme till nya områden. Kommunen menar även att åtgärden är försvarbar utifrån ett allmänintresse eftersom ökad fjärrvärme är ett led i att uppnå de kommunala miljömålen. Konkurrensverket intog motsatt position och framhöll istället *allmänhetens intresse* av effektiv konkurrens mot *kommunens egenintresse* av att kunna finansiera sin verksamhet (Konkurrensverket 2013d: 27). Myndigheten argumenterade även för att forskning visar att fjärrvärme inte nödvändigtvis är mer miljövänligt än andra miljötekniker (och gjorde sig därmed till utvärderare av kommunens miljöpolitik). Stockholms tingsrätt drog slutsatsen att tvångsanslutning av villaägare till fjärrvärmenätet inte skadade konkurrensen och dömde till Växjö kommuns fördel i november 2015. Det var vid den tidpunkten oklart om Konkurrensverket tänkte överklaga domen (Sveriges radio 2015)

Dessa exempel illustrerar hur reglerna om KOS begränsar det politiska handlingsutrymmet när det gäller att själva bestämma vilka tjänster som ska bedrivas i offentlig regi och vilka villkor som ska gälla för dem som köper eller hyr offentliga tillgångar och fastigheter. Lagstiftningens utformning medför att dessa frågor främst avgörs med hänvisning till vilka effekterna blir på konkurrensen vilket försvårar för en bredare diskussion om vad som ligger i allmänhetens intresse i de enskilda fallen. Viktiga beslut om vad det offentliga bör göra blir därmed inte föremål för politisk debatt, utan avgörs av jurister och ekonomer utifrån deras tolkningar av lagstiftningen och av marknadens reaktioner.

ALLMÄNINTRESSET OCH KONKURRENSENS GRÄNSER

Jag har hittills målat en ensidig bild av konkurrensreglerna för att visa på hur de kan komma i konflikt med det politiska handlingsutrymmet. Men regelverken

innehåller också undantag från principen om fri konkurrens för att prioritera andra politiska målsättningar. Som tidigare nämnts så innehåller reglerna om KOS undantag för åtgärder som är "försvarbara från en allmän synpunkt". EU-lagstiftningen tillåter i sin tur vissa undantag för så kallade "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" (förkortas SGEI efter *Services of General Economic Interest*). Artikel 14 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) slår fast att detta är tjänster som har betydelse för "unionens gemensamma värderingar" och för att "främja social och territoriell sammanhållning". För att garantera dessa tjänsters funktion ska EU respektera det nationella handlingsutrymmet när det gäller att bestämma hur de ska organiseras utifrån olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden (Protokoll nr. 26 FEUF). Det betonas särskilt att konkurrensreglerna inte får tillämpas på dessa tjänster på ett sätt som "rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs" (Artikel 106.2 FEUF). Vilka tjänster som kan kategoriseras som SGEI definieras inte av EU-rätten. Istället betonas medlemsstaterna rätt att själva bestämma vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, så länge vissa kriterier är uppfyllda. Förutom undantag för SGEI innehåller statsstödsreglerna ett antal undantag för stöd till exempel vid naturkatastrofer, för att utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner eller för att åtgärda en allvarlig störning i ekonomin.

Konkurrensreglerna tillåter alltså en viss flexibilitet som innebär att konkurrens inte alltid måste sättas i första rummet utan kan vägas mot andra politiska målsättningar. Samtidigt finns det ett antal faktorer som begränsar utrymmet för hänsyn till annat än konkurrensen.

För det första är undantagen formulerade som just undantag. Detta innebär att konkurrens upprätthålls som norm och att bevisbördan alltid ligger på den som vill argumentera för en prioritering av andra politiska målsättningar som berättigar en inskränkning av konkurrensen.

För det andra så är det inte upp till domstolarna att avgöra hur olika idéer om allmänintresset ska vägas mot varandra. Konkurrensreglernas utveckling kan beskrivas som en juridifiering av politiken, där politiska/ideologiska frågor om "vad staten bör göra" avgörs inom en juridisk diskurs istället för en politisk. Till skillnad från politiken där olika uppfattningar om allmänintresset kan mötas och debatteras, är den juridiska diskursen begränsad till vad som står uttryckt i lagstiftningen eller omfattas av andra erkända rättskällor. Domstolarna kan inte göra en fri avvägning mellan olika intressen i det enskilda fallet utan måste förlita sig på kriterier som till exempel definitionen av en marknad eller effekter på konkurrensen. Som tingsrätten i Stockholm uttryckte det i sitt avgörande i målet *Konkurrensverket mot Rådningstjänsten Dala mitt*, så kan en tolkning av lagstiftningen som innebär att domstolarna gör "skönsmässiga skälighetsbedömningar från fall till fall" inte vara rimlig och att bedömningen istället måste "baseras på ekonomisk analys" (Tingsrätten T 7924–11).

Detta leder in på den tredje faktorn som försvårar undantag från konkurrensen – vikten av ekonomisk teori för tolkningen av regelverket. Som nämndes i diskussionen om den nyliberala rationaliteten så är upprätthållandet av konkurrensen beroende av ett stabilt regelverk som bevakas genom ett samarbete mellan ekonomi och juridik där jurister tolkar lagstiftningen medan ekonomerna tolkar marknadens reaktioner. Detta märks tydligt i domstolarnas resonemang som lutar sig mot språk och begrepp från ekonomisk teori. Som en konsekvens av detta har allmännyttiga tjänster i princip likställs med tjänster som marknaden inte kan tillgodose på önskvärda villkor, på grund av någon form av ”marknadsmislyckande” (SOU 2015:24 s. 420). Med andra ord medför konkurrenslagstiftningen en syn på den offentliga sektorns uppdrag som begränsat till det som marknaden inte klarar av att leverera. Detta begränsar möjligheten att använda sig av undantaget för SGEI i de fall där det redan finns privata aktörer på marknaden. Något som gett avtryck på hur regelverket har tolkats i Sverige där glesbygdsapotek, kassatjänst och regionala flygplatser har klassificerats som SGEI, medan allmännyttiga bostäder, skolskjuts och avfallshantering – alla exempel på marknader där det existerar privata aktörer – inte bedömts uppfylla kriterierna för denna kategori.

Den fjärde och sista faktorn som försvårar undantag från konkurrensen är komplexiteten i de kriterier som EU-rätten ställer upp för att ett undantag ska tillåtas.

För att statligt stöd till en SGEI ska tillåtas har EU-domstolen bestämt att följande kriterier måste vara uppfyllda (de s.k. Altmarkkriterierna efter EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark):

1. Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. Metoderna för att beräkna ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn till de intäkter som har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett specifikt fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av vilka kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag med lämplig utrustning skulle ha haft. (Näringsdepartementet 2011)

Dessa kriterier ställer höga krav på myndigheter som vill åberopa undantag att dels tydliggöra specifikt vad det allmännyttiga uppdraget består av, dels göra en ekonomisk beräkning av "vilka kostnader som ett genomsnittligt och väl-skött företag med lämplig utrustning skulle ha haft" för att täcka kostnaderna för detta uppdrag. Denna typ av komplicerade kriterier riskerar att avskräcka myndigheter från att klassificera tjänster som SGEI. Till exempel gjorde utredarna till rapporten EU, allmännyttan och hyrorna bedömningen att allmännyttiga bostäder förmodligen inte kan räknas som SGEI utan en begränsning av allmännyttan till s.k. "social housing" som riktar sig enbart till de mest utsatta grupperna i samhället (SOU 2008:38 s. 29).

Sammanfattningsvis innebär alltså dessa faktorer att flexibiliteten i regelverket inte är så stor som det först kan verka. Det övergripande syftet är fortfarande att skapa och upprätthålla konkurrens på marknaden. Samtidigt är det viktigt att framhålla att Sverige har varit restriktiva med att använda undantagen för SGEI jämfört med andra medlemsländer (SOU 2015:24 s. 289). Det finns alltså anledning att tro att det inte bara är regelverkets utformning, utan även bristande politisk vilja på nationell nivå som gjort att undantag från konkurrensreglerna använts restriktivt.

Avslutande reflektioner

Jag har argumenterat för att de tre konkurrensregelverken är utformade i enlighet med nyliberala föreställningar som syftar till att begränsa det politiska handlingsutrymmet till fördel för en effektiv konkurrens på marknaden. Jag har lyft fram en motsättning i det nyliberala tänkandet där konkurrens förstås som något som måste skapas genom politiska ingrepp, men samtidigt som något som har sin egen, objektiva logik som politiken måste anpassas efter. Denna motsättning återspeglas i regelverken vars detaljnivå och omfattning ger uttryck för ett antagande om att konkurrens inte är något som reglerar sig själv utan kräver politisk intervention. Samtidigt ger formuleringar om behovet av att förhindra att konkurrensen "snedvrids" eller "hämmas" uttryck för föreställningen om att konkurrensen har en naturlig riktning eller nivå som politiken bör respektera. Denna motsättning har gjort en juridifiering av konkurrenspolitiken möjlig som innebär att konflikter om hur olika intressen och värden ska vägas mot varandra avgörs med hänvisning till lagstiftningen.

Jag har även argumenterat för att regelverken ger uttryck för nyliberala antaganden om politikens och konkurrensens särart där konkurrens förknippas med positiva värden som konsensus, effektivitet, allmänintresse och frihet, medan politik förknippas med negativt laddade värden som konflikt, ineffektivitet, särintresse och tvång. Regelverken upphöjer konkurrens till ett överordnat värde som kan hjälpa oss att skilja "bra" från "dålig" politisk styrning. Vissa undantag tillåts visserligen för särskilda skäl och för en viss typ av tjänster, men

genom att det formuleras som just undantag så upprätthålls konkurrensen som överordnad norm. Den pessimistiska synen på politik tar sig uttryck i regelverkens utformning som andas en misstänksamhet mot politikens förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut genom att hindra offentliga aktörer från att sälja för billigt, köpa för dyrt eller bedriva verksamheter som lika väl hade kunnat skötas av det privata näringslivet.

En konsekvens av konkurrensreglernas utveckling är därmed att det politiska handlingsutrymmet har begränsats i och med att vissa verktyg för att påverka samhällets sociala och ekonomiska utveckling blivit otillåtna eller svårare att använda sig av. Statliga stöd till företag har till exempel tidigare setts som en accepterad metod för att rädda arbetstillfällena eller utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner. På liknande sätt har möjligheten att driva tjänster i offentlig regi setts som ett verktyg för att garantera att dessa tjänster tillhandahålls på ett sätt och till ett pris som gör dem tillgängliga för alla. Generellt gör konkurrenslagstiftningen det svårare att driva en omfördelande politik eftersom i princip all politik som syftar till att påverka resursfördelningen på marknaden kan tolkas som en snedvridning av konkurrensen.

Detta sätt att tolka nyliberalismen och konkurrensreglerna öppnar upp för frågor om politikens handlingsförmåga och statens roll i samhället. Denna artikel har visat hur konkurrensreglerna kan komma i konflikt med politikens vilja att agera för att lösa problem och möta nya utmaningar. Denna typ av konflikter kan tänkas bli allt mer vanliga om fler områden börjar betraktas som marknader vilket gör konkurrensreglerna gällande. Samtidigt innebär inte detta att politikens handlingsförmåga nödvändigtvis minskar om nya strategier för politisk styrning utvecklas som är förenliga med konkurrensreglerna. Som det inledande exemplet om närproducerad skolmat illustrerar går det att hitta nya sätt att använda upphandling som ett miljöpolitiskt verktyg som inte bryter mot lagen. Hur konkurrensreglerna påverkar politikens möjligheter att agera och vilka nya strategier för att utöva politisk påverkan de ger upphov till är intressanta frågor för vidare forskning.

En annan fråga som väcks är vad konkurrensreglerna kan säga oss om i vilken utsträckning marknadiseringen har inneburit att staten dragit sig tillbaka till förmån för marknaden. Nyliberalismen försöker upprätthålla en syn på politik och konkurrens, stat och marknad som varandras motsatser. Genom att skilja på nyliberalismens retorik och rationalitet framgår det att den nyliberala föreställningen om marknadens överlägsenhet förutsätter en stark stat som förmår att upprätthålla spelreglerna för en effektiv konkurrens. En nyliberalisering av politiken leder därmed inte till att staten ersätts av marknaden utan till att staten får en särskild roll som upprätthållare av marknadens spelregler. Konkurrensreglerna kan ses som ett exempel på hur reformer som motiveras som ett sätt att flytta makt från staten till individen, inte leder till att staten drar sig tillbaka men till en maktförskjutning mellan statens olika delar.

Domstolarna och konkurrensmyndigheterna får en mer framträdande roll på bekostnad av de folkvalda representanterna. Detta väcker frågor om hur förutsättningarna för demokratin ser ut idag. Forskningen och nyhetsbevakningen fortsätter att i hög grad kretsa kring folkvalda beslutsfattares agerande men borde i högre grad också granska hur de juridiska förutsättningarna för politiskt agerande har påverkats av marknadsiseringen.

Referenser

- Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas, 2010. *Upphandling och arbete i EU*. Stockholm: Sieps 2010:3.
- Bernitz, Ulf, 2011. "SVT uppfyller inte kraven för ett legitimt statsstöd", *DN Debatt*, 21/5, tillgänglig på <http://www.dn.se/debatt/svt-uppfyller-inte-kraven-for-ett-legitimt-statsstod/>, citerad 28/11 2015.
- Bonefeld, Werner, 2012. "Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism", *New Political Economy*, nr. 5, s. 633–656.
- Boréus, Kristina 1994. *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Tiden.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2011. *The Politics of European Competition Regulation – a critical political economy perspective*. New York: Routledge.
- Brown, Wendy, 2005. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the Demos – Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Brännström, Leila, 2014. "Law, Objectives of Government, and Regimes of Truth: Foucault's Understanding of Law and the Transformation of the Law of the EU Internal Market", *Foucault Studies*, nr 18, s. 173–194.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian, 2013. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- Davies, William, 2014. *The Limits of Neoliberalism – Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications.
- De Cecco, Francesco, 2012. *State aid and the European economic constitution*. Oxford: Hart Publishing Limited.
- Easton, David, 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Friedman, Milton, 1951. "Nyliberalismen Og Dens Muligheter", *Farmand*, 17 Februari, s. 89–93.
- Friedman, Milton, 2002 [1962]. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel, 2008. *The Birth of Biopolitics – Lectures at the Collège de France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gerber, David J., 2001. *Law and competition in twentieth century Europe: protecting Prometheus*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich, 2005 [1945]. "The Road to Serfdom (condensed version)", s. 39–70 i *The Road to Serfdom – with the Intellectuals and Socialism*. London: Institute of Economic Affairs.

- Hayek, Friedrich 2013 [1973]. *Law, Legislation and Liberty*. Abingdon: Routledge Classics.
- Hartman, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Höfner, C-41/90. *EU-domstolens dom av den 23 april 1991, Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH*. EU:C:1991:161.
- Indén, Tobias, 2011. *EU:s statsstödsrätt – en introduktion*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Jag vill ha bostad.nu, 2008. Remissvar, SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna. 2008-09-06.
- Kommissionen, 2012. "Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". *Europeiska Unionens officiella tidning*, C 8, 11/1 2012, s. 4-14.
- Konkurrensverket, 2010. *Krav på djurskydd – en kommentar från Konkurrensverket*. PM 15/1 2010. Dnr 575/2009.
- Konkurrensverket, 2013a. *Yttrande över Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen (Rapport 2012:12)*, 2013-01-18.
- Konkurrensverket, 2013b. *Yttrande över "Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen"* (Ds 2013:20), 2013-04-11.
- Konkurrensverket, 2013c. *Beslut ang. Kalmar kommuns upphandlingspolicy*, 6/3 2013. Dnr 72/2012.
- Konkurrensverket, 2015. *De grundläggande upphandlingsprinciperna*, < <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/upphandlingsprinciperna/>>, citerad 28/11 2015.
- Konsum Nord, T-244/08. *Tribunalens dom av den 13 december 2011, Konsum Nord ekonomisk förening mot Europeiska kommissionen*. EU:T:2011:732.
- Land, 2015. *Så fixade vi närproducerad skolmat – 5 smarta tips*. Tillgänglig på <https://land.se/5-smarta-tips-pa-hur-man-fixar-narproducerad-skolmat/>. Citerad 29/11 2015.
- Lundqvist, Torbjörn, 2003. *Konkurrensvisionens framväxt – Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Marknadsdomstolen, 2014:1. *Konkurrensverket mot Räddningstjänsten Dala-Mitt*. Dom meddelad 31/1, 2014.
- Marknadsdomstolen, 2015:12. *Konkurrensverket mot Aktiebolaget Strömstads Badanstalt*. Dom meddelad 10/7, 2015.
- Madell, Tom, 2011. *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*. Svenska institutet för europapolitiska studier SIEPS, rapport 2011:8. Tillgänglig på http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_8.pdf.
- Mirowski, Philip & Dieter Plehwe, 2010. *The Road from Mont Pèlerin – The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nätverket för gemensam välfärd, 2008. *Yttrande över SOU 2008:38, "EU, allmännyttan och hyrorna"*, 2008-09-08.
- Näringsdepartementet, 2011. *Meddelande om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Faktapromemoria 2010/11:FPM99.
- Peck, Jamie, 2010. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

- Proposition 2009/09:231. *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, tillgänglig på <<http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2009/08/prop.-200809231/>>.
- Shekarabi, Ardalán, 2012. *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – en rättslig analys*. Rapport nr 15 inom projektet Ny Tid, Arena Idé. Stockholm: Arenagruppen.
- Simons, Henry C., 1948. *Economic policy for a free society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SKL, 2008. *Yttrande över SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna*, 2008-08-29.
- Skillemar, Fredrik, 2013. "AIK anmäler staten till EU", *SVT Nyheter*, 31/1, tillgänglig på <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/aik-far-sta-for-polisnotan>, citerad 28/11 2015.
- SOU 2000:117. *Konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor*. Betänkande från konkurrensrådet. Stockholm: Nordstedts tryckeri.
- SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna. Betänkande av Utredningen om Allmännyttans Villkor*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2012:50. *Nystartszoner. Betänkande av Utredningen om nystartszoner*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Statskontoret, 2008. *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter*. Diarienummer 2008/59-5.
- Sundstrand, Andrea, 2012. *Rättsutlåtande avseende möjligheterna för upphandlande myndigheter att enligt bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling uppställa krav på att anbudsgivarnas verksamhet ska drivas utan vinstsyfte*. Stockholm: Almega.
- Sveriges Radio, 2015. "Växjö vann kamp om fjärrvärme", *P4 Kronoberg* 16/11 2015, tillgänglig på <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=106&artikel=6303187>, citerad 29/11 2015.
- Tingsrätten T 7924-11. *Konkurrensverket mot Räddningstjänsten Dala-Mitt*. Dom meddelad 30/1, 2013.
- Vestager, Margrethe, 2014. *Speech at High Level Forum of Member States by Margrethe Vestager, Commissioner for Competition*, 18 December 2014.

Privatisering av välfärdstjänster: hur garanteras kvalitet i vård och omsorg?

Ulrika Winblad, Anna Mankell & Fredrik Olsson

Abstract

In recent decades, the Swedish welfare system has come to involve more private actors. Swedish law, however, is still clear that health and social care should be characterized by good quality regardless of its mode of operation. A central concern has been how to politically ensure quality as welfare providers become more numerous and of different types. To what extent are politicians still able to monitor quality within private health- and social care? The article reviews several quality assurance mechanisms that are built into the privatization reforms: how contracts are specified and monitored and how patients use their choices to send signals about care quality. A review of the literature illustrates the difficulty for politicians to formulate good contracts and follow them up. Also, patients' choices are not a reliable source of information about care quality since they rarely make informed choices. Not being able to monitor quality in a proper way risks creating a legitimacy gap for the entire welfare system.

Introduktion

Den svenska välfärdsmodellen, som byggdes upp under efterkrigstiden, baseras på principer om solidaritet och jämlikhet. Att staten ansvarar för både finansieringen och driften av välfärden kom att ses som en garant för att alla medborgare skall få tillgång till högkvalitativa tjänster som är rättvist fördelade (Blomqvist & Rothstein 2000; Blomqvist 2007). I praktiken betydde detta att i stort sett alla välfärdstjänster, inklusive sjukvård och äldreomsorg, kom att bedrivas av offentliga utförare, såsom kommuner och landsting. Under de senaste decennierna har emellertid den svenska välfärdssektorn kommit att involvera allt fler privata aktörer. Inom exempelvis äldreomsorgen utförs idag en fjärdedel av det totala antalet hemtjänststimmar av privata företag. Den stora majoriteten av dessa företag har tydliga vinstkrav. Trots att finansieringen fortfarande är offentlig har det ökade inslaget av konkurrens och vinstintresse av många kommit att ses som ett hot mot välfärdssystemets värdemässiga grunder (Harrison & Calltorp 2000; Dahlgren 2008; Riksrevisionen 2014). En

Ulrika Winblad, Anna Mankell och Fredrik Olsson är alla verksamma vid enheten för Hälso- och sjukvårdsforskning, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Uppsala universitet.
E-post: ulrika.winblad@pubcare.uu.se

fråga har gällt effekterna av vinstmotiv när det gäller verksamhetens kvalitet, en diskussion som spåtts på genom flera vårdskandaler under senare år (Jönsson 2010). En central fråga i denna debatt är hur man från politiskt håll kan bibehålla kontrollen över den verksamhet som läggs ut på privata entreprenörer och hur man kan försäkra sig om att tjänsterna lever upp till den kvalitetsnivå som stipuleras i offentliga lagar och styrdokument. Från att tidigare styrt och organiserat verksamheten direkt ställs de politiskt ansvariga inför en ny situation där man främst kan påverka välfärdstjänsteutförarna inom den privata sektorn på en *armfängds* avstånd, exempelvis genom kontrakt. I föreliggande artikel undersöks vilka förutsättningar politiker har att säkerställa kvaliteten hos privata utförare. Vi kommer i artikeln att närmare undersöka detta genom att titta på olika kvalitetssäkringsmekanismer som kan sägas finnas inbyggda i de marknadsmodeller som har införts när välfärdsområdet i Sverige har privatiserats, exempelvis om det går att formulera tillräckligt tydliga kontrakt och i vilken utsträckning det från politiskt håll är möjligt att ta hänsyn till de signaler som patienter och medborgare skickar när de väljer eller väljer bort en viss utförare.

Inom vård och omsorg har privatiseringarna under 1990-talet och 2000-talets första hälft främst skett utifrån lagen om offentlig upphandling, LOU (SFS 2007:1091), där aktörer konkurrerar om den specifika tjänst som kommun eller landsting väljer att upphandla. En ytterligare förenkling för etableringen av privata aktörer inom vård- och omsorgssektorn kom 2008 genom införandet av lagen om valfrihetssystem, LOV (SFS 2008:962). LOV-reformen innebär bl.a. att alla vårdgivare inom primärvård och äldreomsorg som uppfyller vissa grundkrav får etablera sig var som helst i landet, och att medborgarna får välja vilken utförare de vill anlita eller lista sig hos. Ett centralt motiv bakom Lagen om valfrihetssystem, var att mångfalden och kvaliteten i vården skulle främjas genom ökad etablering och konkurrens mellan privata vårdgivare, något som tydligt kan härledas till teorier om New Public Management.

I den svenska vård och omsorgsmodellen är begreppet *god kvalitet* centralt. Såväl Hälso- och sjukvårdslagen, HSL (SFS 1982:763), som Socialtjänstlagen, SoL (SFS 2001:453), stipulerar en god vård och omsorg för patienter och brukare, oavsett om de väljer att gå till en privat eller offentlig utförare av de tjänster man behöver. Kommuner och landsting har även samma ansvar att säkerställa att både privata och offentliga utförare bedriver en vård av god kvalitet – i detta hänseende har privatiseringsreformerna inte ändrat något (SFS 1982:962 3§, 18§; SFS 2001:453 2 kap. 1§). Det ökande antalet privata utförare på välfärdsmarknaden ändrar emellertid kommuner och landstings förutsättningar att påverka tjänsternas kvalitet.

I den traditionella svenska förvaltningsmodellen har staten kontroll över den övergripande resursfördelning och utövar tillsyn av verksamhetens innehåll, medan landsting och kommun styr själva produktionen och finansieringen

av tjänsterna. Den ökade förekomsten av privata utförare innebär emellertid att kommuner och landsting i mindre utsträckning än tidigare direkt reglerar och kontrollerar verksamheternas innehåll. Kvalitetsstyrningen sker istället bland annat genom kontrakt som upprättas mellan kommuner/landsting och de privata aktörerna. Utformandet av kontrakt samt uppföljning av verksamheten blir de främsta verktygen för politiken att kontrollera och styra de privata utförarnas kvalitet (Amirkhanyan et al. 2012). Forskare inom public administration och särskilt contracting-området, noterade tidigt att den offentliga förvaltningen var i behov av nya styrtekniker och färdigheter för att följa upp kvaliteten hos de privata utförarna (Kettl 1993; Behn & Kant 1999; Chalmers & Davis 2001).

Förutsättningarna att följa upp kvaliteten i ett system med kontraktbaserade, privata utförare ser alltså annorlunda ut jämfört med en traditionell, direkt, styrmodell. För det första finns en potentiell risk att de privata aktörerna sänker kvaliteten för att nå sina ekonomiska mål. Enligt principal-agent-teorin har de privata utförarna (agenterna) i ett kontraktsförhållande starka incitament att undanhålla det beställande landstinget/kommun (principalen) information om verksamheten eftersom de har mer kunskap om hur uppdraget kan utföras (Halachmi & Boorsma 1998). Utföraren kan leverera lägre kvalitet eller utföra färre tjänster än vad beställaren betalar för. Det beställande landstinget eller kommunen behöver därför hitta effektiva metoder att kontrollera och följa upp verksamheten, så att de kommer åt de utförare som eventuellt fuskar med kvaliteten. Beställaren ska samtidigt se till att de inte hämmar eller minskar de privata utförarnas kreativitet och kunskap kring hur uppdraget ska utföras, förmågor som är ett av huvudargumenten för att utkontraktera verksamheten istället för att bedriva den själv. För det andra försvåras kvalitetsuppföljningen i en marknadsbaserad modell där systemet består av fler utförare. Detta gör att beställarna får sämre insyn i den faktiska vård och omsorgsverksamheten än de hade tidigare då tjänsterna producerades inom ramen för den egna regin. Den offentliga kvalitetssäkringen var inte nödvändigtvis bättre innan de nya marknadslösningarna infördes. I själva verket finns mycket som talar för att det fanns stora brister även då (Socialstyrelsen 1999). Skillnaden är emellertid att det i och med de privata aktörernas intåg på marknaden krävs större insatser än tidigare för att säkerställa kvalitet på olika vårdgivares tjänster.

Den fråga man kan ställa sig är vilka förutsättningar kommun- och landstingspolitiker har att säkra kvaliteten på välfärdstjänster som utförs i privat regi, vilket de är juridiskt ålagda att göra (SFS 1982:962 3§, 18§; SFS 2001:453 2 kap. 1§). Kan man säkerställa att kvaliteten hos externa aktörer lever upp till de målsättningar som stipuleras i lagstiftningen? Föreliggande artikel fokuserar inte i första hand på det praktiska kvalitetssäkringsarbete som bedrivs av kommuner och landsting utan på de mer generella kvalitetssäkringsmekanismer som kan sägas finnas inbyggda i den lagstiftning som styr privatiseringen. Vad som

analyseras är alltså vilka *möjligheter till kontroll och ansvarsutkrävande när det gäller kvalitet* som finns i lagstiftningen och hur det är tänkt att denna skall fungera för att säkra kvaliteten för de tjänster som läggs ut på privata aktörer. Nedan presenteras fyra olika sätt som är teoretiskt möjliga för politikerna att använda sig av, för att garantera att kvaliteten i verksamheten, så kallade *kvalitetssäkringsmekanismer*.

De fyra centrala kvalitetssäkringsmekanismer som vi koncentrerar oss på i analysen och som återfinns i lagarna LOU och LOV är: (1) *utformandet* av kontrakt med de privata utförarna; (2) *uppföljningen av kontrakt* (3) brukare och patienters egna, *initiala val* av utförare samt (4) deras *omval* av utförare.

Kontrakten i sig säkerställer att kvaliteten på de privata utförarnas tjänster håller en miniminivå. Kontraktets kvalitetssäkrande funktion består dels av att beställaren formulerar och konkretiserar krav på tjänsterna som utföraren ska utföra, dels av att beställaren följer upp att utföraren har genomfört tjänsten i enlighet med kontraktet. Brukare och patienter kan även kvalitetssäkra tjänsterna genom egna val och omval av utförare, vilket skickar signaler till systemet om vilka utförare som levererar hög respektive låg kvalitet.

Andra mekanismer som mer eller mindre fyller en kvalitetssäkrande funktion förekommer naturligtvis, däribland den mediala granskningen och tillsynsmyndigheters inspektion av verksamheten. Därutöver förekommer också professionernas interna granskning av kollegornas arbete, som också säkrar kvaliteten inom vård och omsorg samt kommunernas interna uppföljning av de privata utförarnas kvalitet. Ingen av dessa kvalitetssäkrande mekanismer kan dock tillskrivas de teoretiska modeller – eller den reglering (LOV och LOU) som dessa har genererat – och som vi avgränsat oss till att undersöka i denna artikel.

I föreliggande artikel ges först en beskrivning av hur upphandlingsformerna LOU respektive LOV tillämpas i praktiken, samt en kortfattad historik över införandet av privatisering och valfrihet i vård och omsorg och en presentation av de motiv som ligger till grund för reformerna. Därefter följer en redogörelse av de fyra viktigaste kvalitetssäkringsmekanismerna inom den lagstiftning som styr privatisering av utförande av vård och omsorgstjänster idag; kontraktsformulering, uppföljning av kontrakt, brukarens/patientens val och brukarens/patientens omval. Dessa mekanismer diskuteras både utifrån teoretiska förutsättningar och genom att analysera de empiriska belegg som finns tillgängliga i den svenska och den internationella diskursen kring deras användning. Avslutningsvis förs en diskussion om förutsättningar och problem med dessa mekanismer och i vilken grad de garanterar en högkvalitativ vård och omsorg hos de privata utförarna.

Studien ger ökad förståelse för vilka förutsättningar som finns för politiker att upprätthålla en god kvalitet när mer marknadsbaserade modeller införs inom välfärdssektorn. I artikeln görs en systematisk genomgång av teoretiska förutsättningar och hinder, samt empiriska belegg för hur väl de olika

kvalitetssäkringsmekanismer som finns inbyggda i de så kallade privatiseringsmodellerna fungerar. Studien ger således en övergripande bild av statens möjligheter att styra privata utförare att leverera en jämlik och högkvalitativ vård och omsorg i linje med målsättningarna för den svenska välfärdsmodellen.

Privata välfärdstjänster i Sverige

Det finns i huvudsak två sätt på vilket ett beställande landsting eller en kommun kan privatisera sin drift: upphandling genom LOU och vårdval genom LOV. Tidigare var den vanligaste metoden att man lade ut verksamhet på entreprenad genom lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1091), LOU, i syfte att utse den aktör eller de aktörer som kunde utföra tjänsten på det mest effektiva sättet. I propositionen som föregick den ursprungliga lagen om offentlig upphandling från 1992 var det framförallt målet om ökad effektivitet som framhölls. Regeringen hänvisade till den nya ekonomiska situationen och betonade att de kommunala verksamheterna under de kommande decennierna måste ställa om från expansion till hushållning. Ökad konkurrens genom anbuds-upphandling förväntades minska kostnaderna och öka produktiviteten inom den kommunala verksamheten. I propositionen argumenterades det också för att den hittills bristande konkurrensen mellan utförare i många fall lett till att tillgängliga resurser inte tagits tillvara på ett effektivt sätt (proposition 1992/93 43, s 2ff). I en upphandling enligt LOU formulerar beställaren vad som ska ingå i tjänsten, och utförare får tävla om att lämna det mest attraktiva anbudet. Vanligast är att den som lämnar det lägsta priset vinner upphandlingen, men det finns också exempel på kvalitetsupphandlingar där beställaren ger ett fast pris på vad tjänsten får kosta och där utförarna sedan tävlar om att leverera den bästa kvaliteten till det givna priset. Det mest förekommande är dock en kombination av pris och kvalitet. Inom sjukvården och äldreomsorgen är det idag vanligast med LOU-upphandlingar för olika typer av äldreboenden, även om det också förekommer att vissa landsting lägger ut vårdcentraler på entreprenad.

Parallellt med kritiken av formen för offentlig upphandling av vård- och omsorgstjänster, där många menade att LOU gynnade större företag, har också ett ökat intresse för så kallade valfrihetssystem tillkommit. Det politiska intresset ledde till att regeringen år 2007 beslutade att tillsätta en utredning – den s.k. "Frittvalutredningen" – för att undersöka förutsättningarna för ökad valfrihet inom vård, omsorg och service. Resultatet presenterades i utredningen *LOV – lag om valfrihetssystem*, där man föreslog att en ny lag skulle införas (SOU 2008:15). Vid upphandling enligt LOU, verkar den eller de vårdgivare som vinner upphandlingen utan konkurrens från andra, fram till avtalstidens slut. Vid upphandling enligt LOV råder istället *fri etableringsrätt*, där alla anbudsgivare som svarar mot de krav som en kommun eller ett landsting ställt i sina *förfrågningsunderlag*

för tjänsten, tilldelas ett kontrakt för att utföra tjänsten. På så sätt möter lagen om valfrihetsystem det ökade behovet av en förnyad upphandlingslagstiftning, samtidigt som det introducerar ett utökat patient- och brukarinflytande över vård- och omsorgstjänsterna (Anell et al. 2012).

Ett viktigt syfte med LOV, från statens sida, var att öka inflytandet för den enskilde brukaren. I lagpropositionen beskriver regeringen att LOV ska ses som en del i strävandet mot att sätta brukaren i fokus, genom att makten förskjuts från politiker och tjänstemän till brukare, i dennes egna val av vård- och omsorgsgivare. Dessutom beskrivs den nya lagstiftningen leda till nytänkande och mångfald, samt bättre förutsättningar för kvinnors företagande och för små företag att leverera tjänster till den offentliga sektorn (prop. 2008/09:29). Intressant att notera är att de resonemang om kostnadseffektivitet som var centralt vid införandet av LOU i stora drag saknas i förarbetena till LOV. Det är istället frågan om krav på tjänsternas *kvalitet* och *mångfald* som lyfts fram i Frittvalutredningens betänkande och även i propositionen behandlas utförligt hur god kvalitet ska säkerställas för de insatser som omfattas av LOV (SOU 2008:15, prop. 2008/09:29). Tanken i lagen är att konkurrensen skapar incitament för företagen att erbjuda högkvalitativa tjänster för att locka till sig kunder. Genom att brukare och patienter väljer de bästa utförarna, dvs. ”röstas med fötterna”, slås de sämsta utförarna ut från välfärdsmarknaden.

Sedan LOV introducerades 2009 har framför allt den landstingsstyrda primärvården och den kommunala äldreomsorgen påverkats. Inom primärvården är tillämpningen av LOV obligatorisk sedan 2010 och drygt 40 % av verksamheten drivs idag av privata företag (SKL 2015). Reformen har också haft ett stort genomslag inom äldreomsorgen, trots att lagen inte är tvingande för kommunerna. Tillämpning av LOV är nu den vanligaste privatiseringsformen rörande hemtjänst för äldre. Idag bedrivs drygt en fjärdedel av hemtjänsten och drygt en femtedel av äldreboendeplatserna i privat regi (Socialstyrelsen 2015a) (Socialstyrelsen, 2015), och valfrihetssystem för hemtjänst finns idag i 157 av landets 290 kommuner (Winblad, Mankell & Olsson kommande). Förutsättningarna för att etablera nya hemtjänstföretag är emellertid mycket varierande i landet, varför det i merparten av kommunerna inte finns fler än ett fåtal externa utförare.

Landstingen och kommunerna har stor handlingsfrihet gällande vilka krav som ska ingå i förfrågningsunderlagen för tjänsterna, vilket är en viktig del för ett fungerande ansvarskutkrävande i LOV. Alla utförare som anses vara lämpade för att bedriva verksamhet ska enligt lagen om valfrihetssystem också tillåtas att göra det. Eventuella krav på utförare som inte anges i förfrågningsunderlaget är således inte möjliga att utkräva. Därför är innehållet i kravspecifikationerna av särskild vikt för att det beställande landstinget/kommunen ska kunna leva upp till sitt lagstadgade ansvar för tjänsternas kvalitet. Oavsett om patienter och brukare väljer bort de sämre utförarna, måste även beställaren på något sätt

kunna avgöra huruvida tjänsten är utförd på det sätt man har kommit överens om.

Mekanismer för kvalitetssäkring

Privatiseringsreformerna innebär att kommuner och landsting numera är hänvisade till att styra utförarna på ett delvis annorlunda sätt än tidigare för att kunna garantera ett gott resultat. Nedan presenteras fyra olika sätt som är teoretiskt möjliga att använda sig av för att garantera kvaliteten i verksamheten, så kallade *kvalitetssäkringsmekanismer*. De två första mekanismerna utgår från att det offentliga styr den privata verksamhetens kvalitet. Detta görs dels genom att formulera tjänstens innehåll i ett kontrakt, dels genom uppföljning av samma kontrakt. Dessa två mekanismer är tätt sammanknutna, då möjligheten att följa upp ett kontrakt till stor del beror på hur det är formulerat. Den tredje och fjärde kvalitetssäkringsmekanismen utgår ifrån medborgarens möjlighet att påverka välfärdens kvalitet, genom att välja och välja bort utförare. Alla mekanismer diskuteras nedan både utifrån deras teoretiska förutsättningar och utifrån deras praktiska tillämpningar.

KVALITETSSÄKRING GENOM KONTRAKTENS KRAVSPECIFIKATIONER

I ett system där ansvar för tjänster åläggs privata utförare blir kontraktet mellan beställaren (kommun eller landsting) och utföraren (vård- eller omsorgsföretag) centralt. Genom att delegera produktionen av dessa tjänster, förväntas konkurrensen leda till kvalitativt sätt bättre och billigare lösningar än den tidigare kommunala eller landstingsdrivna verksamheten. Förhoppningen är också att privata konkurrensutsatta vårdaktörer ska stärka innovationskraften inom sektorn.

Trots att själva verksamheten förflyttas till och utförs av privata företag, har beställaren (dvs. kommun eller landsting) fortsatt det juridiska ansvaret att se till att en vård och omsorg av god kvalitet erbjuds medborgarna inom området (SFS 1982:962 3§, 18§ och SFS 2001:453 2 kap. 1§). Ett sådant system kräver dels att beställarens och utförarens roller är tydliga, dels att beställaren kan utkräva ansvar för respektive ansvarsområde. För att ansvarsutkrävande ska vara möjligt är det nödvändigt att beställare och utförare är överens om vad som ska utföras för den givna ersättningen. Häri ligger dock en ständig konflikt eftersom en utförare inte har full insikt i vad beställaren önskar och inte heller har samma incitament att leverera den önskade kvaliteten till det givna priset. Enligt principal-agentmodellen, som presenterades i inledningen, har agenten alltid ett kunskapsövertag och vet på vilka områden det är möjligt att sänka kvaliteten utan att det märks alternativt utföra färre antal tjänster för det givna priset. Det är i denna kontext som kontraktet blir avgörande, eftersom det är här uppdraget definieras (Brown et al. 2007).

Kontrakten mellan beställare och utförare är avsedda att ålägga vård- och omsorgsutförare att leverera en viss typ av tjänst. Tjänstens omfattning, utformning och innehåll anges sammantaget i ett avgränsat avsnitt av kontraktet som ofta omnämns *kravspecifikationen*. Här formuleras tjänstens kärna. Definitioner av vård och omsorgstjänster utgör emellertid en stor utmaning. Det är på förhand en svår uppgift att formulera ett kontrakt med en tillräckligt bra beskrivning av tjänstens innehåll och vilka resultat som avkrävs. Särskilt omsorgstjänster av mer *mjuk* och personnära karaktär har visat sig svåra att definiera (Blank & Eggink 2001). I kontrakt där utförare åläggs att behandla patienter och brukare med mycket olika behov, verka inom vårdkedjor med många aktörer, eller med en ständigt föränderlig behovsbild, krävs en tydlig ansvarsfördelning och samförstånd. Även professionens självständighet är avgörande – en läkare med legitimation för att utföra exempelvis KBT-behandlingar eller vissa kirurgiska ingrepp går att ålägga en annan handlingsfrihet, än yrkesgrupper som inte har en lika tydlig legitimitet.

Kontrakten ska även ha en *kvalitetssäkrande* funktion: de ska formulera det önskade utfallet av tjänsten. Det är just utfallet av tjänsten som beställaren (kommun eller landsting) enligt lag är ansvarig för. Att definiera och mäta kvalitet på utfallet av vård och omsorg är i vissa avseenden och aspekter relativt okomplicerat. Utfallet av exempelvis ett kirurgiskt ingrepp i en knäled går att inom relativt snar framtid bedöma utfallet av. Men inom mindre avgränsade och mer komplexa vård- och omsorgstjänster är utfallet svårare att bedöma. Hur bedöms exempelvis utfallet av tjänster utifrån krav som stipulerar ”hög grad av delaktighet” eller ”ett gott bemötande”? Särskilt där tjänsten utgörs av mänsklig interaktion är det svårt att förutsäga dess möjliga komplikationer och uppkomna situationer och därmed också att bedöma kvaliteten.

Givet att vård- och omsorgstjänster oftast är både svårdefinierade och svåra att bedöma kvaliteten på, kan man säga att det ligger i kontraktens natur att vara ofullständiga. Detta är en fråga som behandlats utförligt i contracting-litteraturen (Hart 2003; Van Slyke 2003; Brown et al. 2007). Konsekvensen av ofullständiga kontrakt blir att det kommer att finnas situationer och omständigheter där vårdgivaren inte är styrd av kontraktets innehåll, vilket kan ge upphov till oklarheter kring ansvarsutkrävande och vem som ansvarar för resultatet av tjänsten. Å andra sidan kan vagare kontrakt potentiellt skapa större möjligheter för utföraren att forma sin egen verksamhet, till följd av en större flexibilitet att möta de lokala förutsättningarna (Brown et al., 2007). Eftersom det är svårt att formulera ett heltäckande kontrakt krävs både förtroende och tillit mellan parterna i kontraktrelationen (Almqvist, 2001; Brown et al., 2007; Amirkhanyan et al., 2012)

Den empiriska forskningen kring kontraktformulering och kontraktstypförändring för svenska välfärdstjänster är begränsad. I två nyare studier behandlas emellertid kontraktstyrning för äldreomsorg respektive specialistsjukvård

(Winblad et al. 2014; Winblad, Mankell & Olsson 2015). I studierna analyseras tjänsternas förfrågningsunderlag, dvs. det grundkontrakt som det beställande landstinget/kommunen ingår med varje utförare (totalt analyserades 2700 krav i 20 hemtjänst-kontrakt, samt 3500 krav i 16 specialistvårdskontrakt). Förfrågningsunderlagens analyserades för i vilken utsträckning kraven var skrivna på ett sådant sätt att de var *möjliga för kommuner och landsting att följa upp*, samt om de var *mätbara*. Resultaten visar att det utifrån kravens formuleringar många gånger var svårt för kommuner och landsting att följa upp om kraven uppfyllts eller inte. Resultaten pekar på en låg uppföljningsbarhet inom de flesta av de analyserade tjänsterna, framför allt inom hemtjänsten där drygt 44 % av kraven analyserades som *ej uppföljningsbara*. Den absoluta majoriteten av kraven var dessutom av dikotom karaktär, dvs. gick att svara ja eller nej på och fungerade i princip som en checklista – något som i sig kan vara vanskligt att använda som underlag för att följa upp vård- och omsorgstjänster då det inte säger något om *hur* tjänsten utförts.

Ett andra resultat att lyfta fram är möjligheterna för den beställande parten att mäta den tjänst man kontrakterat ut. Mätbara krav kännetecknas av att det är möjligt att avgöra i vilken grad kravet har uppfyllts, exempelvis i hur stor utsträckning personalen kommit i tid till de brukare som har hemtjänst, eller hur många operationer per år som leder till oplanerade återinskrivningar. Sådana krav visade sig dock vara mycket ovanliga i både äldreomsorg och specialsjukvård – 7 % i hemtjänsten respektive 5 % i specialistvården. Sammantaget visar resultaten att kontrakten inom vård- och omsorgstjänster sällan kan följas upp i sin helhet. Studierna av kontrakt inom svensk vård och omsorg belägger ytterligare det som belysts i den internationella diskursen, nämligen att det är svårt för den beställande parten att skriva fullständiga kontrakt inom vård- och omsorgssektorn.

Möjligheterna att följa upp tjänstens kvalitet hänger också samman med vilken typ av tjänst som beställarna skriver kontrakt för, vissa tjänster är svårare att avgränsa och definiera. För att på ett fruktbart sätt kunna uttala sig om tjänsternas karaktär, har Avedis Donabedians (1966; 1988) tredelade *struktur-process-resultat*-modell för kvalitet inom vård och omsorg använts. Donabedian menar att man antingen kan belysa kvalitet genom att studera vilka *strukturer* som finns på plats vid utförande av tjänsten, exempelvis kompetens hos personal eller medicinsk utrustning. Kvalitet kan även belysas genom att studera vårdens *processer*, dvs. hur man bedriver tjänsten, verksamhets arbets sätt och flödet i verksamheten. Den tredje och sista aspekten är att studera *resultatet* av vårdverksamheten, exempelvis vilka effekter verksamhetens tjänster har på hälsan eller funktionsförmågan hos individerna, eller hur nöjda de är med den tjänst de har erhållit.

Donabedians modell har använts vid analyser av kraven i nämnda studier av hemtjänst och specialistvård. Resultatet pekar på att andelen strukturkrav är

avsevärt högre inom specialistvårdsområdet (närmare 30 %) än inom hemtjänsten (12 %). Inom sjukvården kräver beställaren att utförarna har vissa strukturer på plats för att få utföra tjänsten, exempelvis gemensamt journalsystem eller specifik kompetens hos vårdprofessionen. Inom äldreomsorgen tycks detta inte vara lika viktigt (Winblad et al. 2014; Winblad, Mankell och Olsson 2015).

Trots en relativt hög andel strukturkrav inom specialistsjukvården framgår av studierna att beställarna (kommuner och landsting) i både hemtjänst och specialistsjukvård framför allt ställer krav på tjänsternas processer. Genom att säkerställa att personalen utför tjänsten på ett angivet sätt och arbetar i enlighet med beställarens riktlinjer blir processkraven ett medel för att garantera kvaliteten. Att andelen processkrav är högre i hemtjänstkontrakten än i specialistvårdskontrakten kan bero på att läkare och sjuksköterskor har högre professionell autonomi, vilket gör att landstingen har mindre behov av att i detalj styra hur de ska arbeta. Det finns emellertid ett övergripande problem med att i för hög grad styra tjänsterna med processkrav. Genom att beställaren styr utförarnas tillvägagångssätt, begränsas möjligheterna för utförarna att själva forma sin egen verksamhet. Detta kan leda till en homogenisering av tjänsterna, där utförarna inte kan profilera sig eller hitta nya lösningar för hur tjänsten ska bedrivas (Holmström 1989). Denna homogenisering talar emot ett av de ursprungliga syftena med privatisering och ut kontraktering: dvs. att privatiseringen skulle stimulera utförarnas innovation och nytänkande. Följden blir istället att kontrakten med externa utförare begränsar möjligheterna till innovation och kvalitetsförbättring inom vård- och omsorgsområdet.

Slutligen visar resultaten att det är ytterst ovanligt att styra med krav på resultat, såsom patientnöjdhet eller minskad dödlighet. Bland kraven i hemtjänstkontrakten utgjorde resultatkrav mindre än 1 %, och drygt 4 % inom specialistvården. Detta är problematiskt eftersom resultatkrav är de tydligaste kvalitetskraven, och en brist på dessa ytterligare försämrar beställarens möjlighet att kontrollera utfallet av vården. En förklaring till den låga andelen resultatkrav kan vara att det för 'mjuka' tjänster ofta är svårt att formulera tydliga krav. Hur ska man exempelvis formulera fungerade resultatkrav kopplade till krav på "en värdig vård" eller ett "gott bemötande"? Att enbart styra mot specifika resultatmål är dock förenat med vissa risker, eftersom man då riskerar att utförare formar och bedriver tjänsten utifrån vad som mäts och följs upp (Power 1999).

Sammanfattningsvis visar studierna på problem med att styra vård- och omsorgstjänster genom kontrakt. När man formulerar kontrakt för komplexa och svårdefinierade tjänster, blir riskerna med ofullständiga kontrakt mer påtagliga. För just mjukare och mer personnära tjänster som vård och omsorg, är risken överhängande att ansvarig beställare inte kan kontrollera tjänstens kvalitet och huruvida man får det man har betalat för. En kontraktsrelation kräver också tydliga uppföljningsmekanismer, vilket behandlas i nästa avsnitt.

KVALITETSSÄKRING GENOM UPPFÖLJNING AV KONTRAKTEN

Skattefinansierad vård och omsorg kräver någon form av ansvarsutkrävande från beställarna gentemot utförarna, som får del av de gemensamma medlen. När välfärdstjänster utkontrakteras på en marknad tappar emellertid kommuner och landsting till viss del kontrollen över hur tjänsterna utformas. Mot bakgrund av denna risk är därför uppföljning av kontrakt en nödvändighet för att kontraktstyrning ska fungera. Som visats ovan är vissa aspekter av vård- och omsorgstjänster svåra att formulera på ett skarpt sätt i kontrakten. Ansvarsutkrävandet kan försvåras ytterligare av kontraktens tendens att bli alltmer omfattande, något som ska kompensera för beställarens minskade inflytande över tjänstens utförande. Beställarens utmaning blir därför att skapa uppföljningsrutiner som också relaterar till och speglar kontraktet på ett bra sätt (Romzek & Johnston 2005).

Litteraturen är omfattande kring hur NPM har lett till en ökad uppföljning, granskning och detaljstyrning av välfärdstjänsterna. Man har påvisat att uppföljningen i sig kraftigt påverkar arbetet inom vård och omsorgen (Power 1999; Levay & Waks 2006; Lindgren 2014), där bland annat ett ökat administrativt arbete för personalen har framhållits som ett problem. Uppföljningen riskerar också att skapa prioriteringar och incitamentsstrukturer som negativt påverkar vårdens kvalitet, då de indikatorer som följs upp får en central roll i verksamheten och därmed tränger undan de delar av verksamheten som inte följs upp. Denna problematik känns också igen från avsnittet om resultatkrav ovan. Kritiken mot den omfattande granskningen grundar sig dels på att det är tveksamt om det överhuvudtaget är möjligt att definiera kvalitet genom indikatorer och kravformuleringar, dels på att granskningen i någon mån tar för givet att vård- och omsorgsprofessionerna inte är pålitliga och därmed behöver kontrolleras. I en styrlogik där kontrakt mellan olika parter ingår är uppföljning emellertid en logisk följd – man behöver se till att de gemensamma medlen går till det som de är avsedda för, och att den kvalitet man har avsett också uppnås. Kontraktsuppföljningen fungerar därför dels som en allmän kontrollfunktion av att enskilda vårdgivare håller den utlovade vård- och omsorgskvaliteten, dels som ett led i ett framåtblickande utvecklingsarbete för kommuner och landsting, där brister kan leda till ett förbättringsarbete. Det nya marknadsbaserade systemet har således ett inneboende dilemma – vi vet att allt för nitisk granskning och uppföljning har potentiellt negativa effekter för tjänsternas utförande (i synnerhet för professionen), men samtidigt behövs uppföljningen för att säkerställa att vi får de tjänster och den kvalitet vi betalar för.

Olika svenska studier visar att i praktiken tycks uppföljningsarbetet i landsting och kommuner främst präglas av en mer allmän typ av uppföljning där vissa specifika kvalitetsindikatorer följs upp hos samtliga utförare. I en fallstudie av fyra kommuner i landet visas exempelvis att kommunerna istället för att följa upp de kvalitetskrav som fanns angivna i kontrakten ägnade sig åt vad

som närmast kan beskrivas som en allmän uppföljning av hela verksamheten där huvudsyftet var att säkerställa att inga allvarliga brister förekom (Blomqvist & Winblad 2013). Detta tolkades av författarna som att kontrakten sågs som ett viktigt sätt att styra utförarna när de formulerades, men att kontrakten sedan kom att tappa i betydelse. Arbetet med uppföljning tycks ha ökat, men själva uppföljningen av just kontrakten förblir ändå svag (ibid). Samma resultat visar en studie där intervjuer gjordes med tjänstemän och politiker i tre landsting i landet. Respondenterna uppgav att man fokuserade mer på den allmänna uppföljningen av specialistsjukvården än på att följa upp specifika kontrakt. Många politiker och tjänstemän var näst intill främmande inför att utgå ifrån kontrakten i arbetet med uppföljning (Winblad, Mankell & Olsson 2015). Endast en respondent i intervjustudien nämner kontraktets krav vid frågan om vilken roll kontrakten spelar vid uppföljningsarbetet:

Vi plockar ut de delarna som vi anser relevanta. Alla kraven kommer inte att följas upp. Om vi säger såhär, vi ska ju försöka hämta data ur våra system och då får vi försöka begränsa oss.

Flera respondenter i intervjustudien menar emellertid att trots avsaknaden av kontinuerlig kontraktsuppföljning fyller kontraktet en funktion, de fungerar som referensdokument när något går fel. Detta resonemang bygger dock på ett reaktivt styrningssätt, det vill säga att man agerar först när brister redan påträffats. För att en sådan strategi ska kunna verka kvalitetshöjande krävs att vårdgivare som brister i att uppfylla kraven sanktioneras på ett sätt som leder till förändring och förbättring. Här visar dock resultaten att sanktioner inte används i någon större utsträckning när kontraktens mål inte uppnås, varken inom specialistsjukvården eller inom äldreomsorgen (Winblad, Mankell & Olsson, 2015; Winblad, Mankell & Olsson, kommande).

Att själva kontraktet tycks spela en sådan liten roll i det praktiska uppföljningsarbete man utför, och att vissa delar av kontraktet inte kan följas upp på grund av för vagt formulerade krav, blir i längden problematiskt. Kontraktet som styrningsverktyg riskerar att bli verkningslöst och politikerna vet inte om det som beställts verkligen har utförts.

KVALITETSSÄKRING GENOM VAL AV UTFÖRARE

I och med införandet av valfrihetssystem enligt LOV tillkom en ny form av kvalitetssäkrande mekanism inom den svenska vård och omsorgen: brukare och patienter kan numera rösta med fötterna och välja bort vårdgivare som man inte är nöjd med. Kvalitetssäkring i form av val av utförare innebär således att brukare och patienter genom sina val avgör vad som är bra respektive dålig kvalitet i verksamheten. Konceptuellt diskuteras denna kvalitetssäkringsmekanism ofta utifrån Hirschmans (1970) teori om *exit* och *voice*, och omnämns ofta som den s.k. *choice*-diskursen. Enligt Hirschman kan patienter och brukares missnöje

med en organisation eller en tjänst ta sig uttryck på två sätt; antingen använder brukaren sin röst och framställer klagomål direkt till organisationen (voice), eller så visar brukaren sitt missnöje genom att söka sig vidare och lämna organisationen (exit). Möjligheten att bli vald – eller risken att bli bortvald – skapar incitament för utförare att höja kvaliteten i verksamheten. De utförare som inte väljs erhåller inga resurser och slås därmed ut från marknaden, varvid endast utförare med god kvalitet återstår. I denna modell är således kvalitetsäkringsansvaret överfört till medborgarna.

Denna typ av kvalitetssäkring kräver dock att ett antal förutsättningar är uppfyllda för att fungera; att det finns en fungerande konkurrens mellan olika utförare i området; att det finns information om de olika valalternativen tillgänglig för patienter och brukare; att patienter och brukare har faktisk möjlighet att ta till sig sådan information; och att patienten själv känner till sina preferenser och kan artikulera dem i mötet med vårdgivaren (Le Grand 2009; Moberg, Winblad & Blomqvist kommande). I följande avsnitt kommer var och ett av dessa kriterier studeras noggrannare utifrån den aktuella forskningen på området.

För att individens val i teorin ska fungera kvalitetssäkrande krävs att det finns en *fungerande konkurrens* mellan vårdgivare. Enligt Julian Le Grand, som är en tongivande forskare inom valfrihetsforskningen, krävs flera konkurrerande vårdgivare för att den väljande individen ska kunna påverka kvaliteten utifrån dennes preferenser. Därtill krävs även att nya aktörer lätt ska kunna etablera sig på marknaden och att aktörer som inte håller måttet lätt tvingas lämna marknaden. Le Grand går så långt som att säga att så länge det finns en fungerande mekanism på plats för att garantera en kännbar kostnad för lågkvalitativa vårdgivare som missköter sig, behövs inte någon ytterligare kvalitetssäkringsverksamhet (Le Grand & Bartlett 1993; Le Grand 2009). En perfekt marknad är dock bara ett ideal. I ett land som Sverige, där skillnaderna mellan stad och landsbygd är påtaglig, finns svaga incitament för privata utförare att etablera sig överallt. Konkurrensverket har visat att befolkningstäthet är den viktigaste faktorn för var privata vårdgivare etablerar sig inom primärvården (Konkurrensverket 2014). De nyetablerade privata utförarna inom äldreomsorg återfinns främst i storstadsområden (Winblad & Isaksson 2013). Hur många utförare av en tjänst det krävs inom en region för att man ska kunna tala om en 'fungerande konkurrens' är givetvis en bedömningsfråga; det är rimligt att anta att det krävs fler än två, gärna mer än en handfull. I områden med ett lågt antal utförare är valmöjligheterna begränsade vilket sätter valet som kvalitetssäkringsmekanism ur spel. Ett andra problem med få aktörer är risken för oligopol på marknaden. Få och större företag är mindre känsliga för att bli bortvalda och brukare och patienters val blir därför mindre viktiga när det gäller att påverka kvaliteten. En ytterligare viktig förutsättning för att konkurrensmekanismen ska fungera korrekt och rättvist är att individen gör ett rationellt

val av utförare. För att ha möjlighet till detta är *information om valalternativen* en grundförutsättning. Detta är något som kräver ett stort förberedande arbete inför införandet av ett valfrihetssystem. För att skapa användbar information krävs att verksamheten blir transparent genom att den mäts, bedöms och jämförs. Enligt Le Grand (2009) ger närvaron av informationen även incitament för verksamheten att höja kvaliteten. Omfattande jämförande register, så som det svenska systemet med Öppna jämförelser, har skapats i flera länder för att möjliggöra informerade val (Victoor et al. 2012).

De som konsumerar vård, och kanske framför allt omsorg, är sällan en röststark grupp. För att informerade val ska komma till stånd, krävs exempelvis att kommuner och landsting avsätter resurser för att skapa den informationsmässiga infrastruktur som krävs och se till att information är lättillgänglig även för personer med exempelvis kognitiv nedsättning eller ett annat modersmål. Förutom infrastrukturen kring information är självklart innehållet väsentligt. I en ny studie av Moberg och kollegor (2015) undersöks den webbaserade information som äldre får inför val av hemtjänstutförare. Moberg visar på allvarliga brister med avseende på den information som förmedlas till brukare inom äldreomsorgen. Informationen om utförarna är förvisso ofta utformad på ett begripligt sätt, men brukarna saknar möjlighet att jämföra hemtjänstutförarna på ett systematiskt sätt. Vårre är att endast två av de 22 undersökta kvalitetsparametrarna (att brukaren *erbjuds kontaktperson*, samt *vilket språk* hemtjänstutföraren talar) presenteras på ett godtagbart sätt på kommunernas hemsidor. Sannolikt kan dessa resultat delvis förklaras med svårigheten att konkretisera och konceptualisera dessa mjuka omsorgstjänster. Svårigheterna att göra informerade val är desamma för primärvårdens patienter. Det saknas i stort sett information om kliniska resultatmått på landstingens hemsidor, och den tillgängliga informationen rör uteslutande serviceaspekter såsom tillgänglighet och öppettider vilket ger en begränsad bild av kvaliteten (Winblad, Hopfgarten & Andersson 2011). Den bristfälligt förmedlade information skapar svårigheter för brukare och patienter att välja vårdgivare med avseende på kvalitet.

Det räcker emellertid inte med att tillgängliggöra kvalitetsinformation om de olika utförarna av tjänsten. Huruvida patienter eller brukare *faktiskt baserar sina val på informationen* är en helt annan fråga. Vilken roll information spelar för ett val kan avgöras av allt från att man som brukare eller patient är passiv i sitt val och inte vill tillgodogöra sig den information, till att man inte har tillräckliga grundkunskaper, språkkunskaper eller kognitiva förmågor för att förstå informationen som förmedlas. Flera internationella studier visar att information om kvalitet på tjänsten inte nödvändigtvis utgör den främsta grunden för brukare och patienters val. Exempelvis förlitar sig istället många på rykten eller rekommendationer från exempelvis allmänläkare eller familj och vänner (Lako & Rosenau, 2009; Tummers, Jilke, & Van de Walle, 2013; Victoor et al., 2012). Farhågan att resurssvaga patienter och brukare utnyttjar valfriheten

i lägre utsträckning och därmed inte får ta del av valfrihetens positiva effekter har stöd i den internationella forskningen. Exempelvis visar flera studier att äldre personer i avsevärt lägre utsträckning är benägna att göra aktiva val av vårdgivare (Berkelmans et al. 2010). Meinow och kollegor (2011) fann i en studie av äldres förståelse av och tillgång till information om äldreomsorgsgivare, att en majoritet av respondenterna hade svårigheter att använda sig av informationen. Det finns också ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och i vilken grad som patienter gör aktiva val av vårdgivare, dvs. högt utbildade gör detta i större utsträckning (Fotaki et al. 2008; Vrangbaek et al. 2007; Berkelmans et al. 2010). Dessa socioekonomiska skillnaders påverkan på det informerade valet riskerar att äventyra kvalitetssäkringsmekanismen, men utgör också ett hinder för målet om jämlik vård (Fredriksson, Blomqvist & Winblad 2013; Zigante 2011).

För att göra ett val krävs inte bara information, möjlighet och vilja att ta till sig informationen. Det är även centralt att patienten eller brukaren har tillräckligt stor *självkännedom*, dvs. att denne vet vad de egna önskemålen är och vad han eller hon behöver få ut av vården, eller åtminstone av valet av utförare. Inom just specialiserad sjukvård och social omsorg är det särskilt problematiskt, eftersom väljarna i dessa sammanhang ofta är svaga och sjuka på olika sätt (Meinow, Parker & Thorslund 2011; Greve 2003; Baxter & Glendinning 2013). Glendinning (2008) menar emellertid att valmöjligheter inom just social omsorg är särskilt viktiga, eftersom det präglar hela brukarens liv under en lång period. Flera studier vittnar trots detta om en minskad vilja att göra aktiva val bland dessa svagare grupper, som på grund av en omfattande vårdkonsumtion ofta har fler och upprepade val att göra (Moffatt et al. 2012; Meinow, Parker & Thorslund 2011).

Sammanfattningsvis kan sägas att en kvalitetssäkringsmekanism som baseras på brukarens eller patientens val utgår från premissen om en fungerande marknad och individens förmåga till rationella val. Som har framgått i detta avsnitt finns omfattande forskning som illustrerar inneboende konflikter i samtliga de förutsättningar som antas vara nödvändiga för att systemet ska leverera kvalitativ och jämlik vård genom brukares val av utförare. Sannolikt finns även många exempel där förutsättningarna finns på plats, men kritiken som framförts pekar på flera inneboende systemfel som komplicerar valfrihetssystemens roll som kvalitetssäkringsmekanism.

KVALITETSSÄKRING GENOM BYTE AV UTFÖRARE

Ett valfrihetssystem ger inte bara möjligheter för brukare och patienter att välja utförare, det tillåter även *byte* av utförare, dvs. *omval*. Kvalitetssäkring genom val och omval bygger alltså på samma mekanism, dvs. att konkurrens om patienter eller brukare leder till bättre kvalitet. Man kan därför säga att val och omval är två varianter av samma exit-mekanism. Däremot finns stora

skillnader mellan de olika valsituationerna, som också kan sägas påverka hur väl de påverkar vårdens kvalitet.

Omvalet utgör på så vis en fjärde kvalitetssäkringsmekanism, som till viss del skiljer sig från det första valet, eftersom det skapar ytterligare en möjlighet för individen att utkräva ansvar och för utförare att anpassa sig efter individens önskemål. Risken att förlora missnöjda brukare och patienter antas leda till att utförare strävar efter att hålla en hög kvalitet. Denna lyhörddhet gentemot brukarnas önskemål och krav benämns inom forskningen för *responsiveness* (De Silva 2000).

I alla valsituationer gör brukaren eller patienten ett första val av utförare – antingen aktivt eller passivt. Det finns dock en risk att brukare och patienter gör sitt första val utan någon specifik kunskap eller orsak. Kanske är de inte särskilt intresserade av själva valet eller så vet de inte hur de ska agera för att ta del av information för att kunna jämföra utförare. Däremot är de som *byter bort* en utförare som de tidigare har valt, sannolikt mer motiverade att göra ett mer informerat val. Detta antagande bygger på att dessa personer har skaffat sig erfarenhet av tjänsten som de eventuellt inte hade innan sitt första val – detta gäller särskilt inom äldreomsorgen. Därmed vet de i högre grad vad de önskar sig av en utförare. Ett omval kan därför i flera avseenden anses vara mer välgrundat och därför anses ge bättre information om verksamhetens kvalitet.

Med utgångspunkt i valfrihetssystemens teoretiska grund, det vill säga Hirschmans teorier om *exit*, finns emellertid flera faktorer som komplicerar omvalets betydelse som kvalitetssäkringsmekanism. En brist i Hirschmans teoribildning är antagandet att företag (i sammanhanget vårdgivare) får tydliga signaler om att förändra sitt beteende när kunder försvinner. Det är utifrån författarens resonemang oklart hur denna feedback-mekanism ser ut eller fungerar. Hur tar ett företag till exempel reda på vad patienter och brukare är missnöjda med, när de redan lämnat organisationen? Egger de Campo (2007) påpekar också att företagets beteende inte alltid är nyttomaximerande då man har andra faktorer att ta hänsyn till, exempelvis personalpolitik och interna rutiner. För ett större företag får brukare och patienters omval inte heller lika stora effekter som för ett mindre företag, vilket gör *exit*-mekanismen mindre verksam. En annan kritisk invändning är att Hirschman enbart diskuterar begreppet "exit" i meningen "avstå" eller "välja bort". Ofta handlar val om att välja i positiv bemärkelse. Ett utträde ur en organisation behöver inte hänga samman med att verksamheten inte uppfyller konsumentens krav, utan kan också bero på en förhoppning om ännu högre kvalitet någon annanstans. Ett omval kan också grunda sig i faktorer som inte har med vårdens kvalitet att göra utan snarare med praktiska omständigheter: en patient som flyttar och därmed byter till en vårdcentral som ligger närmare det nya hemmet eller arbetsplatsen, har säkerligen inte baserat sitt val på kvalitetsaspekter utan snarare på närhet.

Sammanfattningsvis är det därför svårt att utgå från att val och omval kan sägas utgöra en kvalitetssäkrande mekanism.

Att stanna kvar hos den vård- eller omsorgsgivare som valts ses i teorin också som ett tecken på kvalitet och nöjdhet, något som behöver problematiseras ytterligare. Det finns mycket forskning som visar att det finns många andra skäl till varför man inte byter utförare (se t.ex. Vabø 2006; Egger de Campo 2007). Utträde inom tjänstesektorn är ofta förbundet med stora transaktionskostnader som försvårar för medborgaren att nyttja denna påverkanskanal. Både av lojalitet och av praktiska skäl byter man inte hur som helst bort en person eller organisation till vilken man har upparbetat en relation (Glendinning 2008; Fotaki 2013). Dessutom kan det vara obehagligt att konfrontera en läkare eller en hemtjänstutförare med ett eventuellt byte. Att byta enhet kan också vara tidskrävande, exempelvis att informera en ny läkare om hela den medicinska historiken. Den allvarligaste invändningen mot exit är dock att det råder en stor informationsasymmetri som gör det svårt för medborgaren att veta om och på vilket sätt det nya alternativet är bättre än det gamla. Rent teoretiskt finns alltså viktiga poänger med omval som en kvalitetssäkrande mekanism, som dessutom kompletterar det första valet på flera områden. I praktiken är omvalet dock inte okomplicerat, då det finns många situationer som kan hindra brukare och patienter från att byta utförare när de är missnöjda.

Om man istället ser till den empiriska forskningen kring omvalet, finns det flera studier som visar på att omval är mycket ovanligt inom svensk vård- och omsorg (Winblad, Andersson & Isaksson 2009; KPMG 2009; Socialstyrelsen 2015b). En ny svensk enkätstudie, riktad till samtliga kommuner med valfrihetssystem, har undersökt hur många brukare som gjorde ett aktivt första val, respektive omval inom den svenska äldreomsorgen, under 2013. Resultaten visar på att medan majoriteten gör ett aktivt första val, är det mycket ovanligt att brukare senare *byter* utförare. Av de tillfrågade kommunerna uppskattade 40 % av kommunerna att ingen brukare har bytt utförare under året. Resterande kommuner uppskattar att andelen brukare som byter utförare ligger på 1–5 %. I kommentarerna i enkäten anger dessutom flera kommuner att den absoluta majoriteten av deras brukare väljer kommunen som utförare, samt att det inom många kommuner bara finns en eller ett par externa utförare (Winblad, Mankell & Olsson, kommande). Enkätstudiens resultat visar därmed att de förutsättningar som stipulerats ovan för ett fungerande exit-system inte uppfylls på många håll i landet. Viktigt att understryka är dock att det centrala i ett exit-system inte är själva bytet av utförare, utan att omvalet faktiskt också grundar sig i ett missnöje. Motiven bakom ett omval är ofta svåra att få information kring. Mot bakgrund av forskningen rörande svaga patienters och brukares svårigheter att välja och välja om, i kombination med det mycket låga antalet omval som gjorts inom ramen för de upprättade valfrihetssystemen, kan man dock dra slutsatsen att omvalet inte är en stark kvalitetssäkrande mekanism.

Sammanfattningsvis kan omval å ena sidan sägas vara en mer effektiv kvalitetsäkringsmekanism än det första, initiala valet, på grund av att sannolikheten att individerna gör ett mer informerat val är högre. Å andra sidan krävs fortfarande att ett antal konkurrensmässiga förutsättningar finns på plats. Flera studier visar emellertid att mycket få patienter och brukare faktiskt använder möjligheten att byta utförare. Som ett sätt att kvalitetssäkra vården är omvalet därför en mycket svag mekanism, vilket ytterligare belyser kommuner och landstings ansvar för att säkerställa kvaliteten i omsorgen på andra sätt.

Sammanfattande diskussion

Effekterna av den pågående privatiseringen och införandet av det fria vårdvalet inom vård och omsorg är en angelägen fråga för både patienter, vårdpersonal och samhället som helhet. En central fråga är om det är möjligt att kombinera ett välfärdsystem med hög grad av valfrihet och privata alternativ och samtidigt bibehålla en högkvalitativ vård och omsorg. Syftet med denna artikel var att undersöka om de övergripande kvalitetssäkringsmekanismer som finns inbyggda i privatiserings- och valfrihetsmodellerna skapar förutsättningar för att följa upp kvaliteten hos privata utförare i sjukvård och äldreomsorg. Att undersöka Sverige i detta sammanhang är särskilt intressant eftersom Sverige på kort tid har gått till ett system med fri etablering av privata aktörer och stor valfrihet för medborgarna samtidigt som man värnar om en universell, jämlik och högkvalitativ välfärd. Genom att studera Sverige ges unika insikter i hur väl en välfärdsstat hanterar detta spänningsförhållande. Vad vi känner till finns få, eller inga undersökningar, som på ett systematiskt sätt studerat kvalitetssäkringsmekanismerna i de nya privatiseringsreformerna. Därmed kan vår egen studie ge ett viktigt bidrag även till den mer övergripande forskningen om contracting, kvasimarknader, och kvalitetsuppföljning.

Även om fler och fler privata vårdgivare tillkommit under senare år är lagstiftningen tydlig på att kommuner och landsting fortfarande är ansvariga för att upprätthålla en god vård och omsorg för sina medborgare, oavsett om driften är privat eller offentlig. Uppföljningsansvaret har inte delegerats utan åligger fortfarande den lokala nivån, dvs. kommuner och landsting. I artikeln visar vi att förutsättningarna för den traditionella styrningsrelationen i praktiken har förändras och att kontrollen över de privata verksamheterna främst utförs ”på en armlängds avstånd”. När det gäller den upphandlade vården, där utförare kontrakteras, sker kvalitetsgranskningen främst genom att kommun eller landsting formulerar kvalitetskrav och följer upp kontrakt.

Artikeln visar vidare att internationell forskning om den offentligt organiserade kvalitetsstyrningen vittnar om stora svårigheter inom just vård- och omsorgssektorn. Utmaningarna när det gäller själva kontrakteringen ligger främst i: (1) tjänsternas komplexa och personnära karaktär som gör det svårt

att på förhand fastställa deras exakta innehåll; (2) svårigheterna för beställarna att precisera vilka resultat utföraren förväntas uppnå; samt (3) att hitta uppföljningsbara kvalitetsindikatorer. Att på förhand definiera "mjuka" tjänsters exakta innehåll och formulera krav som går att mäta resultatet av, menar många är principiellt omöjligt. Detta har även våra egna studier av både äldreomsorg och sjukvård belagt, där vi ser att kontrakten inte bara är mycket vagt formulerade utan också ofta misslyckas med att formulera vilket utfall som önskas av vården. Dessa problem leder i sin tur till svårigheter med att kontrollera att kontraktet i realiteten efterlevs och att den kvalitet beställaren begär också levereras. De vaga kontrakten försvårar ansvarsutkrävandet och kräver en tydlig och kontinuerlig kontroll, något som våra studier visat inte finns på plats – särskilt inom äldreomsorgen där kontrakten är vagast formulerade. Det kan alltså ifrågasättas hur väl kommuner och landsting har kontroll över sina ansvarsområden.

På senare år har valfrihetssystem lanserats brett i många kommuner och landsting. I och med detta har ytterligare en kvalitetsäkringsmekanism introducerats, nämligen den som aktiveras genom medborgarnas val och omval av utförare. Tanken är att de nyligen införda valfrihetssystemen ska fungera som ett slags patient- eller brukarcentrerat komplement till kontraktstyrningens kvalitetssäkring. Genom sina val och omval väljer patienter och brukare bort de utförare som man är missnöjda med. På detta sätt skickas signaler till systemet hur resursfördelningen bör se ut och ett slags "självsanering" sker där sämre utförare faller bort och de med bättre kvalitet blir kvar på marknaden. För att valfrihet ska leda till de önskade kvalitetshöjande effekterna krävs emellertid att medborgarna gör rationella, välinformerade val. Flera studier, både svenska och internationella, visar dock att brukare och patienter tenderar att följa en annan typ av rationalitet när de väljer, än den där målet är just kvalitet. Att valen sällan är välinformerade verkar ha både strukturella och individuella skäl. De strukturella faktorerna utgörs exempelvis av bristen på konkurrens mellan utförare. På många håll i landet har det helt enkelt inte etablerat sig tillräckligt många utförare. De individuella faktorerna utgörs främst av individens egna hinder för att göra ett informerat val, exempelvis sjukdom eller nedsatt kognitiv förmåga. Att byta utförare är något som i teorin skulle kunna signalera missnöje på ett tydligt vis till utföraren. Även bristen på omval kan sannolikt förklaras med bristande konkurrens, men också med brukarens eller patientens lojalitet till vårdgivaren som blir särskilt viktig i patientens utsatta position. Valfrihetssystemet inom äldreomsorgen verkar i realiteten innebära att brukare och patienter gör ett *första* val, och sedan nöjer sig med den utförare man har valt. Det kan naturligtvis vara så att brukarna är nöjda med sitt första val och därför inte nyttjar sin rätt att välja om. Men, det kan också röra sig om en alltför hög tröskel för en äldre eller sjuk person att fatta beslut om att byta vårdgivare.

Samtliga mekanismer lider således av brister både i teoretiskt och praktiskt avseende. Genomgången i artikeln visar att brister förekommer på alla nivåer av kvalitetssäkringssystemet inom vård- och omsorg. Med detta sagt avger självklart dessa system vissa signaler som inte helt ska förkastas. Kontrakten ger företagen en riktning att driva verksamheten i och beställarnas uppföljningsarbete fångar upp flera av företagen som missköter sig. Det kvarstår emellertid en principiell problematik när vi ser att det, rent teoretiskt, förekommer inneborende motsägelser i varje kvalitetssäkringsmekanism. Om dessa system inte fungerar i teorin är frågan hur vi kan lita på att de fungerar i praktiken?

Kanske är det inte så farligt om uppföljningen av kontrakt eller patientens val inte fungerar då kommunerna kan kompensera detta med egna, lokala uppföljningar som inte baseras på själva kontrakten. Från en pågående studie vet vi dock att de flesta kommuner utför egna uppföljningar men att dessa ofta har brister och är tämligen osystematiska. Vad vi sett föreligger inga direkta skillnader beroende på politisk färg, däremot tycks storlek på kommunen spela roll, då storstäderna ofta har mer avancerade uppföljningsmodeller (Winblad, Mankell & Olsson, kommande). Här finns ett tydligt behov av mer forskning kring kopplingen mellan de generella kvalitetssäkringsmekanismer som vi diskuterat och hur de kan komplettera kommunernas och landstingens egna lokala uppföljningsmodeller.

En annan invändning som man kan ha mot resultaten presenterade i denna artikel är att de politiska motiv som ligger bakom privatiseringsreformerna i respektive kommun och landsting kanske har större betydelse för hur kvaliteten säkras och följs upp, än de generella mekanismer vi undersökt här. Om de verkliga motiven bakom privatiseringen handlar om kostnadsbesparingar eller en avpolitisering av välfärdstjänsterna kan detta i sig förklara det låga intresset för kontraktsuppföljning, snarare än att det beror på att mekanismerna brister. Vi kan inte utifrån studiens design uttala oss om huruvida så är fallet, vi vet helt enkelt inget om kommunernas verkliga motiv. Däremot vill vi argumentera för att det finns en tydlig nationell lagstiftning på området – främst i form av Hälso- och sjukvårdslagen och Socialtjänstlagen – som stipulerar att verksamheten ska följas upp av kommuner och landsting för att försäkra sig om att medborgarna får en högkvalitativ vård och omsorg. Av denna anledning blir de generella mekanismerna fortfarande betydelsefulla.

Sammanfattningsvis indikerar resultaten i denna artikel att de nuvarande sätten att kvalitetssäkra svensk välfärd har tydliga brister, när verksamheterna utförs av privata aktörer. Vi har visat att verksamheter styrs utifrån vaga kontrakt och inte heller följs upp på ett tillfredsställande vis. Detta leder till att det inte går att avgöra huruvida privata utförare fullföljer sitt uppdrag. Även när man låter medborgarnas val stå som en garant för att verksamheten håller en tillräckligt hög kvalitet blir kvalitetssäkringen osäker. Sammantaget riskerar detta att ett demokratiskt underskott uppstår, i så mån att svenska medborgare

inte kan garanteras att den vård och omsorg man betalar för håller den kvalitet som har utlovats.

Referenser

- Almqvist, R., 2001. "Management by Contract": A Study of Programmatic and Technological Aspects", *Public Administration*, 79(3), pp. 689–706.
- Amirkhanyan, a. a., Kim, H.J. & Lambright, K.T., 2012. "Closer Than "Arms Length": Understanding the Factors Associated With Collaborative Contracting", *The American Review of Public Administration*, 42(3), pp. 341–366.
- Anell, A., Nylinder, P. & Glenngård, A.H., 2012. *Vårdval i primärvården – jämförelse av uppdrag, ersättningsprinciper och kostnadsansvar*. Stockholm: SKL.
- Baxter, K. & Glendinning, C., 2013. "The role of emotions in the process of making choices about welfare services: the experiences of disabled people in England", *Social Policy and Society*, 12, pp. 439–450. Available at: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474746413000055.
- Behn, R.D. & Kant, P. A., 1999. "Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting", *Public Productivity & Management Review*, 22(4), pp. 470–489.
- Berkelmans, P.G.J. et al., 2010. "Characteristics of general practice care: what do senior citizens value? A qualitative study", *BMC geriatrics*, 10(1), p. 80. Available at: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-77958602925&partnerID=tZOtx3y1>.
- Blank, J.L. & Eggink, E., 2001. "A quality-adjusted cost function in a regulated industry: the case of Dutch nursing homes", *Health care management science*, 4(3), pp. 201–11. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11519846>.
- Blomqvist, P., 2007. *Vem styr vården? : organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B., 2008. *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Blomqvist, P. & Winblad, U., 2013. "Monitoring quality in Elder Care: The Swedish Case." Paper presented at the IRSPM XVII, Pressured Professionals, Public Professionalism in Turbulent times. In Prague.
- Brown, T.L., Potoski, M. & Van Slyke, D.M., 2007. "Trust and contract completeness in the public sector", *Local Government Studies*, 33(4), pp. 607–623.
- Chalmers, J. & Davis, G., 2001. "Rediscovering implementation: Public sector contracting and human services", *Australian Journal of Public Administration*, 60(2)(June), pp. 74–85. Available at: <Go to ISI>://000169581800009.
- Dahlgren, G., 2008. "Neoliberal Reforms in Swedish Primary Health Care: For Whom and for What Purpose?" *International Journal of Health Services*, 38(4), 697–715. <http://doi.org/10.2190/HS.38.4.g>
- Donabedian, A., 1966. "Evaluating the quality of medical care", *The Milbank quarterly*, 83(4), pp. 691–729. Available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=2690293&tool=pmcentrez&rendertype=abstract>.
- Donabedian, A., 1988. "The Quality of Care How Can It Be Assessed?", *Jama*, 260.12: 1743–1748.
- Egger de Campo, M., 2007. "Exit and voice: An investigation of care service users in Austria, Belgium, Italy, and Northern Ireland", *European Journal of Ageing*, 4, pp. 59–69.

- Fotaki, M. et al., 2008. "What benefits will choice bring to patients? Literature review and assessment of implications", *Journal of health services research & policy*, 13(3), pp. 178–184.
- Fotaki, M., 2013. "Why Even the Logic of Re-Defined Choice May Still Contradict the Logic of Care in Public Health Systems?", *Int J Health Policy Manag*, 1(3), pp. 243–244. Available at: http://www.ijhpm.com/article_2779_584.html.
- Fredriksson, M., Blomqvist, P. & Winblad, U., 2013. "The trade-off between choice and equity: Swedish policymakers' arguments when introducing patient choice.", *Journal of European Social Policy*, 23(2), pp. 192–209. Available at: <http://esp.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0958928712463158> [Accessed August 14, 2013].
- Glendinning, C., 2008. "Increasing choice and control for older and disabled people: A critical review of new developments in England", *Social Policy and Administration*, 42, pp. 451–469.
- Le Grand, J., 2009. "Choice and competition in publicly funded health care", *Health economics, policy, and law*, 4(Pt 4), pp. 479–88.
- Le Grand, J. & Bartlett, W., 1993. "Quasi-markets and social policy", *Society, Royal Economic Journal, The Economic*, 101(408), pp. 1256–1267.
- Greve, B., 2003. "When is Choice Possible in Social Security", *European Journal of Social Security*, 5(4).
- Harrison, M. I., & Calltorp, J., 2000. "The reorientation of market-oriented reforms in Swedish health-care", *Health Policy*, 50(3), 219–40.
- Hart, O., 2003. "Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an applicaiton to public private partnerships", *The Economic Journal*, 113 (March), pp. 69–76.
- Hirschman, A., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press. Available at: <http://www.citeulike.org/group/2546/article/801087> [Accessed November 27, 2015].
- Holmström, B., 1989. "Agency Costs and Innovation", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 12 (1989), pp. 305–327.
- Jönson, H., 2014. "Framing scandalous nursing home care: what is the problem?", *Ageing and Society* (December 2014). Available at: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84914166101&partnerID=40&md5=3296b34793e58c4bdd01940007db32d9>.
- Kettl, D.F., 1993. *Sharing power: Public governance and private markets*. Brookings Institution Press. Available at: <https://www.google.com/books?hl=sv&lr=&id=SC5doqr16r1C&oi=fnd&pg=PA1&dq=Sharing+Power:+Public+Governance+and+Private+Markets&ots=StHLPiM1iM&sig=on87srd19OeZZpyoXjolWoeClls> [Accessed November 27, 2015].
- Konkurrensverket, 2014. *Etablering och konkurrens bland vårdcentraler*. Stockholm: Konkurrensverket.
- KPMG, 2009. *Konkurrensutsättning inom hemtjänsten och primärvården*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lako, C.J. & Rosenau, P., 2009. "Demand-driven care and hospital choice. Dutch health policy toward demand-driven care: Results from a survey into hospital choice" *Health Care Analysis*, 17(1), pp. 20–35.
- Levay, C. & Waks, C., 2006. *Stråvan efter transparens: granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag. Available at: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:111187> [Accessed November 27, 2015].

- Lindgren, L., 2014. *Nya Utvärderingsmonstret – Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Meinow, B., Parker, M.G. & Thorslund, M., 2011. "Consumers of eldercare in Sweden: The semblance of choice", *Social Science and Medicine*, 73(9), pp. 1285–1289.
- Moberg, L., Blomqvist, P. & Winblad, U., kommande. "The importance of Quality Information in a System with User Choice", *European Journal of Social Policy*.
- Moffatt, S. et al., 2012. "Choice, consumerism and devolution: growing old in the welfare state(s) of Scotland, Wales and England", *Ageing and Society*, 32, pp. 725–746.
- Plant, R., 2003. "A Public Service Ethic and Political Accountability", *Parliamentary Affairs*, 56(4), pp.560–579.
- Power, M., 1999. *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: OUP Oxford.
- Proposition 1992/93 43, 1992. *Regeringens proposition – Ökad konkurrens i kommunal verksamhet*. Stockholm: Civildepartementet.
- Proposition 2008/09:29, 2008. *Regeringens proposition – Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 2008/09:74, 2008. *Regeringens proposition – Vårdval i primärvården*, Stockholm: Socialdepartementet.
- Riksrevisionen, 2014. *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan*. Rapport. Stockholm.
- Romzek, B.S. & Johnston, J.M., 2005. "State Social Services Contracting : Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability", *Administration & Society*. 40(2) pp. 115–146.
- SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihet (LOV)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- De Silva, A., 2000. "A Framework For Measuring Responsiveness". In *World Health Organisation GPE Discussion Paper Series: No. 32*. p. 42.
- SKL, 2015. *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2014*. Available at: https://www.skl.se/vi_arbetar_med/statistik/statistik_ekonomi/verksamhet_och_ekonomi_i_landsting_och_regioner/verksamhet-och-ekonomi-2011.
- Van Slyke, D.M., 2003. "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services", *Public Administration Review*, 63(3), pp. 296–315. Available at: <http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/1540-6210.00291>.
- Socialstyrelsen, 2015a. *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2014. Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, 1999. *Ledning för kvalitet i vård och omsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, 2015b. *Stimulansbidrag LOV Slutrapport 2011–2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2008:15, 2008. *LOV att välja – Lag om valfrihetssystem. Betänkande av Frittvalutredningen*. Stockholm.

- Tummers, L.G., Gilke, S.R. & Van de Walle, S., 2013. "Citizens in Charge? Reviewing the Background and Value of Introducing Choice and Competition in Public Services", *Public Administration Reformation: Market Demand from Public Organizations*, pp. 9–27.
- Vabø, M., 2006. "Caring for People or Caring for Proxy Consumers?", *European Societies*, 8(3), pp. 403–422. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616690600821990>.
- Victoor, A. et al., 2012. "Determinants of patient choice of healthcare providers: a scoping review", *BMC Health Services Research*, 12(1), p. 272.
- Victoor, A., Friele, R.D., et al., 2012. "Free choice of healthcare providers in the Netherlands is both a goal in itself and a precondition: modelling the policy assumptions underlying the promotion of patient choice through documentary analysis and interviews", *BMC health services research*, 12(1), p. 441.
- Vrangbaek, K. et al., 2007. "Patient reactions to hospital choice in Norway, Denmark, and Sweden", *Health economics, policy, and law*, 2(Pt 2), pp. 125–52. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18634659> [Accessed August 14, 2013].
- Winblad, U., Isaksson, D., Josefsson, K. & Olsson, F., 2014. *Kvalitetskrav i valfrihetssystem – en analys av förfrågningsunderlag för hemtjänst*. Stockholm: SKL.
- Winblad, U., Andersson, C. & Isaksson, D., 2009. *Kundval i äldreomsorgen – Erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm: SKL.
- Winblad, U., & Andersson, C., 2011. *Vilken information behöver patienter och medborgare för att välja vårdgivare och behandling? Patienters och medborgares behov av kvalitetssäkrad och lättillgänglig information*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Winblad, U. & Isaksson, D., 2013. "Geografisk närhet som en förklaring till privatisering", i H. Jordahl, (red.), *Välfärdstjänster i privat regi. Framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag, pp. 121–144.
- Winblad, U., Mankell, A. & Olsson, F., 2015. *Vårdval inom specialistsjukvården – vilka krav ställer landstingen på vårdgivarna?* Stockholm: SKL.
- Winblad, U., Mankell, A. & Olsson, F., kommande. *Uppföljning av äldreomsorg på individ- och verksamhetsnivå – vad gör kommunerna?* Stockholm: SKL.
- Zigante, V., 2011. "Assessing Welfare Effects of the European Choice Agenda: The case of health care in the United Kingdom", *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, (35).

Att bolagisera kommunal verksamhet

Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?

Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren, Fredrik Olsson, Anna Thomasson & Richard Öhrvall

Abstract

For quite some time, the governance of municipal corporations has been criticized on the grounds of its lack of transparency and its weak mechanisms of accountability. However, despite the fact that municipal ownership of corporations has become an increasingly controversial issue, the number of municipal corporations has grown, as has also the extent to which they are perceived as a source of unfair competition with private corporations on open markets. This article poses critical questions concerning municipalities as corporate owners and addresses the prerequisites of accountability. Empirically grounded in an explorative case study, four policy-recommendations are generated for the municipal sector as a whole: 1) municipalities should continuously oversee the sector's corporate structure; 2) an ongoing process towards greater transparency and accessibility is desirable; 3) municipalities must establish a transparent process for appointing the boards of their corporations, and politicians joining them must be offered appropriate briefing and training; and lastly, 4) a critical awareness about the potential democratic dilemmas associated with the public ownership of corporations must be established among senior politicians. If these recommendations are neglected, there is a risk that the democratic legitimacy of the activities associated with municipal corporations will be eroded.

Inledning

Sedan 1980-talet har svensk offentlig sektor präglats av något som ibland kallas för ”marknadisering”. Begreppet avser fånga en ökad vilja att låta offentliga

Gissur Ó. Erlingsson och Mattias Fogelgren är verksamma vid Centrum för kommunstrategiska studier, Institutionen för studier av samhällsutveckling och kultur (ISAK), Linköpings universitet. Fredrik Olsson är verksam vid Institutionen för välfärdsstudier, Uppsala universitet. Anna Thomasson är verksam vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Richard Öhrvall är verksam vid Avdelningen för statsvetenskap, IEI, Linköpings universitet och Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

E-post: gissur.erlingsson@liu.se; mattias.fogelgren@forsakringskassan.se; fredrik.olsson@pubcare.uu.se; anna.thomasson@fek.lu.se; richard.ohrvall@liu.se

organisationer anamma styr- och organisationsformer som traditionellt återfinns i privat sektor, en trend som ofta associeras med *New Public Management* (exempelvis Forsell 1999; Montin 1997; jämför Hood 1991). Utvecklingen mot ökat inslag av marknadsiering i offentlig sektor har bland annat väckt frågan om hur ett ökat fokus på ekonomiska värden – som exempelvis administrativ effektivitet och vinstkrav – kan förenas med värden som offentlig etik, rättssäkerhet, opartiskhet insyn och demokrati (jämför Box med flera 2001; Lundquist 1998).

Trenden mot en marknadsiering av offentliga verksamheter har sin grund i en strävan efter att öka effektiviteten i produktionen genom att bland annat införa målstyrning, decentralisering samt att tydliggöra chefers ansvarsområden och roller (se exempelvis Hood 1991; Lapsley 2008). Som ett led i marknadsieringen av offentliga verksamheter har reformer genomförts vad rör såväl organisering som styrning av offentliga verksamheter. En av de reformer som införts för att öka målstyrning och skapa tydligare besluts- och ansvarsområden är just bolagisering (Thynne 1994; Grossi & Reichard 2008; Luke 2010). I föreliggande artikel uppmärksammar vi därför en särskild aspekt av marknadsieringen – den ökade viljan att bolagisera delar av kommunernas verksamhet.

Kommuner har visserligen bedrivit verksamheter i bolagsform sedan före år 1900 och verksamhetsformen expanderade en hel del under perioden 1965–1975 (Meyer med flera 2013). Sedan 1970-talet har antalet bolag nästan tredubbats där den största tillväxten skedde under 1980-talets slut och 1990-talets början (SOU 2015:24, s. 330). Men tillväxten i antalet bolag har inte avstannat, utan en avsevärd ökning av kommunalt ägda bolag har ägt rum också under 00-talets inledande år. Från att ha varit drygt 1 300 i början av 00-talet, är de kommunala bolagen idag närmare 1 800 (jämför Statskontoret 2012; SCB 2014). Ungefär hälften av dessa bolag verkar inom företagstjänster och fastighetsverksamhet och en knapp fjärdedel inom energi och vatten, övriga är spridda inom en lång rad verksamhetsområden.¹

Med bolagisering aktualiseras många av de kritiska frågeställningar som väckts i kölvattnet av den ökade marknadsieringen. I flera av de organisationsformer som införts uppstår det en situation där ekonomiska värden ställs mot samhällsintresse och krav på insyn. Det handlar således om möjligheten att i en marknadsorienterad kontext säkerställa offentliga intressen och demokrativärden. Det är därför som såväl kommunala bolag som andra organisatoriska reformer som följt i spåren av *New Public Management* kommit att kallas för hybridorganisationer (Kickert 2001; Koppell 2003). Svårigheterna med att förena samhällsnytta och ansvarsutkrävande (som är svåra att mäta) med exempelvis vinstkrav är också något som uppmärksammats inom forskningen kring

1 Vi skriver här om de så kallade primärkommunerna. För den som intresserar sig för landsting uppgår de landstingsägda bolagen till drygt 120. Uppgifterna avser bolag som till minst hälften ägs av kommuner, landsting eller stat.

hybridorganisationer (Bozec & Breton 2003; Bozec med flera 2004). Existerande forskning har här lanserat begreppet ”mission drift” (Sands 2006; Shaoul med flera 2012), ett begrepp som avser fånga svårigheterna med att hitta en balans mellan olika intressen i en hybridlösning, vilket kan leda till värden som samhällsnytta och allmänintresse, får stå tillbaka för ekonomiska värden.

En kvalitativ skillnad mellan de bolag som skapas i dag jämfört tidigare, tycks vara att kommunerna i ökande utsträckning etablerar bolag som bedriver näringsverksamhet där privata aktörer redan verkar (jämför Konkurrensverket 2014). Som Papakostas (2009: 113) argumenterar, kan sådant uttryck för marknadsisering skapa grogrund för oegentligheter. Papakostas konstaterar nämligen att de senaste decenniernas reformer i det offentliga sätt att organisera sig ”har gjort att den klara gränsen mellan stat och företagande inte är lika tydlig numera och att det offentliga livet präglas av organisatoriska sammanflätningar och omfattande sociala nätverk mellan sfärerna”, och att det är ”högst troligt att det är här vi kan finna den sociala grunden för den senare tidens korruptionsskandaler.”

Det är angeläget att ha uppsikt över vad som sker i kommunsektorns bolags-sfär. I takt med att de kommunala bolagen blivit fler, har de nämligen kommit att spela en allt viktigare samhällsekonomisk roll. Enligt SCB (2014) omsätter de sammanlagt närmare 200 miljarder kronor, sysselsätter cirka 47 000 personer och har tillgångar som uppgår till ungefär 1 100 miljarder. I synnerhet är det bolagens omsättning som ökat direkt dramatiskt under 00-talet (SCB 2014; Litorin med flera u.å.). När sådana värden står på spel, väcks frågor om kvaliteten på styrningen och granskningen av dem, och därmed också om möjligheterna att utkräva ansvar av verksamheterna. Att dessa organisationer är transparenta är viktigt, inte minst för möjligheten att ta del av information om huruvida resurser som hanteras av det offentliga används på ett korrekt och effektivt sätt (jämför Ahlbäck Öberg 2010).

ARTIKELNS SYFTE

Det finns, mot denna bakgrund, ett behov av att studera hur kommuner arbetar med frågor som rör styrning, granskning och ansvarsutkrävande i relation till de bolag man äger. Inte minst ur det samhällsekonomiska perspektivet är det avgörande att forskning och andra samhällsaktörer ser närmare på bolagen och ställer frågor om kvalitet på styrningen och granskningen av dem. Skälet är att om offentlig verksamhet får problem med styrning och granskning, är risken att ansvarsutkrävandet svagt. Då kan också legitimiteten för verksamheten försvagas. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2013: 33) fastslår exempelvis att det finns ett ”starkt samhällsintresse av en god styrning, en effektiv verksamhet och en stor öppenhet i bolagen”. Detta ringar in syftet med vår artikel: att föra en bred, kritisk diskussion om styrning, granskning och insyn i kommunala bolag, som empiriskt grundar sig i en explorativ fallstudie från en svensk kommun.

UPPLÄGG

Framställningen är disponerad enligt följande. Inledningsvis kontextualiserar vi studien teoretiskt genom att lyfta fram motiven bakom, liksom de principiellt mest bekymmersamma elementen förenade med, att bolagisera offentlig verksamhet: att styrningen av verksamheten riskerar att bli svag, och att det kan bli svårigheter för forskare, journalister och medborgare att granska bolagens verksamhet. Därefter gör vi en djupdykning i svensk offentlig debatt, och visar att organisationsformen uppfattats som allt mer kontroversiell bara nu under de gångna 10–15 åren. Den teoretiska inramningen, kombinerad med vyn över den offentliga debatten, mynnar sedan ut i sex specifika frågor som vi anser behöva bättre genomlysning, frågor vilka sedan strukturerar framställningen av resultaten från den explorativa fallstudie vi använder för att generera mer allmängiltiga lärdomar och diskussionspunkter om utmaningar förenade med kommunalt ägande av aktiebolag. Därefter presenterar vi våra metodologiska överväganden, och beskriver vilket material vi använt för att besvara de frågor vi intresserar oss för. Slutligen presenteras våra resultat och därefter en mer principiell och generell diskussion kring dessa, som vi menar vara relevant för kommunsektorn som helhet.

Teoretisk inramning

När en verksamhet bolagiseras sker en separation av ägande och kontroll. Ägaren av en verksamhet lämnar över kontrollen och styrningen av verksamheten till bolagets ledning, alltså styrelse och VD (Hodges med flera 1996; Wettenhall 2001). Separationen sker oavsett vem som äger bolaget.

Det är detta som medför den avgörande skillnaden mellan att bedriva offentliga verksamheter i bolagsform och förvaltningsform: bolagisering innebär en separation av ägande och kontroll. Den skapar ett avstånd mellan ägarna å ena sidan (kommunfullmäktige, de ansvariga politikerna) och bolagets ledning å den andra (styrelse och VD). När kommunal verksamhet bolagiseras flyttas den ut från förvaltningen och blir en egen juridisk person och en från kommunen självständig organisation. Detta är också vad som eftersträvas inom ramen för New Public Management, alltså decentralisering, målstyrning och tydliga besluts- och ansvarsområden.

I syfte att minska separationen mellan kommunen och bolaget är det vanligt att kommunfullmäktige utser politiker som ledamöter till de kommunala bolagens styrelser – 92 procent av kommunerna säger att ledamöterna i majoriteten av deras bolag utses på partipolitisk grund (SOU 2015:24, s. 344). Men trots att det är vanligt i Sverige med politiker bland styrelseledamöter i kommunala bolag ska man komma ihåg att ledamöterna i en bolagsstyrelse har en skyldighet enligt Aktiebolagslagen (ABL) att fatta beslut i enlighet med vad som är bäst för bolaget. De kan dessutom hållas personligt ansvariga om

bolagets verksamhet skadas. Som ledamot i en bolagsstyrelse får man således *inte* låta politiska kopplingar eller ideologiska övertygelser styra vilka beslut man fattar. Som styrelseledamot har man en lojalitetsplikt mot bolaget att alltid verka för bolagets bästa. Detta påverkar också vilka möjligheter en styrelseledamot har att rapportera tillbaka till andra folkvalda politiker i fullmäktige eller partigrupper vad som diskuterats under styrelsemötena eftersom viss information, om den offentliggörs, skulle kunna skada bolagets affärsverksamhet. Detta är ett tydligt exempel på bolagsformens hybridkaraktär och hur samhällsnytta och demokratiska värden (som exempelvis regleras i Kommunallagen) riskerar att hamna i konflikt med bolagsformens fokus på affärsmässig styrning i enlighet med ABL. Det illustrerar också den balansgång mellan intressen som krävs inom ramen för en hybridorganisation och hur denna i sin tur skapar utmaningar när det gäller ansvarutkrävande som ett resultat av marknadseringen av offentlig sektor (Grossi & Thomasson 2015; Thomasson & Grossi 2013).

Bolagskonstruktionen som sådan innebär således att insynen i de offentliga verksamheter som bedrivs i bolagsform riskerar att bli begränsad, vilket i sin tur ytterligare bidrar till att öka avståndet mellan verksamheten och medborgarna. Inom forskningen lyfts detta ofta fram som en kritik mot att driva offentlig verksamhet i bolagsform. Försämrade insyn anses minska det demokratiska inflytandet över offentliga verksamheter i bolagsform (Bozec & Breton 2003; Bozec med flera 2004). Vid en bolagisering ändras även relationen mellan medborgare och folkvalda politiker, i vissa fall blir exempelvis medborgarna kunder (se Barberis 1998; Humphrey med flera 1993). Detta skapar svårigheter att ur ett medborgarperspektiv avgöra vem som är ytterst ansvarig för den offentliga verksamheten.

Om ett otydligare och mer indirekt ansvarsutkrävande är nackdelen med att överföra kommunal verksam till bolagsform, vilka är då fördelarna? Det som brukar lyftas fram är framförallt kortare beslutsvägar, tydligare resultatansvar, större finansiell handlingsfrihet och därmed också ökad effektivitet (Stattin 2007; Hansson & Collin 1991; Bozec & Breton 2003; jämför Montin 1992), men man bör också komma ihåg att kommunerna knappast hymlat om att bolagen används av skattetekniska skäl (jämför Skatteverket 2013; Laurent 2007).² Ytterligare en sak som lyfts fram som positivt är att ett kommunalt bolag utgör en egen juridisk person, vilket innebär att bolagets ekonomi (resultat och balansräkning) är skild från övriga kommunen. Detta möjliggör

2 Detta är nog inte riktigt den fullständiga listan över motiv till att skapa bolagisera kommunal verksamhet. Hans L. Zetterberg (2000) tycks argumentera för att viljan till att skapa kommunala bolag under 1990-talet egentligen bara var tänkt som ett försteg till att i nästa steg avyttra bolagen till privata intressenter och, med hans ord, "bli riktiga bolag på riktiga marknader." Härvid skiljer man i litteraturen mellan "formell privatisering" (som innebär att man bildar offentligt ägda bolag) å ena sidan, och "materiell privatisering" (som innebär att verksamheter, exempelvis de offentligt ägda bolagen, avyttras till privata aktörer) (jämför Schmitt 2011).

tydligare ekonomisk styrning av en verksamhet, vilket kan vara bra i de fall man exempelvis vill skilja skattefinansierad från avgiftsfinansierad verksamhet. Detta underlättar också säkerställandet av att en verksamhet verkligen bedrivs enligt självkostnadsprincipen, till exempel VA-verksamhet och kommunal avfallshantering.

Att skilja ut ekonomin för en verksamhet genom bolagisering har även visat sig vara positivt för den verksamhet som bolagiseras på så sätt att verksamheten inte dras in i negativa prioriteringar i samband med nedskärningar inom kommunen (Mattisson & Thomasson 2011; Thomasson 2013). Detta kan vara gynnsamt för verksamheten och bidra till att förbättra kvaliteten på de tjänster som levereras till medborgarna. För kommunen som helhet innebär däremot verksamheter i bolagsform ett minskat handlingsutrymme i budgetarbetet. Nackdelen är att styrverktygen i ABL inte är anpassade för icke-vinstdrivande verksamheter, varför man genom en bolagisering av en verksamhet riskerar att förlora både insyn och demokratisk kontroll över verksamheterna. I en strävan att kompensera för detta har lagstiftaren därför sagt att lekmannarevisorer ska utses i majoritetsägda kommunala bolag. Lekmannarevisorns uppgift är att granska att demokratiska principer följs och upprätthålls.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som sker i samband med en bolagisering av en kommunal verksamhet är således att två logiker möts och överlappar varandra. Å ena sidan har vi den logik som gäller för vinstdrivande verksamheter, och vars fokus är effektivitet. Å andra sidan har vi den logik som gäller för offentliga verksamheter där verksamheter styrs i enlighet med en rad olika principer (offentlighet, likabehandling, självkostnadsprincip, med flera), och där demokratiska värderingar och principer ska styra.

Detta återspeglas även i omgivningens förväntningar på verksamheten, i egenskap av att vara både företag och förvaltning (Thomasson 2009). Ägarna och ledningarna för kommunalt ägda bolag måste därför finna sätt att säkerställa att båda logiker återfinns och efterlevs inom ramen för den verksamhet bolagen bedriver. Hur detta ska ske är inte alltid helt självklart, vilket bland annat är anledningen till att kommunalt ägda bolag ibland benämns hybrider – de är en kombination av företag och förvaltning. Denna hybridkaraktär väcker grundläggande frågor om ansvarsutkrävande. Det är inte alltid givet hur man ska avgöra vad ett kommunalt bolag ska hållas ansvarigt för, hur väl bolaget styrs enligt företagslogiken eller den offentliga logiken samt gentemot vem bolaget är ansvarigt, kommunen som ägare eller medborgarna, och hur ansvarsutkrävande faktiskt kan ske (Thynne 1994, Bozec med flera 2004; Luke 2010).

För att säkerställa ansvarsutkrävande och därmed minska risken för demokratiskt underskott i kommunalt ägda bolag krävs en aktiv och

engagerad ägare som fullt ut nyttjar de verktyg som finns till förfogande, det vill säga styrelsen, bolagsordning och ägardirektiv samt revisorer och lekmannarevisorer. I de flesta svenska kommunala bolag återfinns därför, som berördes ovan, politiker i styrelsen. Detta är ett sätt att minska avståndet mellan kommunfullmäktige och den verksamhet som bedrivs i bolagsform. För att arrangemanget ska nå effekt krävs det emellertid att ägaren är aktiv i sin tillsättning av ledamöter till styrelsen och funderar över såväl sammanställning som kompetens hos de valda styrelseledamöterna (se diskussionen i Thomasson 2013).

Ett annat sätt att säkerställa ansvarsutkrävande är att ägaren i bolagsordning och i direktiv till bolaget är tydlig med bolagets syfte och mål. En sådan tydlighet möjliggör i ett senare skede uppföljning och utvärdering av verksamheten genom att uppdra åt revisorerna att granska bolaget utifrån dessa mål. Om tydliga mål saknas är det svårt för ledningen att veta vad som förväntas av dem och därmed blir det problematiskt att som ägare i ett senare skede utkräva ansvar för vad som har gjorts alternativt inte gjorts (Thomasson 2009; 2013). Att aktivt arbeta med uppföljning och kontroll av bolagen, samt i mån av behov justera direktiv och bolagsordning är således ytterligare sätt att vara en aktiv ägare och att säkerställa ansvarsutkrävande.

Kommunala bolag ifrågasatta

Det ska med en gång sägas att det finns begränsat med forskning om kommunala bolag, inte minst ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Detta är beklagligt, och blir det än mer mot bakgrund av inte mindre än sex principiella debatter om de kommunala bolagen som aktualiserats under 00-talet.

För det första har det argumenterats för att kommuner inte ska ägna sig åt företagande som angränsar till, eller direkt går in på, privata marknader. En undersökning gjord av Konkurrensverket (2014) visade att många kommunala bolag konkurrerar på samma marknader som privata företag. Detta, menar somliga, har skadliga konsekvenser. Kommunala företag hävdas nämligen snedvrída konkurrens (Laurent 2007) och utgöra trösklar för privata företag att expandera (Lundbäck & Daunfeldt 2013). Det var bland annat detta sätt att argumentera som bidrog till den lagändring som trädde i kraft 1 januari 2010 som syftar till att hindra ojuste konkurrens mellan offentliga och privata företag.

För det andra har kritik kommit att riktats mot att kommuner tycks använda bolag för avancerad skatteplanering (Skatteverket 2013; Laurent 2007). Av bland annat detta skäl har regeringen försökt begränsa möjligheten för skatteupplägg med så kallade räntesnurror (se exempelvis Borg 2012).

För det tredje har det debatterats hur lagen (SFS 2010:879) ska tolkas

avseende i vilken utsträckning vinstutdelning från allmännyttiga bostadsbolag³ ska tillåtas när kommuner tar ut vinster för vad de anser vara bostadssociala satsningar (se *Svenska Dagbladet* 2012-05-27; *Offentliga Affärer* 2013-02-18). Kritiken mot detta har exempelvis kommit från Hyresgästföreningen. Deras argument är att vinstöverföringar av detta slag får till följd att hyresgästerna i kommunala bostadsbolag beskattas dubbelt: först via skattsedeln, sedan via hyresavin (till exempel *Hem och Hyra* 2013-11-15).

Kritik har, för det fjärde, riktats mot hur svårt det tycks vara att få insyn i de kommunala bolagens verksamheter och då bland annat vad det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar. Till skillnad från statliga bolag är kommunala bolag skyldiga att följa offentlighetsprincipen. Ändå har grundläggande invändningar rests mot bristen på skyndsamhet med vilken bolagen lämnar ut allmänna handlingar och bolagens benägenhet att över huvud taget lämna ut sådana (SOU 2011:43; Hylltner & Velasco, 2009; jämför Amnå med flera 2013: 167).

För det femte finns indikationer på att företrädare för kommunala bolag har bristande medvetenhet om de korruptionsrisker som är förknippade med deras verksamhet. Exempelvis menade *Statskontoret* (2012) att det finns en aningslöshet i de kommunala bolagen som *i sig* skulle kunna utgöra hinder mot att upptäcka och agera mot korruption (jämför Andersson med flera 2010). Amnå med flera (2013: 181) tog resonemanget ytterligare ett steg och argumenterade att fastän kommunen ”transformerade de kommunala strukturerna till halvprivata bolagsstrukturer – utan den offentliga sektorns mekanismer för offentlighet och rättssäkerhet – gjorde man inga ansträngningar att säkerställa att de kommunala bolagens kultur höll måttet.” Debatten om de kommunala bolagens koppling till lokala korruptionsskandaler är inte ny, utan uppmärksammades redan på 1990-talet (Erlingsson 2006).

Dessa fem debatter utgör en brygga till den sjätte debatten – en debatt som är föremål för den övergripande fråga vi intresserar oss för här: hur bra är svenska kommuner på att äga och styra sina bolag? Bara under de senaste åren har det väckts frågor om hur bra kommunerna egentligen sköter sig som bolagsägare. Exempelvis hävdade en studie från 2013 att bara en av tre kommuner utvärderar sina bolagsstyrelser, liksom att kommunala bolagsstyrelser är sämre än styrelser i börsbolag på självutvärdering. Samma studie menade också att när kommuner självvärderar, tycks de dessutom göra det på fel sätt (Levander & von Hofsten 2013). Det finns således tecken på att kunskap saknas hos kommunerna avseende vad det innebär att äga och styra ett bolag. Detta är

3 Granskningar har visat att omkring 100 bostadsbolag betalar in vinster till kommunkassan på detta sätt, det vill säga så att kommunen kan använda pengarna på annat sätt än att renovera, underhålla och bygga nya hus. Detta i sig är inte olagligt (lagen är vag och ger utrymme för tolkningar enligt Boverkets jurister, se *Dagens Nyheter* 2013-09-15). Emellertid är det inte lagligt för kommunerna att plocka ut för mycket vinst (utdelningen ska högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår plus en procent). Vissa år har vart femte bostadsbolag betalat ut mer i vinst än vad lagen tillåter (jämför *Hem & Hyra* 2011-12-02, *Hem & Hyra* 2013-01-11). Emellertid saknas sanktionsmöjligheter mot kommuner som bryter mot regelverket på detta sätt.

i sig inte konstigt då hybridformen med sin specifika karaktär av offentligt och privat kräver kunskap om styrning i såväl offentliga som privata organisationer: styrningen av bolaget lyder under ABL, medan bolagisering av verksamheter och relationen mellan bolag och kommun lyder under Kommunallagen (KL). Denna speciella omständighet kräver därför en alldeles unik kompetens hos bolagens styrelseledamöter.

Att dessa frågor är högaktuella manifesteras bland annat i att *Utredningen om en kommunallag för framtiden* (Dir. 2012:105) fick ett tilläggsdirektiv (Dir. 2013:100) om att se över hur bolagsstyrelser till kommunala bolag tillsätts – en fråga som för övrigt ägnades ett helt kapitel i utredningens slutbetänkande (SOU 2015:24, kap. 9). Vidare, att statsmakten betraktar ägarstyrningen som ett angeläget problemområde har också fått sitt uttryck i en ändring av kommunallagen som trädde i kraft 1 januari 2013. Då infördes nämligen krav på att det kommunala ändamålet med bolagens verksamhet ska föras in i bolagsordningar. Att bara ha det i ägardirektiven räcker inte längre (3 kap 17§); det måste göras explicit vilket kommunalt syfte bolagen har också i bolagsordningarna. Dessutom har kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen kommit att skärpas i och med lagändringen.⁴

* * *

Den inledande teoretiska inflygningen över ämnet i avsnittet här ovan, samt den därpå följande översikten över den dagsaktuella debatten, gör att vi nu kan närma oss vårt fall. Genomgången har nämligen gjort att vi kan mejsla fram områden, och operativa frågor, som vi menar vara i behov av empirisk genomlysning. Vi ska därför nu se närmare på dels styrningen med fokus på styrelsens roll, dels frågor kring ansvarsutkrävande och demokrati. Mer specifikt kommer alltså två övergripande områden att behandlas – och vi kommer att besvara sex frågeställningar:

Styrningsfrågor: tillsättning av bolagsstyrelser samt utbildningsinsatser

1. Hur arbetar en kommun med tillsättningen av sina bolagsstyrelser?
2. Hur arbetar de med att utbilda de kommunala bolagens styrelseledamöter?

Insyn, öppenhet och tillgång till information

3. Hur är förutsättningarna för lekmannarevisionen att granska bolagen?
4. Hur fungerar insyn och öppenhet i kommunal verksamhet i bolagsform?
5. Kan det vara ett problem att fullmäktige- och kommunstyrelseledamöter också har tunga uppdrag i kommunens bolagsfär?
6. Inom vilka områden eller branscher det är lämpligt att kommunen bedriver verksamhet i bolagsform?

4 Den skärpta uppsiktsplikten betyder att kommunstyrelser nu ska, i årliga beslut, pröva om verksamheten i de kommunala bolagen har varit förenlig med det kommunala ändamål som fastställts för dem. Kommunstyrelsen ska också årligen bedöma verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Ifall kommunstyrelsen anser att så inte är fallet, skall den lämna förslag om nödvändiga åtgärder till kommunfullmäktige (SKL 2013).

Datamaterial och metodologiska överväganden

Hur har vi gått till väga för att uppfylla vårt syfte? Vår analys bygger på en explorativ fallstudie. Vi har valt en av Sveriges tio största kommuner som utgångspunkt för våra generellt hållna frågeställningar. Det är en kommun med lång historia av engagemang i och ägande av bolag. Vid studiens genomförande (år 2014) hade man organiserat sitt ägande i en övergripande koncern, inalles ägde kommunen då drygt 20 bolag. I genomsnitt äger en svensk kommun 6 bolag och det finns 36 kommuner som har 10 bolag eller fler.⁵ Sex kommuner inga bolag alls och två kommuner har fler än 50 bolag (de två sistnämnda är Göteborg och Stockholm – Sveriges två största kommuner). Den kommun vi har valt att studera hör med andra ord till de kommuner som har ett jämförelsevis stort antal bolag, men med tanke på kommunens storlek avviker den inte nämnvärt i det avseendet. Att kommunen har ett större antal bolag organiserade i en koncern gör att den är, menar vi, intressant för vårt syfte. Detta då utvecklingen går mot fler kommunala bolag och att det har blivit vanligt att organisera dem i en koncern. De kommuner som har färre bolag idag kan komma att hamna i en liknande situation framöver.

I förväg finns inga särskilda skäl att tro att den kommun vi valt är bättre eller sämre än andra kommuner på ägande och styrning av bolag, men precis som på andra håll har man haft ett par offentligt uppmärksammade skandaler kopplade till sitt bolagsägande. Därför, menar vi, är kommunen väl anpassad att använda som ett illustrativt fall för att mer principiellt diskutera utmaningar förenade med ägande av kommunala bolag. De frågor som väcks i en studie av denna kommun, menar vi, är allmängiltiga för vilken sorts dilemman som kan dyka upp vid kommunalt ägande av bolag var som helst och är sålunda alls inte unika för vårt fall.

Vad menar vi då med att vi anlägger ett explorativt angreppssätt? Jo, när forskare ger sig in på sparsamt utforskad terräng – som kommunala bolag forskningsmässigt utgör – är det en god idé att arbeta förutsättningslöst, ha ett öppet sinne till uppgiften och koncentrera sig på att i första hand *beskriva* hur verkligheten förhåller sig. Syftet med att öppna upp vårt fall blir därför i stor utsträckning att *illustrera* hur verkligheten *kan* se ut vad ägarstyrning beträffar, för att därigenom uppmärksamma särskilt viktiga områden som kräver fördjupad diskussion och framtida forskningsinsatser. Samtidigt bör det understrykas att vi endast studerar en kommun och resultaten kan inte direkt generaliseras till Sveriges alla kommuner. Å andra sidan torde många av de problem som framträder i den kommun vi valt även vara värda att beakta i andra kommuner.

Vi har haft som ambition att få en inblick i hur fullmäktigeledamöter och bolagens styrelseledamöter betraktar de kommunala bolagen i olika avseenden. Därför har vi genomfört en enkätundersökning riktad till dessa individer

5 Statistiken kommer från SCB och avser år 2012 och bolag där kommunen är majoritetsägare.

i vår aktuella kommun. Datainsamlingen skedde via en webbenkät som gick ut den 7 november 2013. Vi skickade ut tre påminnelser innan vi avslutade insamlingen exakt två månader senare, det vill säga, den 7 januari 2014. En del personer sitter både i kommunfullmäktige och i en kommunal bolagsstyrelse. Populationen vi studerar kan därför delas in i följande tre grupper:

1. de som sitter i kommunfullmäktige,
2. de som sitter i någon styrelse i ett kommunalt bolag, samt
3. de som sitter i både kommunfullmäktige och någon bolagsstyrelse i ett kommunalt bolag.

De tre grupperna är ömsesidigt uteslutande. Så långt det varit möjligt har vi försökt ställa samma frågor till alla tre grupper. Totalt ingick 156 personer i den grupp vi avsåg att studera: 61 i kommunfullmäktige, 71 i styrelser och 24 i både fullmäktige och styrelser. Andelen svarande var 54, 58 respektive 79 procent för dessa grupper. Sammantaget var svarsandelen 63 procent, vilket innebär att vi har svar från 93 personer att analysera.⁶ Svarefrekvensen är alls icke dålig jämfört med liknande undersökningar. Samtidigt är bortfallet inte alls oansenligt, vilket skulle kunna medföra att undersökningens resultat blir snedvridna. Men, utifrån den information vi har kan vi inte se någonting i materialet som ger oss anledning att tro att undersökningens resultat skulle vara missvisande (se metoddiskussionen i Erlingsson med flera 2014). Det förtjänar även att nämnas att denna enkätundersökning är en totalundersökning, vilket ger oss ytterligare säkerhet i resultaten avseende vår utvalda kommun.

Utöver enkäten har vi genomfört tio semistrukturerade intervjuer, för att med hjälp av kvalitativa metoder komma närmare olika informationstyper som inte är lika lätta att komma åt med enkätinstrumentet. Sju av dessa tio har gjorts med centralt placerade partiföreträdare för de partier som har representanter i bolagsstyrelser. I syfte att få information om hur kommunens lekmannarevisorer upplever arbetet med att genomföra en demokratisk granskning av de kommunala bolagen, gjordes semistrukturerade intervjuer med tre av kommunens lekmannarevisorer. Kriteriet för vilka lekmannarevisorer som valdes för intervju var att välja dem som är satta att granska de flesta, och även de största, kommunala bolagen. Precis som med intervjuerna för partiinformanterna, spelades de in, transkriberades och användes sedan som underlag för analyserna.

Styrning, samt tillsättning av bolagsstyrelser

De kommunala bolagens styrelser är viktiga instrument för ägarstyrningen, och därför plägar alltså kommunfullmäktige tillsätta politiker i styrelserna för att förstärka kontakten med politiken. Bolagsstyrelserna ansvarar för organisation

6 Vi saknade korrekta e-postadresser till 5 personer. De är medräknade i bortfallet.

och förvaltning av bolagets angelägenheter. I det ingår bland annat att säkerställa att bolaget har en effektiv ledning, att följa upp och kontrollera VD:s förvaltning, och att vara garanten för att kommunfullmäktige får ta ställning innan bolagen fattar beslut som är av så kallad ”principiell beskaffenhet”. Styrelserna ska också se till så att aktieägarna och omvärlden får information om bolagets utveckling och ekonomiska situation. Utöver detta ingår det i styrelsearbetet att fortlöpande följa upp och utvärdera bolagets verksamhet mot de uppsatta kommunala ändamålen samt se till så att bolaget har en god strategi för att uppnå de mål som satts upp. Vidare är det också styrelserna som ansvarar för att riktlinjer fastställs, exempelvis för bolagets uppträdande i etiskt hänseende. Slutligen ska styrelsen årligen utvärdera VD:ns insatser.

Hur väl bolagsstyrelserna sköter sitt arbete inverkar på kvaliteten på kommunernas ägarstyrning. Mot denna bakgrund är det både nedslående och oroväckande att det pågår två parallella kritiska debatter om tillsättningen och sammansättningen av kommunala bolagsstyrelser. Dessa två debatter fungerar som relief till våra egna empiriska iakttagelser.

Den ena debatten handlar om den svaga numerära närvaron av kvinnor i ett urval av kommunala bolagsstyrelser. När Riksdagens utredningstjänst (RUT) studerade könsfördelningen i kommunala bolagsstyrelser i slutet av 2011, fann de att endast 26 procent av ledamöterna var kvinnor. Detta är i paritet med hur det ser ut för börsnoterade bolag där motsvarande andel är 24 procent (*Dagens Arena* 2012-02-01). Siffran är anmärkningsvärt låg i ljuset av att kvinnorepresentationen i landstingsägda och statliga bolag är 46 respektive 44 procent. RUT:s undersökning visade också att ojämställdheten förstärks när man enbart tittar på ordförandeposterna i de kommunala bolagens styrelser. Endast 15 procent av bolagsstyrelserna har en kvinnlig ordförande.⁷ Det är inte alldeles entydigt hur kvinnornas underrepresentation ska förstås eller förklaras – och därmed inte uppenbart vilka verktyg som ska användas för att mest effektivt lösa bekymret. En aktuell studie om förtroendevaldas upplevelse av, och villkor i kommunpolitiken (Erlingsson med flera 2015) fann nämligen att män i betydligt högre grad än kvinnor är intresserade av att ta uppdrag i kommunala bolag (54 procent av männen och bara 35 procent av kvinnorna svarade att de är intresserade av dessa uppdrag).

Den andra debatten har huvudsakligen förts på *Dagens Samhälles* debattsidor. Den handlar om påstått bristande kompetens och svag kunskap om vad styrelsearbete egentligen innebär hos styrelseledamöterna i kommunala bolag. Exempelvis efterlyser Andersson med flera (2012)⁸ bättre kompetens hos styrel-

7 Anmärkas bör att RUT:s undersökning har en begränsning: bara 244 av Sveriges 290 kommuner lämnade ut uppgifter till RUT på begäran. Vidare gällde den enbart representation av kvinnor i de kommunala energi- och bostadsbolagen.

8 Debattinlägget bygger på boken *Bättre styrelsearbete i offentligt ägda bolag* (Andersson med flera 2012).

seledamöterna, och att offentliga bolag ”måste få proffsigare styrelser”. Framför allt menar de att bolagsarbete ofta utförs med särintressen som förtecken – inte för bolagets bästa. En liknande poäng görs av Selling (2012), som menar att det finns en utbredd bristande medvetenhet om vad ett styrelseuppdrag faktiskt innebär. I samma anda har representanter för Styrelseakademien (Sandler & Forsgårdh 2013) hävdad att ”bristande kompetens” kan ligga bakom de fall då kommunala bolag har tänjt på de etiska gränserna till den grad att skattebetalarna i slutänden drabbats negativt. I ett annat inlägg tangerar Sandler (2012) temat. I debattinlägget hänvisas till en studie som har funnit att 7 av 10 ledamöter i svenska offentliga bolag *inte* tycker att partierna nominerar kandidater till kommunala styrelser med bolagets bästa i åtanke. I samma studie ansåg 6 av 10 tillfrågade att styrelseledamöter inte alltid har kunskap om hur styrelsearbete ska gå till.

ÄR TILLSÄTTNINGSPROCEDURERNA TRANSPARENTA?

Hur upplevs situationen vara i vår exempelkommun vad avser tillsättning av styrelseledamöter i bolagen? I den enkätundersökning vi har genomfört ingick frågor som behandlar tillsättningen av styrelseledamöter. Bland enkätsvaren går att spåra ett missnöje med processen genom vilken styrelseledamöter i exempelkommunens bolag tillsätts.

Det missnöje som uttrycks återfinns framför allt hos fullmäktigeledamöter som *inte* har uppdrag i bolagsstyrelser. I denna grupp anser endast drygt hälften att processen är genomskinlig, och en tredjedel anser att de befintliga processerna *inte* säkrar att lämpliga styrelseledamöter utses. Anmärkningsvärt är att bara 15 procent i denna grupp anser att det rådande sättet till stor del säkerställer att lämpliga kandidater utses till bolagsstyrelser. Även bland dem som sitter i bolagsstyrelser finns liknande åsikter. Här är missnöjet dock inte fullt lika utbrett.

INTRODUKTIONSUTBILDNING OCH KOMPETENSUTVECKLING?

Ovan redogjorde vi kort för den debatt som förts om huruvida det finns brister i bolagsstyrelsernas arbete (exempelvis Levander och von Hofsten 2013; Andersson med flera 2012). De brister som beskrivits i tidigare studier skulle kunna hänga samman med det vi nämner här ovanför: att tillsättningsprocedurerna inte fullt ut säkrar att lämpliga kandidater tar plats i styrelserna.

Detta skulle inte behöva vara något större problem, om bara de styrelseledamöter som väljs genomgår adekvata utbildningar. Ett grundläggande sätt för kommuner att minimera risken för bristande kunskaper om styrelsearbete bland bolagens styrelseledamöter är nämligen att erbjuda utbildningar om vad det innebär att arbeta i bolagsstyrelser. I vår enkät har vi ställt några frågor om hur detta fungerar i vår exempelkommun. De flesta styrelseledamöter uppger att de har erbjudits att gå en utbildning om vad det innebär att vara

styrelseledamot i ett offentligt ägt bolag. Dock finns ett antal som uppger att de inte har fått något sådant erbjudande. Dessutom är det en del av dem som har fått ett erbjudande, men som ändå inte har deltagit i utbildningen. Sammantaget gör detta att var femte styrelseledamot inte har deltagit vid någon utbildning om vad det innebär att sitta i en styrelse i ett offentligt ägt bolag.

Detta är beklagligt. Här är det önskvärt att komma ihåg de kommunala bolagens hybridform, där olika former av lagstiftning och logiker möts. Detta gör att även om man som styrelseledamot har erfarenhet av att ha arbetat i näringslivet, eller har haft förtroendeuppdrag eller arbete i kommunen, är det trots allt en annorlunda situation att sitta i en kommunal bolagsstyrelse. De kommunala bolagens särskilda karaktär gör det särskilt angeläget att styrelseledamöter i dessa bolag är väl förtrogna med de förpliktelser som deras uppdrag medför (Andersson med flera 2012).

I enkätundersökningen ställde vi en fråga om huruvida styrelseledamöterna anser sig ha tillräcklig kunskap om bolagets verksamhet för att kunna göra självständiga bedömningar av bolagets angelägenheter. Hälften svarade att de till stor del har det. Ytterligare 41 procent anger att de till viss del har tillräcklig kunskap. Ett kritiskt perspektiv på dessa siffror är att om styrelseledamöter ska kunna fullgöra sina uppdrag, så kan man ur ett ägarperspektiv ställa kravet att åtminstone styrelseledamöter själva ska känna att de har tillräckliga kunskaper om bolagens verksamhet. Dessutom uppger ytterligare 9 procent att de antingen inte har tillräckliga kunskaper eller att de inte vet om de har det. Det senare är i vart fall en klar indikation på att det finns en inte obetydlig andel styrelseledamöter som inte har de kunskaper som krävs för att styra kommunala bolag. Det är siffror som inte är tillfredsställande.

Kommunala bolag, ansvarsutkrävande och demokrati

Låt oss nu uppmärksamma de resterande fyra områden som nämndes i slutet av föregående avsnitt med fokus på möjligheten till ansvarsutkrävande kopplad till verksamheterna som bedrivs i bolagsform. Dessa områden är: förutsättningar för lekmannarevisionen att granska bolagen; insyn, öppenhet och tillgänglig information om kommunal verksamhet i bolagsform, om det kan vara ett problem att fullmäktige- och kommunstyrelseledamöter också har tunga uppdrag i kommunens bolagssfär, samt den grundläggande frågan om inom vilka områden eller branscher det är lämpligt att kommunen bedriver verksamhet i bolagsform.

LEKMANNAREVISIONEN

Till varje kommunalt bolag finns en lekmannarevisor utsedd som har uppdraget att granska om bolagets verksamhet lever upp till ägarens mål, huruvida verksamheten bedrivs effektivt och om bolaget har en tillräcklig intern

kontroll i bolaget. Det har gått över tio år sedan denna funktion fick sin nuvarande utformning. Som SKL (2013) konstaterar har lekmannarevisionen visserligen utvecklats i ett par avseenden under dessa år (exempelvis genom lagstadgad rätt till sakkunnigt stöd). Men samtidigt uppmärksammas svårigheter att få lekmannarevisionen att fungera som den ursprungligen var tänkt: "Vi bedömer också att kunskaperna om lekmannarevisionen behöver öka på många håll, inte minst hos fullmäktige. Det är nödvändigt för att lekmannarevisionen ska kunna fungera som det är tänkt – till nytta för ägaren och ytterst medborgaren" (SKL 2013: 8–9).

Om detta är den generella bilden av en lekmannarevision som inte riktigt funnit sina former ute i landet, hur är då läget i vår exempelkommun? I enkätundersökningen ställde vi en fråga till styrelseledamöterna om hur väl de anser att lekmannarevisorernas granskning av bolagen fungerar. Cirka 26 procent svarade att den fungerar mycket väl och ytterligare drygt 54 procent svarade ganska väl. Sammantaget uppgav alltså åtta av tio styrelseledamöter att lekmannarevisionernas granskning fungerar ganska eller mycket väl. 9 procent angav att de inte hade någon uppfattning. Endast 10 procent svarade att den inte fungerar särskilt väl. Ingen var av uppfattningen att den inte fungerar alls.

Eftersom vi inte genomfört samma enkätstudie i andra kommuner är det svårt att tolka och bedöma dessa siffror. Klart är i vart fall att siffrorna inte är alarmerande, snarare tvärtom, givet de tämligen pessimistiska signalerna som återfinns i SKL (2013). Att åtta av tio styrelseledamöter tycker att lekmannarevisionen fungera mycket eller ganska väl får, ur vårt perspektiv, ses som ett gott betyg.

Men även om lekmannarevisorernas granskning fungerar bra är det en annan sak huruvida de informerar bolagsägarna och allmänheten på ett bra sätt, det vill säga fullmäktige och ytterst medborgarna, om vad de finner. När Hanberger med flera (2005) för tio år sedan studerade kvaliteten på kommunrevisionen i ett par svenska kommuner, fann de en stor brist i kommunrevisorernas återkopplingar av granskningar till allmänheten. Mot den bakgrunden har vi i enkäten ställt en fråga som gäller huruvida den information fullmäktige får från lekmannarevisorerna om bolagens verksamhet varit tillfredsställande. Här kan ett missnöje spåras hos den del av fullmäktigeledamöterna som inte sitter i bolagsstyrelser. Visserligen svarade 40 procent att de tyckte att de alltid eller i stort sett alltid fått tillfredsställande information. Men 52 procent svarade att så bara var fallet i vissa fall och ytterligare 9 procent svarade nej på frågan.

Vi har kompletterat enkätstudien med intervjuer med tre erfarna lekmannarevisorer. Syftet är att få inblickar i om de upplever någon typ av problem i granskningen av bolagen. Sedan inrättandet av lekmannarevisionen i sin nuvarande form har synen på den, i allmänhet ute i kommunerna, övervägande pendlat mellan att vara skeptisk till direkt negativ. Bolagen och kommunfullmäktige har ofta inte varit bekanta med varken lekmannarevisionens uppdrag

eller befogenheter, och exempelvis har VD:ar och styrelser ofta ansett lekmanrevisionen vara överflödiga. Våra informanter minns hur läget var i början, och jämför med situationen idag:

Till en början tyckte man väl att vi var någonting som katten hade släpat in. (Lekmannarevisor B)

Vi har med tiden flyttat fram positionerna. Vi har nu egna träffar med bolagen, utan de auktoriserade revisorerna. Tidigare var det så att vi hade de ihop med dem. Det är väl inget fel i det, men då kom vi som sista punkt: "lekmanrevisionens synpunkter" [...] Så kom den på slutet. Som en liten slaskpost. (Lekmannarevisor C)

I intervjuerna framgår att synen på lekmanrevisionen successivt har förbättrats i exempelkommunen. Informanterna uppger att det numera finns en förståelse för lekmanrevisionens uppdrag och ett förtroende för vad de gör. I takt med denna förändring upplever de att synpunkter från dem får ett större genomslag i de kommunala bolagen. Den bild informanterna tecknar är att de i allt högre grad blir lyssnade på. Bland annat menar de att deras granskningar kan bidra till en minskad risk för korruption genom att deras arbete har en förebyggande och avskräckande effekt.

Vi ska inte vara förmätna och tro att allting hänger på oss. Men jag tror att vi gör en viss skillnad. Om inte annat, som förebyggande instans. Man tänker sig bättre för. Vi har en preventiv effekt. (Lekmannarevisor B)

På det stora hela bedömer lekmannarevisorerna att styrningen av bolagen i exempelkommunen fungerar bra. Det finns dessutom en uppfattning om att kommunens styrning av bolagen har blivit tydligare sedan koncernen bildades 2007. Styrningen och kontrollen från kommunens sida anses ha blivit bättre eftersom moderbolaget utövar egen kontroll över sina dotterbolag.

Nu har man ju en koncern sedan 2007 med en klarare ägarstyrning. Tidigare var det bara enskilda bolag som man inte hade någon riktigt klar styrning av, de fick leva sitt eget liv. Och min granskning då som lekmannarevisor var ju mest att läsa protokollet. Men nu när kommunen har en koncern och en klarare styrning. (Lekmannarevisor B)

Samtidigt som lekmannarevisorerna menar att koncernbildningen gjort styrningen tydligare, finns det potentiella baksidor med koncernlösningen. Till detta hör också att informanterna reflekterade kritiskt kring frågan om den så kallade "personunionen", att individer är ledamöter i bolagsstyrelser samtidigt som de sitter som ledamöter i kommunstyrelsen – som alltså har uppsiktsplikt

visavi bolagen. En av dem anmärkte att det kanske kan vara "lite svårt att granska sig själv." (Lekmannarevisor A) En annan resonerade om fenomenet i fråga i termer av att "det blir lite dubbla stolar, kan man tycka" (Lekmannarevisor C). Vi får anledning att återkomma till den frågan längre ned, när vi uppmärksammar de styrnings- och demokratiproblem som aktualiseras av dubbla stolar och uppdragskoncentration.

Tillfrågas lekmannarevisorerna själva är deras upplevelse alltså att deras granskning av bolagen fungerar tillfredsställande. Deras verklighetsbeskrivning får stöd av resultaten från vår enkätundersökning: fullmäktigeledamöterna förefaller vara nöjda med revisorernas verksamhet. Av detta att döma sticker vår exempelkommun ut härvid, då just problem i samband med lekmannarevision av bolag uppmärksammats i tidigare studier.

INSYN, ÖPPENHET OCH TILLGÅNG TILL INFORMATION

I artikelns inledning återgav vi den kritik som riktats mot möjligheter att få tillgång till information om de kommunala bolagens verksamhet, och det potentiella hot mot bolagens och den kommunala demokratins legitimitet det kan utgöra om denna möjlighet begränsas (exempelvis SOU 2011:43; Hylltner & Velasco 2009; jämför Amnå med flera 2013).

Man kan argumentera för att *en* aspekt av legitimitetsfrågan är i vilken utsträckning styrelseledamöter – i den mån de utsetts av de politiska partierna – regelbundet återknyter och informerar om sitt styrelsearbete till sina respektive partiapparater. I enkätundersökningen ställde vi en fråga om i vilken mån styrelseledamöter rapporterar om bolagets verksamhet till sitt parti. De allra flesta angav att de gör det vid enstaka partimöten. Vårt intryck är att bolagen inte diskuteras särskilt ofta vid partiernas egna möten i kommunen, ett intryck som bekräftades i flera av våra intervjuer med centralt placerade partiföreträdare. Det verkar således inte vara någon punkt som partierna i regel kräver återrapportering om. Det är heller inte något som styrelseledamöterna i regel aktivt och återkommande gör. Som nämndes i artikelns teoretiska inramning: här skiljer sig kommunal verksamhet i bolagsform avsevärt från de kommunala nämndernas verksamheter.

Detta resultat är ingalunda överraskande. Styrelseledamöterna ska vara lojala mot och representera bolagens intressen, inte partiernas. Då är det kanske inte i partierna som återkopplingen och diskussionen om bolagen ska äga rum? Men en någorlunda levande och aktiv diskussion om bolagen hör däremot hemma hos ägarna, med andra ord i kommunfullmäktige (som ytterst ansvarar för bolagsstyrningen). Här är det anmärkningsvärt att majoriteten, eller två tredjedelar av fullmäktigeledamöterna utan styrelseuppdrag, anser att bolagen inte diskuteras i tillräckligt stor utsträckning i kommunfullmäktige. Endast en tredjedel menade att bolagens diskuteras tillräckligt.

En betydande del av respondenterna menar att de kommunala bolagen

borde diskuteras mer i fullmäktige. Som vi återkommer till finns avvikande uppfattningar kring de kommunala bolagens verksamhet, kring bolagsstrukturen samt att en stor del av politikerna anser att den nuvarande bolagsstrukturen är något svårgenomtränglig. Sammantaget finns fog för slutsatsen att det finns en vilja bland många av de berörda parterna att diskutera bolagen mer i exempelkommunens kommunfullmäktige.

Detta om styrelseledamöternas återkoppling till partierna och om huruvida det finns en levande diskussion om bolagen i fullmäktige. En annan viktig demokratiaspekt gäller möjligheterna att få insyn i de kommunala bolagens verksamhet. Att kunna ta del av olika former av dokumentation från bolagen är grundläggande, för att i slutänden kunna utkräva ansvar för verksamheterna. I enkätundersökningen ställde vi en fråga om möjligheterna att få ut information om de kommunala bolagens verksamhet. Av styrelseledamöterna svarade 78 procent att det är enkelt att få ut sådan information. Endast en liten andel av dem angav att det är svårt. Bland fullmäktigeledamöterna i allmänhet, de som alltså inte sitter i kommunala bolagsstyrelser, uppgav en något större andel att det var svårt. Det tydligaste resultatet för den gruppen var dock att drygt hälften svarade att de helt enkelt inte vet om det är svårt eller inte. Resultatet, menar vi, gör det relevant att påminna om hur viktigt det är att den kommunala verksamheten bedrivs i en sådan form att det är möjligt att granska den.

Utifrån våra syften är det viktigt att ställa frågan om det är *svårare* att få insyn i och granska kommunal verksamhet om den bedrivs i bolagsform än i exempelvis nämnder. Vi ställde därför en fråga om respondenterna upplever att verksamhet i bolagsform försvårar granskning och insyn. Hur svaren fördelas för den frågan redovisas i tabell 1. Det finns en tydlig skillnad i svaren mellan fullmäktigeledamöter som inte sitter i bolagsstyrelser och styrelseledamöter. Av de förra är det endast 12 procent som inte instämmer i att bolagsform försvårar granskning och insyn. Bland styrelseledamöterna är motsvarande andel 42 procent.

Tabell 1. Försvåras granskning och insyn av att vissa delar av kommunens verksamhet drivs i bolagsform?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, till stor del	24	7	13
Ja, till viss del	61	42	49
Nej	12	42	31
Vet ej	3	9	7
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	57	90

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Även om vi bortser från skillnaden mellan grupperna, är det värt att understryka att av dem som har en uppfattning i frågan är det fler som menar att insyn och granskning försvåras av att verksamhet bedrivs i bolagsform än det är som inte anser det. Detta gäller alltså även bland styrelseledamöterna. Sålunda finns en allmänt utbredd uppfattning att det innebär vissa demokratiproblem med att bedriva verksamhet i bolagsform.⁹ Eftersom kommunen ändå har valt att lägga verksamhet i kommunala bolag får man utgå från att analysen har gjorts att det finns fördelar med detta som väger upp presumtiva nackdelar associerade med försvårad insyn och granskning. Samtidigt borde dessa problem leda till en diskussion kring hur man ändå på bästa sätt kan möjliggöra insyn i och granskning av kommunala bolag.

DUBBLA STOLAR OCH PERSONUNION SKAPAR STYRINGS- OCH DEMOKRATIDILEMMAN?

I många kommuner litar man på att en inre krets håller ihop styrningen genom den personunion som ofta finns mellan bolagens styrelser och styrelsen i kommunen, och kommunikationen därmed mellan. Lämpligheten i sådana personunioner kan dock diskuteras (SKL 2013: 25)

Det är inte ovanligt att det finns en så kallad "personunion" ute i kommunerna. Med det avses att samma person innehar ett flertal olika uppdrag. Mest omdiskuterat är fall där kommunstyrelsens ordförande också är ordförande i bolagsstyrelser eller där kommunstyrelsens ledamöter har tunga uppdrag i bolagens styrelser. I SKL:s (2012) rapport *Lekmannarevision i praktiken* sägs det kunna ha både för- och nackdelar att exempelvis KS-ledamöter också sitter på tunga poster i bolagen. Bland annat uttrycker sig en av SKL:s informanter såhär:

Det är praktiskt och enkelt att kommunicera när man har personunion, men det innebär också viss risk. Det blir inte den riktiga insyn och kontroll som det är tänkt. Det blir inte så renodlat och organisationen saknar lite "spänst" genom detta. Det förekommer att beslut tas under hand och inte protokollförs. Då blir det dåligt med insynen, och det är tyvärr svårt att komma åt. (SKL 2012: 18).

Som vi redan har berört, styrs kommunal verksamhet enligt olika logiker beroende på om den utförs inom kommunala bolag eller inom förvaltning under nämnder.

9 Detta är förstas inga nyheter utan något som lagstiftaren är väl medveten om. Det är bland annat just för att bolagsformen försvåras insyn och granskning som man år 2000 gjorde det obligatoriskt med lekmannarevisorer i de helägda kommunala bolagen. Samma år infördes också ett krav på så kallad "samordnad revision", det vill säga en personunion/överlappning mellan kommunens revisorer och lekmannarevisorererna. Tanken är att lekmannarevisionen ska garantera demokratisk insyn och kontroll i de kommunala bolagen, och den samordnade revisionen utgöra verktyg för fullmäktiges kontroll och uppföljning av hela kommunkoncernen (SKL 2013).

Folkvalda politiker styr verksamheten inom båda dessa sfärer, och det är även möjligt att samma personer finns med en fot i varje sfär. I syfte att undersöka omfattningen av överlapp mellan dessa världar, och hur vanligt det är att styrelseledamöter i kommunala bolag har andra uppdrag, har vi analyserat det register över förtroendeuppdrag som finns för vår exempelkommun. Där har vi hittat uppgifter avseende 20 kommunala bolag. Och för dessa bolags styrelser finns uppgifter om 123 styrelseposter, vilka innehas av 94 personer. Att antalet personer är färre än antalet styrelseposter beror på att vissa personer har fler än en styrelsepost. De allra flesta (81 procent) av styrelseledamöter har dock endast uppdrag i ett kommunalt bolag. Det finns dock ett antal som har uppdrag i två bolag (11 procent), och även i tre (5 procent) eller i fyra olika kommunala bolag (3 procent).

Till styrelseuppdragen i bolagen kan även en rad andra förtroendeuppdrag komma. Vissa styrelseledamöter sitter även i kommunfullmäktige. Av de 94 personer som är styrelseledamöter i de kommunala bolag som vi undersökte sitter 26 procent också i kommunfullmäktige. Åtminstone på papperet hamnar dessa individer i en något märklig situation. Kommunfullmäktige har formellt sett ägarrollen för de kommunala bolagen. Det gör att en fullmäktigeledamot i grunden bör betrakta bolagen ur ett ägarperspektiv. Men för de personer som även sitter i de kommunala bolagen gäller att de *också* ska agera utifrån bolagets perspektiv och i första hand vara lojala mot bolagens bästa. Aktiebolagslagen är ytterst tydlig på den punkten: styrelseledamöter ska alltid vara lojala mot bolaget, alltså aktivt ta tillvarata bolagets intressen. Dilemmat uppmärksammas också av Amnå med flera (2013: 157). I vår exempelkommun betyder det att 26 procent av styrelseledamöterna sitter i den situationen att de å ena sidan (som ledamöter i kommunfullmäktige) är ytterst ansvariga för bolagsstyrningen och utformandet av ägardirektiv, samtidigt som de å andra sidan (som styrelseledamöter) ska verkställa samma bolagsstyrning och vara lojala mot bolaget de företräder och aktivt tillvarata det aktuella bolagets intressen.

Det finns även en överlappning mellan kommunala bolagsstyrelser och kommunala nämnder. Av styrelseledamöterna sitter 14 procent även i någon av de kommunala nämnderna. Det är personer som får utöva styrning av verksamhet inom de två olika logiker som beskrivits tidigare. En kritisk fundering är om det är en lämplig ordning. Några av dessa personer sitter också fullmäktige, vilket gör att de sitter på många olika stolar samtidigt. Det torde finnas vissa risker för att dessa olika roller hamnar i konflikt med varandra.

Moderbolaget utgör härvid ett specialfall. I styrelsen för moderbolaget sitter politiker som alla är ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen. Det är en vanlig lösning i kommuner och det kan minska risken för att de kommunala bolagen agerar på ett sätt som inte är i enlighet med kommunens bästa. Men, som exempelvis Meyer med flera (2013) uppmärksammar, kan arbetsbördan bli tung för vissa personer. Framför allt, och mer principiellt, riskerar denna ordning att äventyra kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta då man kan ifrågasätta lämpligheten i

att man ska utöva kontroll och uppsikt över sig själv. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har, som berörts ovan, förstärkts sedan 1 januari 2013. Kommunstyrelsen ska i årliga beslut pröva om verksamheten i de kommunala bolagen har varit förenlig med det kommunala ändamål som fastställts för dem samt bedöma verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Och om kommunstyrelsen anser att så inte är fallet, ska den lämna förslag om nödvändiga åtgärder till kommunfullmäktige. I allt väsentligt innebär dock "personunionen" mellan kommunstyrelsen och moderbolaget, att flertalet kommunstyrelseledamöter är satta att ha uppsikt över den verksamhet man själv bedriver – alltså, över sig själva.

Därmed är det rimligt att föra en diskussion om det är lämpligt att moderbolagets styrelse *uteslutande* består av ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen. I vår enkätundersökning ställde vi en fråga om det är lämpligt att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter i bolagsstyrelser. I tabell 2 redovisas svaren på den frågan.

Tabell 2. Är det lämpligt med ledamöter i kommunstyrelsen även sitter i bolagsstyrelser?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, det är en stor fördel	18	28	24
Ja, det spelar ingen roll	39	30	33
Nej, det är olämpligt	30	32	31
Vet ej	12	11	11
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	57	90

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Som framgår av tabellen varierar uppfattningarna om huruvida det är ett lämpligt arrangemang. En del anser att det till och med kan vara en fördel att ledamöter i kommunstyrelsen även sitter i kommunala bolag. Dock svarade 30 procent av fullmäktigeledamöterna som saknar styrelseuppdrag att det är olämpligt. En något större andel av styrelseledamöterna var av samma uppfattning. I den gruppen ingår även just ledamöter i kommunstyrelsen. Det är knappast förvånande, men bland dem som sitter i både kommunstyrelsen och i en bolagsstyrelse är det nästan ingen som ser problem med att de sitter på båda typer av uppdrag.

IDEOLOGI- OCH KONKURRENSFRÅGOR – BOLAGENS EXISTENSBERÄTTIGANDE?

I inledningen redogjorde vi bland annat för den debatt som rasat om huruvida kommuner ska äga bolag överhuvudtaget, och när de väljer att bedriva

verksamhet i bolagsform, inom vilka branscher och områden är det legitimt att det sker?

Att bolag kan vara en lämplig form att organisera kommunal verksamhet är den rådande uppfattningen bland exempelkommunens politiker och styrelseledamöter. Ingen uppger att det *aldrig* är lämpligt med kommunala bolag. De allra flesta anser att det ibland kan vara lämpligt. En något större skepsis finns bland fullmäktigeledamöter som inte sitter i bolagsstyrelser. Här är det 18 procent som anser att kommunala bolag endast är lämpliga i sällsynta fall.

Även om det generellt sett finns en positiv inställning till kommunala bolag är det emellertid inte *alla* verksamheter som anses vara lämpliga att driva i bolagsform. Till de verksamhetsområden som av de flesta anses passa väl för kommunala bolag hör energi, vatten och avfall, samt fastigheter. Det är verksamheter som typiskt sett bedrivs i bolagsform (Statskontoret 2012) och det finns en lång tradition av kommunala bolag inom sådana områden (Meyer med flera 2013). När det gäller verksamheter som rör "kommunikationer, transport och magasinering" och "kultur, fritid, turism och event" är uppfattningarna dock mer varierande. Lite färre än hälften motsätter sig bolag inom de förstnämnda branscherna, och drygt hälften när det gäller de senare. I synnerhet när det gäller "kultur, fritid, turism och event" finns tydliga skillnader: de folkvalda som inte sitter i styrelser är betydligt mer negativa än övriga till kommunala bolag inom sådana områden. Uppfattningarna är däremot betydligt mer samstämmiga när det gäller verksamhetsområdena "förskola, skola och annan utbildning" och "vård och omsorg". De allra flesta anser att kommunala bolag inom dessa områden är helt olämpligt.

En ytterligare aspekt att beakta kring kommunala bolags existens och roll, är om det finns privata alternativ på den marknad där de agerar. I enkätundersökningen ingick en fråga om det är lämpligt att det finns kommunala bolag i de fall där privata alternativ finns. Lite drygt hälften svarade att det kan finnas en plats för kommunala bolag även i sådana fall – förutsatt att bolaget tar andra hänsyn än de rent marknadsmässiga. Exempel på detta kan vara bolag som har sociala eller miljömässiga mål snarare än rent ekonomiska. Ytterligare en dryg fjärdedel ansåg kommunala bolag kan verka på marknader där privata bolag finns, men endast om de agerar enligt marknadsmässiga villkor. Med det avses att de *inte* medför osund konkurrens, utan agerar på samma villkor som de privata bolagen. Den resterande knappa femtedelen av de svarande ansåg att kommunala bolag inte bör finnas på de marknader där privata alternativ finns.

Tabell 3. Ska en kommun ha bolag verksamma på marknader där privata alternativ redan finns?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, om bolaget tar andra hänsyn än marknadsmässiga	50	58	55
Ja, men endast om bolaget agerar enligt marknadsmässiga villkor	25	29	27
Nej	25	14	18
Totalt	100	100	100
Antal svarande	32	59	91

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Mot denna bakgrund: anser fullmäktige- och styrelseledamöter att deras kommun har bolag verksamma inom lämpliga verksamhetsområden? Vår enkätundersökning visar att så inte riktigt verkar vara fallet. Visserligen är det endast en liten andel som svarade nej på den frågan, men det är inte alla som svarar ja heller. Bland styrelseledamöterna svarade tre av fem att så är fallet, men bland de folkvalda som saknar uppdrag i bolagsstyrelser var motsvarande andel endast en av fem. Sammantaget är det en stor andel som endast delvis anser att kommunen har bolag verksamma inom lämpliga områden. Detta kan tolkas som om de är av uppfattningen att det åtminstone finns vissa kommunala bolag som nog inte borde finnas.

Tabell 4. Har kommunen bolag inom lämpliga verksamhetsområden?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja	24	60	47
Delvis	64	38	47
Nej	9	2	4
Vet ej	3	0	1
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	60	93

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Resultatet är tankeväckande. Det antyder att exempelkommunen skulle må bra av att ha en bred och grundlig politisk diskussion om vad för slags bolag man har och om den struktur man har på bolagsägandet är optimal. Detta för oss över till frågor om bolagsstrukturen.

De svarande i vår enkätundersökning har vitt skilda bilder av hur pass optimerad organisationen av kommunala bolag i exempelkommunen är. Bland dem som sitter i bolagsstyrelser ansåg ungefär fyra av fem att kommunens bolagsstruktur är tydlig och genomskådlig. Detta är kanske inte så märkligt. Det får sägas ingå i deras uppdrag att ha inblickar i just bolagsstrukturen. Mer uppseendeväckande är emellertid att bland de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse, var det bara *två av fem* som delade uppfattningen att strukturen är tydlig och genomskådlig.

Det bör återigen påminnas om att kommunfullmäktige har rollen som ägare för de kommunala bolagen. Att en majoritet av de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse inte tycker att strukturen är tydlig och genomskådlig är oroväckande. Om vi ser till samtliga fullmäktigeledamöter, inklusive dem som sitter i bolagsstyrelser, är det lite drygt hälften som anser att organisationen är tydlig och genomskådlig. Resultatet är oroväckande då kommunfullmäktige har rollen som ägare till dessa bolag och det i dessa bolag bedrivs kommunal verksamhet för vilken kommunfullmäktige är ytterst ansvarig. Dessutom kan det tilläggas att eftersom en betydande del av kommunens verksamhet utförs i kommunala bolag, är det viktigt att medborgarna kan ta ställning till hur verksamheten bedrivs för att sedan ha möjlighet att utkräva ansvar av de folkvalda. Om nu *de folkvalda själva* anser att organisationen av bolag är svårgenomtränglig – hur framstår den då för *medborgarna*?

Slutsatser – fyra generella lärdomar

Trots att kommunalt ägande av aktiebolag existerat sedan förra sekelskiftet, är det egentligen först under 00-talet som det kommit att föras principiella, kritiska debatter om företeelsen. Debatterna har haft olika inriktning och poänger, men på ett eller annat sätt kokar samtliga ned till en grundläggande fråga: *hur sköter sig kommunerna som ägare av bolag?* Mot den bakgrunden har vårt syfte varit att föra en bred och kritisk diskussion om de frågor rörande demokrati och ansvarsutkrävande som väcks när allt mer kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform, grundad i en explorativ fallstudie.

Vårt individuella fall är mindre väsentligt – det utgör en illustration. Exempelkommunen har varit i centrum för en studie från vilken vi strävat efter att generera allmängiltiga diskussionspunkter och generella lärdomar, som vi menar är relevanta för hela kommunsektorn. Ambitionen har varit att bidra till ökad reflektion om kommunal verksamhet i bolagsform. Slutsatserna redovisas i form av fyra generella diskussionspunkter, som tar avstamp i några av de resultat som enligt vårt förmenande förtjänar fördjupad diskussion.

KOMMUNER BÖR REGELBUNDET SE ÖVER SIN BOLAGSSTRUKTUR

I vår studie framkom ett par synpunkter på exempelkommunens bolagsstruktur. Många fullmäktigeledamöter anser det vara olämpligt att driva verksamheter inom "kultur, fritid, turism och event" samt "kommunikationer, transport och magasinering". Detta är verksamhetsområden inom vilka exempelkommunen – och många andra kommuner också för den delen – idag har kommunala bolag. Till diskussionen om bolagsstrukturen hör också att endast två av fem av de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse delade uppfattningen om att bolagsstrukturen är *tydlig och genomskådlig*. Siffran betraktar vi som låg mot bakgrund av att kommunfullmäktige bär det yttersta ansvaret för styrningen av de kommunala bolagen. En annan fråga som väcks i ljuset av detta resultat är: om strukturen upplevs som förhållandevis ogenomtränglig för individer i vars uppdrag det kan sägas ingå att ha inblickar i den, hur ter den sig då inte för en medborgare eller en granskande journalist? Bland annat var det just en överblickbar bolagsstruktur – vilket försvårar granskning och ansvarsutkrävande – som ansågs ha bidragit till de oegentligheter som uppdragades i Göteborgs stad år 2010 (Amnå med flera 2013)

Dessa sakförhållanden antyder att kommuner återkommande bör ha en grundläggande översyn över hur optimal deras existerande bolagsstruktur egentligen är. Frågor som skulle kunna stå i centrum för sådan översyn är hur bolagsstrukturen i framtiden kan renodlas – exempelvis ur dessa avseenden: "hur många bolag ska vi ha?", "inom vilka branscher ska våra bolag verka?" och "hur kan vår bolagsstruktur göras mer transparent och begriplig för fullmäktigeledamöter och medborgare?"

ARBETA AKTIVT MED FRÅGOR RÖRANDE ARKIVERING, DOKUMENTATION OCH ÖPPENHET

En förutsättning för ansvarsutkrävande är att det finns en fungerande granskning av verksamhet som styrs och bedrivs i offentlig regi, bland annat för att medborgarna ska kunna få information huruvida de medel som hanteras av det offentliga används på ett korrekt och effektivt sätt (jämför Ahlbäck Öberg 2010). Den upplevda bristen på transparens i bolagsstrukturen, som diskuterades under förra punkten, för oss därför naturligt över till teman som tangerar insyn och ansvarsutkrävande. En förutsättning för exempelvis medborgerlig, forskningsmässig eller journalistisk granskning av dessa offentligt ägda verksamheter är att det är någorlunda lätt att granska bolagen. Som konstateras i SKL (2006: 5) är det "ett starkt demokratiskt intresse att ... allmänhet kan få information och bilda sig en uppfattning om hur den kommunala ... bolagsverksamheten bedrivs".

Här finns sannolikt utrymme för förbättring generellt, i kommunsektorn. Bland annat svarade nära hälften av fullmäktigeledamöterna (utan styrelseuppdrag) i vår enkät, i exempelkommunen, att de helt enkelt *inte vet* om det är lätt

eller svårt att få ut information om de kommunala bolagen. Kanske säger det mer om fullmäktigeledamöternas intresse för bolagens verksamheter än något annat. Men likväl, ur vårt perspektiv är det överraskande att så många som sitter i det organ som bär det yttersta ansvaret för bolagsstyrningen inte har en uppfattning om de tycker att det är lätt eller svårt att få ut information om bolagen. Värt att notera är även att en majoritet av de folkvalda och styrelseledamöterna svarade att de tror att insyn och granskning blir svårare då verksamhet bedrivs i bolagsform. Temat om insyn och öppenhet återkom för övrigt i ett par av intervjuerna med partiföreträdarna.¹⁰

SÄTTET ATT UTSE STYRELSER BÖR BLI MER TRANSPARENT OCH UTBILDNINGSINSATSER BÖR SES ÖVER

Frågor som rör hur styrelser till kommunala bolag utses, samt hur kommunala bolagsstyrelser arbetar, har hamnat högt på den politiska dagordningen i Sverige. Bland annat har den svaga kvinnorepresentationen i bolagen debatterats liksom bolagsstyrelsernas kompetens, debatter som medförde att *Utredningen om en kommunallag för framtiden* (Dir. 2013:100) fått till uppgift att se över hur de kommunala bolagens styrelser utses – och ledde till att utredningens slutbetänkande ägnade ett helt kapitel åt frågan (SOU 2015:24, kap. 9). En grundläggande teoretisk förväntning här är att hög kvalitet på styrelsearbetet, också minimerar riskerna för allehanda misstag, missgrepp och oegentligheter i bolagen.

Med både kvantitativa och kvalitativa verktyg har vi närmast oss dessa frågeställningar i vår exempelkommun. I resultaten spårar vi ett missnöje med processen genom vilken partierna utser styrelseledamöter till exempelkommunens bolag. Bland fullmäktigeledamöter som saknar styrelseuppdrag menar bara drygt hälften att processen är genomskinlig och en tredjedel anser att de befintliga processerna inte säkrar att lämpliga styrelseledamöter tas fram. I denna population är endast 15 procent som menar att det rådande sättet till stor del säkerställer att lämpliga kandidater utses till bolagsstyrelser. Också i ett par av våra kvalitativa intervjuer med centralt placerade partiföreträdare vädrades ett missnöje med hur genomskinliga processen med att ta fram styrelsekandidater är.

Under 2013 debatterades det mycket på nationell nivå huruvida det finns brister i bolagsstyrelsernas arbete och på vilket sätt man kan höja kvaliteten

10 Värt att uppmärksamma, när det kommer till dokumentation, är att bolagsstyrelserna ska "se till att erforderliga riktlinjer fastställs för bolagets uppträdande i etiskt hänseende gentemot anställda, kunder, leverantörer och det omgivande samhället i övrigt". Bara drygt hälften av styrelseledamöterna uppgav att de kände till de etiska riktlinjerna för de bolag i vars styrelse de sitter i (och alltså ansvarar för att de ska vara på plats). 25 procent svarade att de delvis känner till dem (oklart hur detta ska tolkas, dock). Ytterligare 12 procent av de svarande uppger att bolaget inte har några etiska riktlinjer, vilket i sig är uppseendeväckande. Vad avser just de etiska riktlinjerna för bolagen tycks det oss som att en del arbete kvarstår och att här finns ett utvecklingsområde i vår exempelkommun – och det vore synnerligen spännande att se om läget ser likadant ut i övriga kommunsektorn.

i styrelsearbetet. Givet att problembeskrivningen stämmer, att styrelsernas arbete kan stärkas, väcks frågan: hur? Som berördes ovan är förstås ett sätt för partierna att utveckla deras interna nomineringsprocesser för att på ett bättre sätt ta fram lämpliga kandidater. Ett annat sätt är att erbjuda styrelseledamöter olika typer av utbildningar. Vår studie ger vid handen att samtliga har erbjudits att gå en introducerande utbildning men att så många som 20 procent inte har deltagit. Det förefaller oss finnas en del utvecklingspotential när det kommer till frågan om utbildning och kompetensutveckling för styrelseledamöterna. När vi har fokuserat på den här frågan har ett antal frågor väckts som får betraktas som generellt relevanta för kommunsektorn och dessa är: Hur ofta ska utbildningar ges? Vad ska de innehålla? Vem ska ansvara för att de ges och vem ska hålla i dem? Ska de vara obligatoriska för alla styrelseledamöter?

”PERSONUNION”: ETT PRINCIPIELLT STYRNINGS- OCH DEMOKRATIDILEMMA

Exempelkommunen utgör inget undantag från kommunsverige i övrigt – även här finns en så kallad ”personunion”. Det innebär att det finns en koncentration av uppdrag till ett mindre antal politiker, bland annat att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter som styrelseledamöter i kommunens bolagssfär. En del av dem som tidigare har skrivit om detta har framhållit fördelarna med ett sådant system där ledande och erfarna politiker också tar plats i de kommunala bolagsstyrelserna. Styrningen antas bli mer praktisk och effektiv. Dessa personer är nämligen redan insatta i kommunens organisation och i de aktuella frågorna, vilket gör att det blir lättare att hålla samman den interna styrningen då kommunikationen mellan centrala beslutsfattare sker löpande och kontinuerligt.

Pragmatiskt sett är argumentationen begriplig. Samtidigt väcker ordningen grundläggande och principiella frågor. Främst handlar det om en ”dubbla stolar”-problematik som, utan att någon aktivt och medvetet ser till att det blir så, försvårar extern insyn, granskning och kontroll. Beslut riskerar att tas på väg till eller på väg från möten inom den så kallade ”personunionen”, och protokollförs då inte.

En ytterligare aspekt av denna fråga har att göra med att en av fyra styrelseledamöter också sitter i kommunfullmäktige. På papperet är det inte givet att rollerna är förenliga. Kommunfullmäktige har ett ägarförhållande till bolagen. Det gör att en fullmäktigeledamot framför allt bör se på bolagen utifrån ett ägarperspektiv. Men för de personer som också sitter i de kommunala bolagen säger Aktiebolagslagen att de också ska agera utifrån bolagets perspektiv, alltid vara lojal mot bolaget se till bolagets bästa. Det innebär alltså att en av fyra styrelseledamöter sitter i den kanske inte rakt igenom bekväma situationen att de å ena sidan (som fullmäktigeledamöter) har en ägarroll och därmed ansvar för bolagsstyrningen, samtidigt som de å den andra (som styrelseledamöter) ska

verkställa samma bolagsstyrning (och har långtgående lojalitetskrav mot bolaget). Vad händer i situationer om lojaliteterna krockar med varandra?

En tredje och allmängiltig aspekt rör ledamöter av kommunstyrelser som också har uppdrag inne i kommunens bolagsfär. I synnerhet gäller detta kommunerna som har organiserat bolagen i en koncern och det finns en överlappning av personer som sitter både i moderbolagets styrelse och i kommunstyrelsen. Detta kan innebära två typer av styrningsdilemman. För det första innebär det att kommunstyrelsens ledamöter, som sedan 2013 har en förstärkt uppsiktsplikt över bolagen, i praktiken får ett slags uppsiktsplikt över sig själva. För det andra *skulle* det kunna få till följd att många av styrelseledamöterna i moderbolaget har stort inflytande över ägardirektiven. Då kommunstyrelser och dess tjänstemän plägar ta fram förslag till ägardirektiv (och sedan föreslår dessa för godkännande i fullmäktige) förefaller det i teorin kunna bli så att moderbolagen skriver sina egna ägardirektiv. I vilken utsträckning det verkligen fungerar så, eller om det finns mekanismer av maktbalans inbyggda i systemet som i förhindrar detta, är en empirisk fråga. Men enbart att risken för detta finns, och att det åtminstone i teorin är så att de ”dubbla stolarna” kan utgöra problem för bolagsstyrning och ansvarutkrävande, bör leda till en fördjupad diskussion om för- och nackdelarna med personunioner.

SAMMANFATTANDE SLUTORD

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns behov av att förbättra såväl styrning som insyn i de kommunala bolagen – för ansvarutkrävandets skull. Detta är viktigt i ljuset av hur många bolag det finns i Sverige idag, att dessa bolag *ska* ha ett kommunalt syfte för ögonen, samt de enorma pengasummor de omsätter. I den här artikeln har vi lyft fyra områden vilka vi anser kräver extra fokus framöver i debatten såväl som ute i kommunerna och deras arbete med styrningen av sina bolag och inom forskningen. Därmed inte sagt att dessa fyra här identifierade områden skulle vara de enda som är av intresse eller behov att lyfta och diskutera. Istället ska resultatet av den här studien ses som början av en process som där fokus läggs på, och offentlig debatt handlar om, styrnings- och insynsfrågor i offentlig sektor.

Referenser

- Ahlbäck Öhberg, Shirin, 2010. ”Framväxten av granskningsamhället: en fråga i författningpolitisk skugga”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(5), s. 501–514.
- Amná, Erik, Barbara Czarniawska & Lena Marcusson, 2013. *Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Andersson, Lars-Henrik, Roland Dansell, Stina Hubendick & Satish Sen, 2012. *Bättre styrelsearbete i offentligt ägda bolag*. Stockholm: Kommentus.
- Andersson, Staffan, Andreas Bergh & Gissur Ó. Erlingsson, 2010. ”Vad kan vi lära

- oss?”, i Andersson, Staffan med flera (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan & Gissur Ó. Erlingsson, 2010. ”Förvaltningsreformer och korruptionsrisker”, i Andersson, Staffan med flera (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Barberis, Peter, 1998. ”The New Public Management and a New Accountability”, *Public Administration* 76, s. 451–470.
- Borg, Anders, 2012. ”Så stoppar vi räntesnurrorna”, *Dagens Opinion*, (2012-09-14). Tillgänglig på: <http://www.dagensopinion.se/anders-borg-s%C3%A5-stoppar-vi-r%C3%A4ntesnurrorna>
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed & Christine M. Reed, 2001. ”New Public Management and Substantive Democracy”, *Public Administration Review* 61(5), s. 608–619.
- Bozec, Richard & Gaétan Breton, 2003. ”The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State-owned Enterprises”, *The International Journal of Public Sector Management* 16, s. 27–47.
- Bozec, Richard, Daniel Zéghal & Ameer Boujenoui, 2004. ”The Effect of the Reform of Canadian State-owned Enterprises on Major Corporate Governance Mechanisms”, *Australian Journal of Public Administration* 63, s. 79–94.
- Dagens Arena* (2012-02-01). ”Undermålig jämställdhet i kommunala bolagsstyrelser.”
- Dagens Nyheter* (2013-09-15). ”Pengar flödar ur de stora bostadsbolagen.”
- Dir. 2012:105. *Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Dir. 2013:100. *Tilläggsdirektiv: Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Erlingsson, Gissur Ó., 2006. ”Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: existerar ett samband”, *Kommunal Ekonomi och Politik* 3, s. 7–40.
- Erlingsson, Gissur, Mattias Fogelgren, Fredrik Olsson, Anna Thomasson & Richard Öhrvall, 2014. *Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun*. Centrum för Kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Rapport 2014:6.
- Forsell, Anders, 1999. ”Offentlig reformation i marknadsreformernas spår”, *Kommunal ekonomi och politik* 3(3), s. 7–23.
- Grossi, Giuseppe & Cristoph Reichard, 2008. ”Municipal Corporatization in Germany and Italy”, *Public Management Review*, 10, s. 597–617.
- Grossi, Giuseppe & Anna Thomasson, 2015. ”Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port”, *International Review of Administrative Science*, s. 1–17.
- Hanberger, Anders, Abdul Khakee, Lennart Nygren & Christina Segerholm, 2005. *De kommungranskande aktörernas betydelse*. Umeå: Umeå universitet, UCER.
- Hansson, Lennart & Sven-Olof Collin, 1991. *Kommunalt bolag? En studie av för- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hem och Hyra* (2011-12-02). ”Var femte allmännyttan betalar ut för stor vinst.”
- Hem och Hyra* (2013-01-11). ”100 allmännyttor delar ut vinst till kommunen.”
- Hem och Hyra* (2013-11-15). ”Kritiserar dubbelbeskattning av hyresgäster.”
- Hem och Hyra* (2014-08-07). ”De vill pröva stadens vinstuttag.”

- Hodges, Ron, Mike Wright & Kevin Keasey, 1996. "Corporate Governance in the Public Services: Concepts and issues", *Public Money and Management*, s. 7–13.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69(1), s. 3–19.
- Humphrey, Christopher, Peter Miller & Robert W. Scapens, 1993. "Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector", *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6, s. 7–29.
- Hyltner, Mårten & Micha Velasco, 2009. *Kommunala bolag: laglöst land?* Stockholm: Den Nya Valfärden.
- Kickert, Walter. J. M., 2001. "Public Management of Hybrid Organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies", *International Public Management Journal*, 4(2), s. 135–150.
- Konkurrensverket, 2014. *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet: I konflikt med privata företag*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Koppell, G.S. Jonathan, 2001. "Hybrid organizations and the alignment of interests: The case of Fannie Mae and Freddie Mac", *Public Administration Review*, 61 (4) s. 468–482.
- Lapsley, Irvine, 2008. "The NPM Agenda: Back To The Future", *Financial Accountability and Management*, 24 (1), s. 77–96.
- Laurent, Birgitta, 2007. *Varför kommunägda bolag?* Stockholm: Svenskt näringsliv.
- Littorin, Camilla, Gunilla Arhen & Jan Rejndell, u.å.. "Ställ kompetenskrav på styrelser i kommunala bolag", Teknikdebatt.se. Tillgänglig på: <http://79.136.125.207/debatt/stall-kompetenskrav-pa-styrelser-i-kommunala-bolag>.
- Levander, Helena & Alarik von Hofsten, 2013. "Våga utvärdera bolagsstyrelserna", *Dagens Samhälle* (2013-11-06). Tillgänglig på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaga-utvaerdera-bolagsstyrelserna-6759?page=179>.
- Luke, Belinda, 2010. "Examining Accountability Dimensions in State-Owned Enterprises", *Financial Accountability and Management* 26, s. 134–162.
- Lundbäck, Mattias & Sven-Olov Daunfeldt, 2013. *Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning: företagets perspektiv*. Stockholm: Ratio.
- Mattisson, Ola & Anna Thomasson, 2011. *Fastigheter i bolag: steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Miljöprogram för Norrköpings kommun*, 2011.
- Meyer, Lars, Pär Mårtensson & Olle Nilsson, 2013. *Kommunala bolag: ägarstyrning och styrelsefunktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig, 1992. "Privatiseringsprocesser i kommunerna: teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel", *Statsvetenskaplig tidskrift* 95(1), s. 31–57.
- Montin, Stig, 1997. "New Public Management på svenska", *Politica* 29(3), s. 262–278.
- Papakostas, Apostolis, 2009. *Misstro, tillit, korruption – och det offentligas civilisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Ryan, Christine & Chew Ng, 2000. "Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland", *Australian Journal of Public Administration*, 59, s. 11–23.
- Sands, Valerie, 2006. "The Right to Know and Obligation to Provide: Public-private Partnerships, Public knowledge, Public Accountability, Public Disenfranchisement and Prison Cases", *UNSW Law Journal* 29(3), s. 334–41.
- Sandler, Suzanne, 2012. "Vässa styrelserna i de kommunala bolagen", *Dagens Samhälle*. (2012-06-12.) Näs på: http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaessa-styrelserna-i-de-kommunala-bolagen-3129?page=205&quicktabs_2=0.

- Sandler, Suzanne & Lars-Erik Forsgård, 2013. "Kommunala bolag behöver kunnigare styrelser", *Dagens Samhälle*, (2013-02-04). Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/kommunala-bolag-behoever-kunnigare-styrelser-4807>.
- SCB, 2014. *Offentligt ägda företag 2013*. Statistiska meddelanden OE 27 SM 1301. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Shaoul, Jean, 1998. "Critical Financial Analysis and Accounting For Stakeholders", *Critical Perspectives on Accounting*, 9, s. 235-249.
- Selling, Hans, 2012. "Offentligt ägda bolag kräver bra styrelser", *Dagens Samhälle*, (2012-06-18). Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/offentligt-aegda-bolag-brkraever-bra-styrelser-2991>.
- Skatteverket, 2013. *Slutrapport: skatteplanering bland företag som är intressegemenskap med skattebefriade verksamheter*. Promemoria 2013-06-25. Stockholm: Skatteverket.
- SFS 2010:879. *Lag om allmännyttiga kommunala bostadsbolag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SKL, 2006. *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag: erfarenheter och idéer*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL, 2012. *Lekmannarevision i praktiken: så tycker ägare, bolag och lekmannarevisorer*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL, 2013. *Lekmannarevision i praktiken: demokratis granskning av kommunala bolag*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2011:43. *Offentlig upphandling från eget företag?! Och några andra frågor*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret, 2012. *Köpta relationer: om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Stattin, Daniel, 2007. *Kommunal aktiebolagsrätt: bolagsrätt och bolagsstyrning för kommun- och landstingsägda bolag*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Svenska Dagbladet* (2012-05-27). "Vinstuttag i allmännyttan ifrågasatt."
- Thomasson, Anna, 2009. *Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholders approach to the governance of hybrid organizations*. Lund: Lunds universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Thomasson, Anna, 2013. *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Thomasson, Anna & Giuseppe Grossi, 2013. "Governance and Accountability of Joint Ventures: A Swedish Case Study", in Valkama, P. m.fl., *Organizational Innovation in Public Services: Forms and Governance*. New Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Thynne, Ian, 1994. "The Incorporated Company as an Instrument of Government: A Quest for a Comparative Understanding", *Governance: An International Journal of Public Administration*, 7, s. 59-82.
- Wettenhall, Roger, 2001. "Public or Private? Public Corporations, Companies and the Decline of the Middle Ground", *Public Organization Review: A Global Journal* 1, s. 17-40.

* * *

Studien bygger också på intervjuer med tre lekmannarevisorer och sju centralt placerade partiföreträdare.

Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet?

Om kollektivt deltagande i en marknadsiserad äldreomsorg

David Feltenius & Jessika Wide

Abstract

This article aims to examine participation and influence of pensioners' organizations in a context of marketization within local elderly care. The literature on New Public Management (NPM) points out different views on the effects of marketization on the participation of organized interests within the decision-making process. One view states marketization implies less of participation by organized interests since this stands in conflict with inherent values of NPM, such as efficiency and the citizen as customer on a market. An opposite view states that marketization does not cause this effect, i.e., organized interests participate in the same manner as before. The empirical investigation consists of interviews and official documents from four Swedish municipalities with a marketized elderly care. The result is that marketization does not cause any major crowding out effect on organized interests from the decision-making process. However, concerns can be raised about the extent and quality of participation since procedures of contracting out are not always compatible with democratic values such as transparency and participation.

Introduktion

Den svenska välfärdsstaten har genomgått stora organisatoriska förändringar under senare decennier, vilka beskrivits i termer av marknadsiering. Med det begreppet avses införandet av marknadsbaserade lösningar inom välfärdsområdet (Salamon 1993; Pierre 1995; Petersen & Hjelm 2013). Förändringarna märks främst inom verksamheter som förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt handikappomsorg (Hartman 2011). Inom det område som studeras i föreliggande artikel, äldreomsorgen, har utvecklingen varit särskilt påfallande. Ett uttryck för det är införandet av valfrihet inom hemtjänsten.¹

1 Föreliggande artikel baseras på resultat från forskningsprojektet "En ren affärsangelägenhet? Om pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i en marknadsanpassad äldreomsorg" som finansierats av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genom forskningsstöd

David Feltenius och Jessika Wide är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. E-post: david.feltenius@umu.se; jessika.wide@umu.se

Valfrihet inom hemtjänsten baserar sig på lagen om valfrihetssystem (LOV), vilken beslutades av riksdagen hösten 2008. Lagen, som trädde i kraft i januari 2009, gav kommunerna möjlighet att upphandla äldreomsorgen enligt ett nytt förfarande jämfört med tidigare. Istället för att ge *en* aktör i uppdrag att utföra en tjänst eller verksamhet specificeras ett förfrågningsunderlag. Alla aktörer som uppfyller kriterierna i förfrågningsunderlaget tillåts etablera sig. Därefter är det den äldre själv som, efter ett gynnande biståndsbeslut, får välja utförare. Den äldre medborgaren blir därmed kund på en marknad av olika utförare inom hemtjänst (Prop. 2008/09:29).

Den äldre medborgarens möjligheter att utöva inflytande genom att rösta med fötterna, väcker frågan om hur det påverkar kollektiva former av deltagande och inflytande. Pensionärsorganisationerna har länge fyllt funktionen som röst åt de äldre i samhället genom deltagande i beslutsprocesser på central, regional och lokal nivå. På lokal nivå sker det främst inom ramen för s.k. kommunala pensionärsråd (KPR). Pensionärsråden har växt fram successivt sedan 1970-talet och finns numera i de allra flesta av landets kommuner (Socialstyrelsen 2000; Feltenius 2004). Vad händer egentligen med denna typ av kollektiva inflytandeformer i en kontext av marknadisering av välfärdstjänster och en ökad betoning på medborgaren som kund på en marknad? Finns det en motsättning mellan individuella och kollektiva inflytandeformer, eller kan de samexistera?

I artikeln diskuteras två tänkbara scenarier kring den aktuella problemställningen. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras i den marknadiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Anledningen är att kommunen, med hänvisning den nya styrningsfilosofin med marknaden som förebild, fokuserar på andra värden än deliberativa processer. Det kan handla om värden som "effektivitet" och "medborgaren som kund" (Clarke & Newman 1997; Timney & Kelly 2000; Box et al. 2001). Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadiserad välfärd", går ut på att organisationerna aktivt deltar i beredning av valfrihetssystem och upphandlingar. I detta fall handlar det om att varje lands specifika institutionella kontext snarare påverkar än påverkas av en övergång till marknadsbaserade lösningar i organiseringen av det offentliga (Premfors 1998; Pollitt et al. 2007).

Syftet med artikeln är att beskriva och förklara pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i kommuner med en marknadiserad äldreomsorg: a) Förekommer deltagande och inflytandemöjligheter för pensionärsorganisationerna i en marknadiserad äldreomsorg?, b) Hur tar sig detta

konkret i uttryck inom ramen för kommunala pensionärsråd?, c) Vad förklarar huruvida deltagande och inflytandemöjligheter förekommer?

Med en marknadsierad äldreomsorg avser vi primärt *upphandlad hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)*. Till hemtjänst räknas både personlig omsorg och service (t.ex. städning). Vi undersöker således pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i kommuner som tillämpar valfrihet enligt LOV inom hemtjänst. Det är pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i processer kring tillkomst, genomförande och uppföljning av LOV som avses. Eftersom antalet kommuner som infört LOV uppgår till mer än hälften av rikets 290 kommuner har vi gjort ett urval. Vi har valt att genomföra fallstudier i fyra av de kommuner som tillämpar LOV: Sollentuna, Sundbyberg, Katrineholm och Härnösand. I tre av dessa kommuner (Katrineholm undantaget) upphandlas också äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) (prop. 2006/07:128), vilket också uppmärksammas i undersökningen.

Kontakterna mellan kommuner och pensionärsorganisationer sker främst inom ramen för KPR. Därför är det deltagande och inflytande inom ramen för dessa råd som åsyftas.

Fallstudierna består av semistrukturerade intervjuer med representanter från råden. Det handlar om pensionärsorganisationer, politiker och tjänstemän. Intervjuerna, som uppgår till sammanlagt 18 stycken, har kompletterats med studier av centrala dokument som protokoll, beslutsunderlag och reglementen. Undersökningen tar huvudsakligen fasta på utvecklingen under perioden 2010–2014.

Innehållet i artikeln är strukturerat enligt följande. I nästa avsnitt utvecklas den teoretiska kontexten till de bägge scenarier som nämndes inledningsvis. Därefter redovisar vi för undersökningens design och den metod som tillämpas. I det tredje avsnittet redovisas resultaten av fallstudierna i de fyra kommunerna. Avslutningsvis sammanfattas de viktigaste resultaten tillsammans med en diskussion av framtida forskningsfrågor.

Organisationerna i en marknadsierad välfärdsstat

ORGANISATIONERNA OCH VÄLFÄRDSSTATEN

Parallellt med välfärdsstatens framväxt i Sverige kom organisationerna att växa sig allt starkare uttryckt i antal och storlek, men även uttryckt genom funktioner de kom att fylla.² Enligt Jan Engberg skedde en kraftig tillväxt av antalet föreningar från 1950-talet och framåt. Utvecklingen förklaras av Engberg genom välfärdsprogrammen som skapade och stärkte redan existerande identiteter bland många brukare som "förelider" och "folkpensionär" (Engberg 1986).

2 Med organisationer avses här sammanslutningar som individer kan lämna och ansluta sig till frivilligt, formaliserar och institutionaliserar mål och aktiviteter, förenar medlemmar kring gemensamma normer och intressen samt är separerade från staten (Warren 2001; Boström 2004).

Organisationerna växte sig också starkare i den meningen att de kom att utöva viktiga uppgifter som "serviceproducent", "demokratiskola" och "röst" (Wijkström 1999). Funktionen som "serviceproducent" går ut på att de utför uppgifter i det lokala välfärdssamhället. Det kan handla om att erbjuda insatser för att bryta äldre människors isolering, eller insatser för personer i socialt utsatta situationer (Wijkström 1999). Funktionen som "demokratiskola" innebär att organisationerna många gånger erbjuder en skolning i demokratiska arbetsmetoder. Det är på föreningsmötet många individer lär sig beslutsgången och att nå fram till beslut genom deliberativa samtal (Vogel 2003).

Av störst intresse i detta sammanhang är organisationernas funktion som röst åt medborgarnas värderingar och intressen. Den funktionen går ut på att de kanaliserar medlemmarnas värderingar och intressen gentemot beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå. På central nivå utgör ett av de främsta exemplen på detta deltagande av organisationer i myndighetsstyrelser och remissväsendet (Elvander 1966; Hadenius 1978; Micheletti 1994; Lundberg 2012). På lokal nivå kan det handla om kommunala pensionärs- och handikappråd (Gustafsson 1999; Wide & Gustafsson 2001).

I föreliggande studie studeras just kommunala pensionärsråd (KPR) som utgör ett lämpligt fall för att kunna belysa spänningen mellan individuellt och kollektivt inflytande. För det första berör verksamheten i KPR ett politikområde, äldreomsorgen, som genomgått en omfattande privatisering. För det andra utgör KPR ett tydligt uttryck för kollektivt deltagande i den kommunala beslutsprocessen. Skolan har också genomgått en omfattande privatisering, men saknar en motsvarighet till kollektiv organisering och deltagande bland föräldrarna. Efter fackföreningarna utgör pensionärsorganisationerna den starkaste gruppen av medborgarsammanslutningar i landet (Bäck m.fl. 2015: 55).

På lokal nivå tog utvecklingen av kommunala pensionärsråd fart under 1970-talet. År 1976 fanns pensionärsråd i 64 % av landets kommuner (Feltenius 2004). Under 2000-talet finns råden i de flesta utav landets kommuner (Gilljam & Jodal 2005). Tidigare studier visar att syftet med råden är enhetligt över landet, nämligen att förse organisationerna med inflytandemöjligheter i den kommunala beslutsprocessen. Det uttrycks i termer av att verksamheten handlar om "samråd" eller "remissorgan" (Feltenius 2004). Råden är också relativt enhetliga med avseende på organisationen. I regel hålls fyra möten per år mellan representanter från kommunen och företrädare för olika lokala organisationer. Vad som däremot skiljer sig åt mellan kommunerna är i vad mån organisationernas representanter upplever att råden fyller sitt syfte. I vissa kommuner upplevs inflytandemöjligheterna vara bättre än i andra (Feltenius 2004).

VÄLFÄRDSSTAT I FÖRÄNDRING

Den centrala frågan är vad som händer med kollektiva former för deltagande och inflytande när den svenska välfärdsstaten omvandlas. Bakom omvandlingen

återfinns en styrningsfilosofi med marknaden som förebild (Blomqvist 2004: 141). Styrningsfilosofin benämns i termer av "managerialism" (Terry 1998), "reinvention" (Osborne & Gaebler 1992; deLeon & Denhardt 2000) och "New Public Management" (Ferlie 1996). Den sistnämnda beteckningen har fått störst spridning, bl.a. genom artiklar av Christopher Hood (Hood 1991; 1995).

NPM kan liknas vid ett samlingsbegrepp för olika reformsträvanden inom offentlig förvaltning. Bland dessa reformsträvanden återfinns kostnadsreduceringar, organisering av förvaltning i beställare och utförare, decentralisering av ansvar, marknadsmekanismer som styrmedel, prestationsbaserad lönesättning, resultatuppföljning och ökad betoning på värden som knyter an till synen på medborgaren som kund på en marknad. Det kan handla om värden som kvalitet och kundnöjdhet (Hood 1991; Dunleavy & Hood 1994; Pollitt 1995; Ferlie 1996; Boston 2011).

Tidigare forskning har gett olika bud angående konsekvenserna av NPM för organisationernas funktion som röst åt medborgarnas värderingar och intressen. Det har gjorts gällande att konsekvenserna blir negativa eftersom organisationernas deltagande står i motsättning till centrala värden inom NPM. En annan uppfattning är att konsekvenserna blir mycket ringa för organisationerna, eftersom det finns olika varianter av NPM. Kännetecknande för de olika varianterna är att specifika institutionella förhållanden i olika länder snarare påverkar än påverkas av NPM.

DELTAGANDE OCH NPM – EN MOTSÄTTNING

En ståndpunkt som förts fram inom forskningen är att NPM står i direkt motsättning till den korporativa modellen med ett deltagande av organiserade intressen i beslutsprocessen (Christensen & Laegreid 2002). Johan P. Olsen menar att utvecklingen i Norge under 1980-talet präglats av en övergång från "corporate pluralist state model" till vad som kallas "supermarket state" (Olsen 1988). Utvecklingen mot marknadsstyre utgör enligt Olsen en reaktion mot den gamla korporativa ordningen som anses vara rigid, sektoriserad och oförmögen att snabbt ställa om till, och kunna hantera, ekonomiska och teknologiska utmaningar. Dessutom anses organisationerna utgöra ett hot mot ekonomisk utveckling och effektiv statlig styrning. För att kunna utöva statlig styrning behöver staten därför en distans i förhållande till organiserade intressen (Olsen 1988: 245).

Orsaken till denna mer njugeta syn på organisationernas betydelse går att härleda till centrala värden inom NPM som "effektivitet" och "medborgaren som kund på en marknad". I det förstnämnda fallet handlar det om att förvaltningen skall bantas ned och arbeta efter kvantifierbara mål som ständigt följs upp och utvärderas (Ferlie 1996; Denhardt & Denhardt 2000). Den starka betoningen på just effektivitet slår enligt Paul G. Roness ut andra värden som deltagande: "Thus arguments about steering and efficiency are central to NPM,

while arguments about the democratic representation of interests are considered irrelevant” (Rones 2011: 296).

Kort sagt, intresserepresentation har inte något utrymme i en organisation som styrs utifrån NPM. Organiserade intressens närvaro i beslutsprocesser utgör snarare ett hinder eftersom det bidrar till att förhala beslutsprocesser. Dessutom tappar förvaltningens högsta ledning kontrollen över beslutsprocessen, vilket även det utgör ett hinder mot effektivitet. Mary M. Timney och Terrence P. Kelly uttrycker därför stark oro över effektivitetsvärdet inom NPM och dess konsekvenser för deliberativa demokratiska processer:

”So long as NPM and public administration itself are committed to this single value, the possibility for genuine deliberation is in jeopardy and the further alienation of the public toward government is assured” (Timney & Kelly 2000: 567)

Budskapet från Timney och Kelly är att offentlig förvaltning måste återgå till en styrningsfilosofi som sätter demokratiska värden i centrum. Det är enligt dem det enda sättet på vilket alla medborgares intressen genuint kan tjänas och representeras (Timney & Kelly 2000).

Centralt inom NPM är även synen på medborgaren som kund på en marknad (Barnes & Prior 1995). Orsaken till detta går att spåra i neo-liberalismens ideologi som betonar individens, snarare än kollektivets, handlande. Följaktligen blir begrepp som ”medborgare” svårhanterliga och begrepp som ”konsument” eller ”kund” att föredra (Pollitt 1990). Fokus på medborgaren som kund på en marknad föranleder enligt flera bedömare en försvagning av kollektivets makt och inflytande (Clarke & Newman 1997: 128; Box et al. 2001).

Istället för att konsultera organisationer som företräder medborgaren i politikens inflödessida flyttas makt och inflytande till individen och politikens utflödessida. Det är i politikens utflödessida som den enskilde konsumentens val utgör garanten för kvalitet i offentligt finansierad verksamhet. Det uppnås genom att dåliga verksamhetsalternativ inom exempelvis skola väljs bort, medan bra alternativ premieras (Clarke & Newman 1997; Le Grand 2007). Inflytande utövas inte enbart av den enskilde individen genom ”exit”, utan även genom ”voice” (Hirschman 1970). I det sistnämnda fallet handlar det om deltagandet i kundundersökningar och fokusgrupper. Dessa verktyg förväntas ge förvaltningen en uppfattning om tjänstens kvalitet och innehåll (Box et al. 2001: 615).

Konsekvenserna av denna utveckling för organisationerna förutspås bli ödesdigra. Janet Newman och Evelina Tonkens går till och med så pass långt att hävda att val av välfärdstjänster och andra uttryck för det aktiva medborgarskapet riskerar att föranleda ”the ultimate disowning or even devouring of social movements” (Newman & Tonkens 2011: 10). Jane Jenson och Susan D. Phillips är inne på liknande tankegångar baserat på erfarenheter från den kanadensiska

kontexten. De beskriver en "backlash against citizens groups" och "efforts to hear individuals as individuals, not as members of interest groups" (Jenson & Philips 2001).

Uppfattningen om att individen prioriteras framför kollektivet framträder också i Mikael Granbergs och Stig Montins kommuntyp "marknadskommunen". Där betraktas medborgaren som kund på en marknad. Det synsättet implicerar att individen huvudsakligen antas vara styrd av egna lång- och kort-siktiga intressen. Därmed betraktas inte medborgarinflytande i kollektiv form utgöra ett framgångsrikt sätt för kommunen att kommunicera med sina medlemmar. Inbjudan till medborgardialoger blir tvärtom skadligt, eftersom det bidrar till att mobilisera särintressen (Montin & Granberg 2013: 27).

VARIANTER AV NPM

Bilden av NPM som en enhetlig reformrörelse i offentlig sektor i västvärlden, med samma utfall, har kommit att ifrågasättas allt starkare. Det har gjorts gällande att NPM inte är någon uniform rörelse med samma resultat, utan snarare handlar det om en myriad av nationella varianter av NPM (Premfors 1998; Christensen & Laegreid 2002; Pollitt et al. 2007). Kritiken har bland annat förts fram av Christopher Pollitt som menar att bilden av konvergens alltför ensidigt utgår från erfarenheter i länder som USA, Australien, Nya Zeeland och Storbritannien. Dessa länder tillhör enligt Pollitt "NPM core group" när det kommer till praktiserandet av marknadsbaserade lösningar i offentlig sektor. Andra länder, däribland Sverige, tillhör gruppen "modernizers".³ Inom den gruppen finns enligt Pollitt en betydande variation med avseende på vilka element av NPM som tillämpas och i vilken omfattning. Det handlar m.a.o. inte om tillämpandet av ett "... tidy, neat package that everyone buys at the same moment" (Pollitt et al. 2007: 20).

Avgörande betydelse för hur NPM tillämpas är den institutionella kontexten i respektive land. Det kan handla om konstitutionella aspekter, administrativ kultur och rekrytering av tjänstemän (Pollitt et al. 2007: 6-7). I den svenska kontexten utgör ett framträdande drag involveringen av intresseorganisationer i beslutsprocessen, definierat i termer av korporatism (Schmitter 1977). Det handlar om ett utbrett deltagande i remissförfaranden, utredningar, styrelser och råd. Även om organisationernas formella närvaro i politik och förvaltning minskat under senare år (Lindvall & Sebring 2005), görs bedömningen att den fortfarande är stark i ett komparativt perspektiv (Premfors 2009: 76).

Utifrån argumentet om att NPM bäddas in i och påverkas av varje lands institutionella kontext, kan det följaktligen existera en variant av NPM i Sverige med en fortsatt stark involvering av organiserade intressen. Att så också är fallet

3 Utöver Sverige inkluderas även följande länder: Nederländerna, Finland, Italien, Tyskland och Belgien.

har gjorts gällande av Pollitt (m.fl.) som menar att de nordiska länderna moderniserat offentlig sektor i riktning mot NPM, men med ”... a stronger citizen-oriented, participatory flavour” (Pollitt et al. 2007: 20). Det är en stor skillnad i jämförelse med länderna i NPM:s kärngrupp som utmärks av:

”... highly individualist cultures, with much less understanding of or patience for collectivist and consensual practices than most continental Europe” (Pollitt et al. 2007: 19).

Det har också argumenterats för att den nordiska varianten av NPM är att föredra. En sådan utveckling innebär att förvaltningen arbetar utefter en ny modell i termer av the *New Public Service* (NPS). I den modellen betonas att förvaltningen skall lägga mindre fokus på medborgarna som kunder på en marknad. Istället skall fokus ske på dialoger mellan medborgare och samhällsgrupper. På så vis erhålls en uppfattning om vad som konstituerar allmänhetens intresse, samtidigt som det skapas en öppen och tillgänglig förvaltning (Denhardt & Denhardt 2000).

TVÅ SCENARIER

Utifrån den ovan redovisande litteraturen återfinns åtminstone två scenarier kring organiserade intressens deltagande och inflytande i en marknadsierad välfärdsstat. Respektive scenario utgår från utföraren av välfärd på lokal nivå, kommunen. Det är kommunen som i praktiken har makten att bjuda in eller stänga ute organiserade intressen till medverkan i den offentliga beslutsprocessen. Innebörden av respektive scenario utvecklas i tabell 1.

Tabell 1. Scenarier kring organisationernas deltagande på lokal nivå

<i>Dimensioner</i>	En ren affärsangelägenhet	Deltagardemokrati i en marknadsierad välfärd
<i>Aktörsfokus</i>	Individuellt inflytande – medborgaren som kund på en marknad	Kollektivt inflytande – organisationer företräder den enskilde
<i>Form</i>	Kundundersökningar, fria val	Rådskonstellationer
<i>Frågefokus</i>	Politikens utflödessida	Politikens inflödessida

Det första scenariot, ”en ren affärsangelägenhet”, handlar om att organisationerna inte deltar i den offentliga beslutsprocessen på lokal nivå. Scenariot är sprunget ur litteraturen om NPM. Anledningarna till att organisationerna inte deltar är flera. För det första handlar det om att kommunens fokus ligger på den *individuella* medborgaren i egenskap av kund på en marknad. Följaktligen konsulteras medborgarna främst individuellt genom brukarundersökningar, där faktorer som ”kundnöjdhet” är centrala. Fokus ligger här på frågor kring

politikens output-del, d.v.s. frågor om hur brukarna upplever kvalitén på olika tjänster. Att konsultera medborgarna i kollektiv form genom råd i vilka organisationerna ingår blir därmed överflödigt. Det gäller politik i största allmänhet, men frågor som berör den marknadsiserade välfärden i synnerhet.

För det andra konsulteras inte organisationerna eftersom det hämnar beslutseffektiviteten. Att i olika stadier förankra arbetet med organisationer och låta dem yttra sig tar tid i anspråk av både politik och förvaltning och gör att vägen mot ett färdigt beslut blir längre. I en offentlig organisation som organiseras med företaget som förebild är en av ledstjärnorna ett effektivt och snabbt beslutsfattande. För det tredje involveras inte organisationerna med anledning av en accelererande judikalisering av förvaltningen. Exempelvis kan sekretesslagar i samband med upphandlingar hamna i konflikt med organisationers deltagande i beslutsprocessen. För att undvika dylika konflikter får det sistnämnda inslaget stryka på foten.

Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadsiserad välfärd", går ut på att organisationernas deltagande i den offentliga beslutsprocessen fortlever i en marknadsiserad välfärd. Scenariot bygger på den litteratur som betonar nationella varianter av NPM. Ett av de framträdande dragen i den svenska förvaltningsmodellen handlar just om deltagandet av organisationer i termer av korporatism. Denna tradition skulle snarare *påverka* än *påverkas av* organisatoriska förändringar i välfärdsstaten med marknaden som förebild. Följaktligen skulle kommunen betrakta det som en självklarhet att det civila samhället ges möjlighet till deltagande och inflytande även i en kontext av en marknadsiserad välfärd. Den intressanta frågan blir därför utifrån detta scenario inte *om* samverkan sker, utan *hur* den sker. Det kan handla om rådskonstellationer av olika slag, men även om andra former av kollektivt deltagande som hearings eller remissprocesser. I detta fall sker deltagandet huvudsakligen i anslutning till politikens inflödessida, dvs. krav och åsikter formuleras på hur politiken skall utformas inom ett område.

Organisationernas deltagande i beslutsprocessen behöver inte nödvändigtvis handla om betydelsen av tradition, d.v.s. den historiska institutionalismens betonande av spårbundenhet (Peters 1999). Det kan också handla om att det dragits fel slutsatser för organisationernas del kring NPM och dess betoning på "effektivitet" och medborgaren som en "kund på en marknad". Konsultation av organiserade intressen kan utgöra en metod, vid sidan av brukarundersökningar, genom vilken kvalitén på service och tjänster förbättras. Det finns med andra ord ingen motsättning mellan det individuella och kollektiva utövandet av "voice".

I detta scenario handlar det uttryckligen om ett deltagande i beslutsprocessen, vilket inte nödvändigtvis implicerar ett faktiskt inflytande. Däremot skapar ett deltagande möjligheter till inflytande. Själva deltagandet kan ta sig olika uttryck; det kan handla om information, men också om en mer långtgående

involvering i utformandet av beslutsunderlag. I det sistnämnda fallet handlar det om ett samråd. Det är viktigt att uppmärksamma när i tiden dessa aktiviteter äger rum. Kommer exempelvis informationen sent, eller rentutav efter det att beslutet redan är fattat, är möjligheterna till inflytande små.

METOD

För att kunna ta ställning till de olika scenariona som beskrivs ovan genomförs fallstudier i fyra kommuner som infört LOV inom hemtjänst. De kommuner som studeras varierar med avseende på befolkningsstorlek, kommuntyp, politiskt styre och grad av privatisering (tabell 2).

Tabell 2. Kommuner i fallstudierna

	Härnösand	Katrineholm	Sollentuna	Sundbyberg
Antal invånare den 31 december 2013	24 509	32 930	68 145	42 626
Politiskt styre under mandatperioden 2010–2014	MP, S, V	M, S	C*, FP, KD, M	C, KD, MP, S
Privatisering inom välfärdsområdet, % av kostnader **	11,9 %	7,2 %	38,3 %	30,6 %
Kommungrupp enligt SKL	Kommun i glesbefolkad region	Kommun i tätbefolkad region	Förortskommun till storstad	Förortskommun till storstad

Anm.: *– Ej under hela mandatperioden. ** – Uppgifter från Jordahl & Öhrvall 2013.

Två av kommunerna ligger i Stockholms län, medan övriga två ligger i Södermanlands respektive Västernorrlands län. De bägge Stockholmskommunerna skiljer sig åt på så vis att Sundbyberg har en tradition av att Socialdemokraterna medverkat i den styrande majoriteten, medan Sollentuna haft ett borgerligt styre. Privatiseringsgraden skiljer sig också något åt mellan kommunerna där Stockholmskommunerna har en högre grad än de övriga. Det handlar också om olika typer av kommuner. Härnösand utmärker sig i detta sammanhang eftersom den geografiskt är placerad i en glesbefolkad region. De övriga kommunerna är placerade i betydligt mer befolkningstäta regioner. Befolkningsmässigt är det Sollentuna som utmärker sig med nära 70 000 invånare.

Vi menar att urvalet av kommuner speglar en design som syftar till att åstadkomma variation av studieobjekt. I den meningen handlar det om en slags ”mest olika design”, eftersom vi inte enbart studerar kommuner i Stockholm eller enbart kommuner med borgerligt styre (Esaiasson et al. 2012). Genom detta upplägg ökar således möjligheterna till att kunna diskutera studiens resultat i mer generella ordalag.

I var och en av de studerade kommunerna har intervjuer genomförts under perioden juni till december 2014. Först och främst intervjuades pensionärsrådsledamöter. I varje kommun intervjuades minst en ledamot från PRO respektive SPF samt minst en politiker, vanligen rådets ordförande som i samtliga fall representerade den politiska majoriteten. Där så var möjligt intervjuades även ytterligare politiker från pensionärsrådet för att kunna inkludera oppositionen. Därutöver intervjuades en tjänsteman från varje kommun, som medverkat i rådet. Vilka tjänstemän som medverkar i rådet och hur, varierar i hög grad mellan kommunerna beroende på rådets organisation. Därför var det i vissa kommuner mest relevant att intervju en förvaltningschef och i andra kommuner rådets sekreterare. Sammanlagt genomfördes 18 intervjuer.

Intervjuerna har kompletterats med dokument, huvudsakligen från mandatperioden 2010–2014. Detta material har främst utgjorts av rådets reglementen och andra eventuella riktlinjer, rådets protokoll respektive minnesanteckningar, samt protokoll och andra handlingar från relevanta nämnder.

I analysen av intervjuer och skriftlig dokumentation används ett antal tolkningskriterier. Kriterierna handlar om aktiviteten i pensionärsrådet; hur ofta det träffas, och huruvida frågor kring den marknadsierade äldreomsorgen behandlats. Generellt gäller att ju fler ”ja” fallstudien genererar, desto större blir stödet åt det deltagardemokratiska scenariot.

Tabell 3. Frågor och kriterier för undersökningen

Frågor	Kriterier
Antal möten per år i pensionärsrådet?	Ju fler möten, desto högre grad av deltagande
Behandlades införandet av LOV?	Nej/ja
Behandlas förfrågningsunderlaget?	Nej/ja
Behandlas uppföljningen av LOV?	Nej/ja
Behandlas upphandling av äldreboenden enligt LOU?	Nej/ja

Samtliga av de listade frågorna i tabellen speglar förekomsten av ett *deltagande* i politiken genom kommunala pensionärsråd. Begreppet deltagande är omtvistat och det finns alltifrån radikala till moderata definitioner. Vi menar att begreppet avser medborgarnas möjligheter att lämna synpunkter, kollektivt eller individuellt, i den offentliga beslutsprocessen (Rowe & Frewer 2004: 515). Vi förutsätter att den typen av deltagande också implicerar inflytandemöjligheter, men det är en empirisk fråga. Det kan handla om ett deltagande utan möjligheter till inflytande i de fall kommunen enbart delger organisationerna information kring fattade beslut. Handlar det däremot om information eller samråd inför beslut, eller om att pensionärsorganisationerna tar egna initiativ,

menar vi att möjligheter till inflytande föreligger. Även om det kan vara svårt att avgöra när i beslutsprocessen ett deltagande ägt rum är det vår ambition att i möjligaste mån kunna göra det.

Upphandling, delaktighet och inflytande

FÖREKOMSTEN AV PENSIONÄRSRÅD

I samtliga av de studerade kommunerna finns det ett pensionärsråd. Av tabell 4 framgår att dessa är relativt likartade i sin organisation och sammansättning.

Tabell 4. Pensionärsråden i fallstudierna

	Härnösand	Katrineholm	Sollentuna	Sundbyberg
Syfte enligt stadgar	Samråd, ömsesidig information, remissorgan, initiera frågor, förstärka inflytande	Samråd, ömsesidig information, remissinstans	Samråd, ömsesidig information, referensorgan	Medinflytande, insyn, ömsesidig information, jämlikhet, delaktighet
Placering	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
Ordinarie ledamöter	9 p.org och 1 politiker	10 p.org och 5 politiker	5 p.org och 2 politiker	5 p.org och 5 politiker
Ordförande	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. politiker)
Möten	6 möten/år	10 möten/år	4 möten/år	6 möten/år
Arbetsutskott	Ja	Nej	Ja	Nej
Övrigt	..	Rådet kan inom sig utse arbetsgrupper.	Samarbete mellan pensionärsorganisationer – Äldrerådet	7 adjungerade tjänstemän deltar på rådets möten.

Anm: Data avser situationen under 2014.

Enligt de reglementen som studerats är syftet med råden snarlikt i de olika kommunerna. Rådets verksamhet uttrycks som "samråd", "remissinstans", "medinflytande", "delaktighet" och "ömsesidig information". Samtliga begrepp ger uttryck för att rådets verksamhet skall syfta till att skapa inflytandemöjligheter över frågor som berör de äldre i kommunen. I samtliga fall ligger pensionärsrådet numera organisatoriskt placerat under kommunstyrelsen och inte under någon nämnd. Detta motiveras i kommunerna främst med att äldrepolitiska frågor idag inte bara handlar om vård och omsorg, utan berör en rad olika politikområden. I vissa fall nämns även att den aktuella placeringen ger rådet högre status och därmed större tyngd.

Större skillnader märks när det gäller rådets sammansättning och ordförandeposter. I Sundbyberg består rådet av fem organisationsrepresentanter och fem politiker samt sju adjungerade tjänstemän. I Sollentuna ingår fem organisationsrepresentanter och två politiker. I Katrineholm ingår tio organisationsrepresentanter och fem politiker. I Härnösand ingår nio organisationsrepresentanter och en politiker. I samtliga fall tillkommer lika många ersättare. I Sundbyberg utses både ordförande och vice ordförande bland politikerna. I Härnösand, Sollentuna och Katrineholm är det en politiker som är ordförande och en organisationsrepresentant som är vice ordförande.

Antalet möten i råden varierar från 4 till 10 möten per år. I Sollentuna har frågan om antalet möten diskuterats, men det har inte ansetts föreligga ett behov från pensionärshåll av ytterligare möten utöver de befintliga fyra. Anledningen är att det finns en överenskommelse om att tjänstemännen på förvaltningen skall höra av sig när ett ärende påbörjas och hämta in synpunkter direkt från organisationernas kontaktpersoner (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I Härnösand sker ca sex möten per år i rådet, men det kan variera i praktiken. Mötena skall planeras in med hänsyn till vad som är på gång i kommunen. Det kan enligt en av politikerna i rådet handla om utredningar som avslutats och skall ut på remiss (Intervju, Härnösand, S-politiker, 2014-11-19). Katrineholm är den kommun som utmärker sig med flest antal möten, ungefär 10 per år. Enligt reglementet skall det vara ungefär sex möten per år, men i praktiken blir det alltså fler. Enligt en av politikerna speglar antalet möten det förhållandet att verksamheten skall handla om diskussioner i olika aktuella frågor, inte ren information från kommunen. Då krävs ett så pass stort antal möten (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

I både Härnösand och Sollentuna finns det ett arbets-/beredningsutskott, som består av rådets ordförande (politiker) och ett par organisationsrepresentanter. Detta utskott förbereder möten samt kan i vissa fall delegeras frågor av rådet. I Katrineholm fanns tidigare ett arbetsutskott, men det upplevdes ha en negativ inverkan på diskussionerna i rådet. Istället tillsätts tillfälliga arbetsgrupper för en mer ingående beredning av specifika frågor. I Sundbyberg fanns tidigare ett utskott, men det avskaffades med hänvisning till att det i kombination med aktiviteterna i rådet resulterade i för många möten. I alla studerade fall sker ett samarbete mellan organisationerna inför arbetet i rådet. I detta fall sticker Sollentuna ut från mängden, eftersom samarbetet är etablerat inom en organisation som kallas Äldrerådet (Presentationsmaterial, Äldrerådet i Sollentuna).

Sammanfattningsvis existerar pensionärsråd i samtliga studerade kommuner och verksamheten ser likartad ut. Råden har likartade mål, sorterar under kommunstyrelsen, möts regelbundet samt har ett inslag av politiker, tjänstemän och pensionärsrepresentanter. Utifrån dessa organisatoriska aspekter finns förutsättningar för att organisationerna skall kunna ha inflytandemöjligheter över politiken.

INFÖRANDET AV LOV

I de studerade kommunerna har LOV införts vid olika tidpunkter. Sollentuna var först ut 2009 medan övriga kommuner införde LOV under 2011 och 2012. Fallstudierna visar att pensionärsorganisationerna har involverats i införandet av LOV, främst inom ramen för pensionärsrådet. I samtliga fall går det utifrån protokoll och andra handlingar att fastslå att frågan har varit uppe till behandling. Däremot är det i Sollentuna inte helt enkelt att utröna om detta har skett före eller efter beslut i kommunfullmäktige, medan beslutet i Sundbyberg förankrats i ett avtal vid sidan av pensionärsrådet.

I både Härnösand och i Katrineholm är det lättare att styrka genom både protokoll och intervjuer att rådet har fått information samt möjlighet att tycka till redan från första början, d.v.s. när diskussionen om att införa LOV startade. I Katrineholm hade kommunen under 2009 en arbetsgrupp, där en organisationsrepresentant från rådet ingick. Kommunen anordnade även ett informationsmöte för pensionärsorganisationerna (KPR, protokoll, 2009-08-21).

I Sundbyberg förankrades beslutet om LOV med pensionärsorganisationerna vid sidan av rådet genom ett särskilt avtal, det s.k. *handslaget*. Avtalet omfattar perioden 2010-2015 och undertecknades i maj 2010 av pensionärsorganisationerna. Det var ungefär ett år innan fullmäktige fattade beslut om införandet av LOV. Avtalet handlar övergripande om att parterna skall samverka kring det gemensamma målet om att kommunen skall bli en förebild när det gäller "att utveckla och erbjuda en god omsorg" (Handslaget, 2010-05-27).

I en passage i avtalet nämns att valfriheten skall öka, bl.a. genom införandet av LOV. Den passagen utgör emellertid endast en mindre del av dokumentet som handlar om boendeformer, folkhälsa, anhörigstöd, kvalitet och samverkan med landstinget (Handslaget, 2010-05-27). Genom att pensionärsorganisationerna skrev under handslaget ansågs alla vara överens (Intervju, S-politiker, 2014-06-17). Efter att beslutet om LOV fattats i fullmäktige hösten 2011 behandlade rådet frågan om själva implementeringen. Dessutom tillsattes en arbetsgrupp för införandeprocessen, där pensionärsrådet ingick med en representant från varje organisation (KPR, protokoll, 2012-03-29).

I Sollentuna är det svårt att utifrån protokollen utläsa i vilken grad rådet deltog inför beslutet i fullmäktige hösten 2008 om att införa LOV inom hemtjänst. Däremot framgår att rådet var involverad i arbetet med att implementera systemet. Det skedde genom tillsättandet av en arbetsgrupp från pensionärsrådet, som bistod förvaltningen med införandet av LOV (KPR, protokoll, 2009-02-18). Arbetsgruppen har enligt protokollen träffats vid flera tillfällen och behandlat olika frågor kring införandet av LOV. En fråga har gällt informationen till kommunens pensionärer om valfrihet inom hemtjänst. Gruppens representanter har bl.a. varit med i utformningen av information på kommunens hemsida och framtagandet av en broschyr (KPR, protokoll, 2009-08-26).

Undersökningen visar att råden har deltagit i processen med att införa LOV. Det handlar i de flesta fall om ett deltagande inför beslut. Därutöver har råden behandlat själva implementeringen av LOV, i form av exempelvis framtagandet av informationsmaterial.

FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET

En central komponent inom ett valfrihetssystem enligt LOV är förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget skall upphandlande myndighet ange de kriterier som ett företag måste uppfylla för att bli godkänd och utgöra ett valbart alternativ för de äldre. Det kan handla om kriterier för den tjänst som skall utföras, men även andra kriterier som sociala och miljömässiga (Prop. 2008/09:29; Sveriges Kommuner och Landsting 2014). Detta dokument är absolut centralt för upphandling enligt LOV, eftersom det är i detta skede som kommunen kan utöva styrning över utförarna. Frågan är i vad mån detta centrala dokument behandlats i de studerade kommunernas pensionärsråd.

Studien visar att förfrågningsunderlaget för LOV i hemtjänst behandlats i de flesta pensionärsråd. I Sundbyberg har förfrågningsunderlaget skickats på remiss till pensionärsrådet (ÄN 2012-03-22). Det var äldreförvaltningen som arbetade fram förfrågningsunderlaget med hjälp av en konsult. Det gick sedan på remiss till rådet, vilket gav pensionärsorganisationerna möjlighet att lämna synpunkter. Organisationerna fick bl.a. gehör för sin synpunkt att brukare som inte aktivt väljer utförare ska tilldelas den kommunala hemtjänsten. I underlaget stod inledningsvis att dessa brukare ska fördelas mellan de privata utförarna (Intervju, S-politiker, 2014-06-17; Intervju, PRO, 2014-06-11). Även revideringen av förfrågningsunderlaget har behandlats i rådet. Det står t.ex. i rådets protokoll från mars 2013 att läsa att äldreförvaltningens chef för biståndsenheten informerade om att äldrenämnden har fastställt ett nytt förfrågningsunderlag (KPR, protokoll, 2013-03-21).

I Katrineholm presenterades förfrågningsunderlaget muntligt på rådet och organisationerna fick även ta del av det skriftligt. Däremot bildades ingen arbetsgrupp kring själva förfrågningsunderlaget, vilket enligt en av de intervjuade politikerna berodde på att själva dokumentet inte utgjorde någon "het" fråga (Intervju, S-politiker, 2014-10-01). Att organisationerna fick vara med och ha synpunkter på dokumentet bekräftas också av pensionärsorganisationerna, men de anger inte att de drivit någon specifik fråga i anslutning därtill (Intervju, SPF, 2014-10-06; Intervju PRO, 2014-10-01).

Även i Härnösand föredrogs förfrågningsunderlaget av tjänstemän. Att det inte skickades ut på formell remiss upplevdes av pensionärsrepresentanterna ha att göra med att underlaget var "hemligt" i det stadiet av processen (Intervju, PRO, 2014-12-10). I samband med föredragningen gavs alltså möjlighet att lämna synpunkter, men det var enligt intervjuerna ingen fråga som aktivt drevs av de bägge organisationerna.

I Sollentuna infördes LOV inom hemtjänsten relativt tidigt, vilket innebär att de intervjuade inte har vetskap om det då behandlades i rådet. Enligt rådande praxis skall dock förfrågningsunderlag behandlas i rådet. I ett styrdokument för rådets verksamhet, som kompletterar reglementet, finns följande formulering: ”I samband med framtagande av förfrågningsunderlag för upphandling deltar pensionärsorganisationerna i de inledande diskussionerna om utveckling av förfrågningsunderlaget” (Överenskommelse om samverkan, 2014-03-25). Styrdokumentet, som är undertecknat av nämndens ordförande, förvaltningschefen och pensionärsorganisationerna; uppmärksammar således förfrågningsunderlagets centrala position. Dessutom slår dokumentet fast att det skall ske en samverkan i samband med de inledande diskussionerna kring en utveckling av förfrågningsunderlaget.

Sammanfattningsvis visar studien att förfrågningsunderlagen till LOV varit uppe till diskussion i tre av de studerade råden, medan det i det fjärde rådet finns en uttalad praxis om att det skall behandlas. I ett av råden uppges också pensionärsledamöterna haft inflytande över förfrågningsunderlaget genom att det bestämdes att s.k. ”icke-val” skulle tillfalla kommunens hemtjänst.

UPPFÖLJNING AV LOV

Utöver beslut om och införandet av LOV inom hemtjänst har studien också uppmärksammat frågan om uppföljning. Det kan handla om mindre ärenden om LOV och dess sätt att fungera i praktiken, eller mer gedigna utredningar. Studien visar att frågor om uppföljning behandlats kontinuerligt i råden. I Sollentuna behandlade rådets medlemmar, inom ramen för den arbetsgrupp kring LOV som tillsattes, en enkät till brukare inom hemtjänst (KPR, protokoll, 2010-02-17). Ett annat exempel från Sollentuna är att frågan om ersättningen till utförarna inom hemtjänsten diskuterats. Bakgrunden var att en av utförarna dragit sig ur med hänvisning till den låga ersättningsnivån. Därför väckte pensionärsorganisationerna frågan om hur ersättningsnivån egentligen förhöll sig i relation till andra kommuner i närområdet (KPR, protokoll, 2013-03-26). Enligt en av de intervjuade blev svaret från politikerna att en höjning av ersättningen var inplanerad, varvid pensionärsledamöterna presade på:

”Och då spetsar vi till det nu, då vill vi veta exakt: Vad står det i er budget för nästa år?” (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Därutöver bevakar organisationerna, enligt egen uppgift, frågor om utbildningsnivån bland personalen, tjänsternas omfattning (heltid/deltid) och servicen till de äldre (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Uppföljning av LOV kan alltså i praktiken handla om konkreta aspekter av systemet. Enligt SPF i Sollentuna finns det dock inget behov av att utvärdera, eller ifrågasätta, systemet som sådant. Det har att göra med att systemet med

LOV i grunden upplevs som något bra (Intervju, SPF, 2014-05-23). Det finns dock en skillnad mellan organisationerna i Sollentuna där PRO är mer negativa:

”Men det är väl att SPF, de kan väl acceptera det på sätt och vis men jag har ju hört bland många att de tycker inte att det fungerar bra det här. För min egen del så tycker jag det är skrämmande det här... alltså har man 24 stycken hemtjänstföretag då är det jättesvårt att välja. Det är ju bara att sätta fingret på en, ska man välja den eller vad ska man göra?” (Intervju, PRO, 2014-06-02)

Huruvida PRO:s missnöje föranlett organisationen att driva någon fråga som fångar upp detta förefaller oklart. I vart fall visar exemplet ovan att åsikterna kring LOV mellan organisationerna kan gå isär. Det kan i sin tur påverka hur organisationernas företrädare uppfattar inflytandet över LOV. Har organisationen samma inställning som den politiska ledningen i en fråga upplevs inflytandet kanske vara större än om uppfattningen går på tvärs.

I Sundbyberg har frågan om LOV inom hemtjänst följts upp, bl.a. genom information från kommunens chef för biståndsenheten om antalet utförare inom LOV samt hur många brukare som gjort ett val (KPR, protokoll, 2012-12-13). Pensionärsorganisationerna har bl.a. lyft frågan om hur kommunens sparkrav bara slår mot den kommunala hemtjänsten samtidigt som de privata utförarna har sina intäkter skyddade via avtal. Dessutom har det höga antalet utförare (24) diskuterats och hur detta skapar svårigheter för brukarna att kunna välja (KPR, protokoll, 2013-03-21).

I Katrineholm sker det en åiterrapportering kring LOV från nämndens ordförande och då ges möjlighet att ställa frågor och komma med synpunkter. Åiterrapporteringen kan exempelvis handla om antalet privata utförare i systemet (Intervju, SPF, 2014-10-06). Enligt en politiker i rådet förekommer dock inga större diskussioner kring LOV och hur det fungerar i praktiken inom hemtjänsten. Det tolkas som ett uttryck för att systemet på det hela taget fungerar bra. Om det inte hade fungerat hade organisationerna via sina medlemmar fått reda på det och tagit upp det i rådet:

”Utan man, ja, man får rapporterna och alla känner ju människor runt omkring och så vidare men det finns ingen som har tagit upp och sagt att: 'Det här fungerar inte. Det här fungerar dåligt, eller någonting.' Nej, ingenting sådant” (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

Inte heller i Härnösand har det skett någon egentlig diskussion i rådet kring uppföljning av LOV, men däremot har olika inslag i hemtjänsten diskuterats, som bemanning och antal personer som kommer hem till brukarna. I anslutning därtill är det många gånger den kommunala hemtjänsten som hamnat i fokus (Intervju, PRO, 2014-12-10). Framförallt från politiskt håll har uppföljning av LOV handlat om att de privata utförarna utgjort en jämförelsepunkt:

dels för att kunna kvalitetssäkra den dominerande kommunala hemtjänsten, dels för att få en kostnadsbild (Intervju, S-politiker, 2014-11-19).

Sammanfattningsvis har frågan om hur LOV har fallit ut i praktiken behandlats i samtliga av de fall som studerats. Det kan exempelvis handla om antalet utförare eller om systemet för ersättning till utförare.

UPPHANDLING AV ÄLDREBOENDEN (LOU)

Särskilt boende för äldre (äldreboenden) upphandlas enligt LOU i Härnösand, Sollentuna och Sundbyberg. I Katrineholm finns inget politiskt stöd för upphandling av äldreboenden och inte heller någon pågående diskussion i frågan. I Sollentuna deltar pensionärsorganisationerna i upphandlingar av äldreboenden enligt LOU. Från ett av rådens protokoll går det att utläsa att pensionärsorganisationernas representanter var med redan från början i den upphandlingsprocess som startade 2012:

”En eller två personer från KPR kommer att ingå i kontorets utformning av upphandlingsunderlag genom att lämna synpunkter på material som kontorets arbetsgrupp producerar. De aktuella personerna från KPR kommer att få skriva under sekretessförbindelser.” (KPR, protokoll, 2012-03-30)

För att kunna få vara med i processen med att ta fram upphandlingsunderlag från början, fick således sekretessförbindelser undertecknas. Det gjordes för att säkerställa att det inte kom ut någon information till utomstående angående underlagets innehåll. Från förvaltningen kom dock detta förfarande senare att ifrågasättas. Det fanns en påtaglig risk att processen kunde överklagas p.g.a. organisationernas medverkan (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11).⁴

Därför tvingades pensionärsorganisationerna i senare upphandlingar till att ta ett steg tillbaka i processen med att upphandla äldreboenden. Den nya ordningen innebär att organisationerna har möjlighet att påverka ramarna för upphandlingarna i termer av förfrågningsunderlag och annat, men de släpps inte in i den sekretessbelagda delen (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11). I samverkansavtalet beskrivs det som att organisationerna deltar i ”de inledande diskussionerna om utveckling av förfrågningsunderlaget” (Överenskommelse, 2014-03-25). Utvecklingen bekräftas också utav de intervjuade pensionärsrepresentanterna som konstaterar att man jämfört med tidigare tagit ett steg tillbaka (Intervju, PRO, 2014-06-02).

Övergången till den nya ordningen beskrivs dock av SPF:s representant som ”ingen stor skillnad” i realiteten (Intervju, SPF, 2014-05-23). Organisationerna har nämligen fortfarande möjlighet att påverka genom inledande diskussioner

4 Huvudregeln i samband med offentlig upphandling är att det råder sekretess fram till det att den upphandlade myndigheten fattat beslut om att tilldela kontraktet till en viss leverantör. Sekretessen regleras av offentlighets- och sekretesslagen (OSL). För utförligare information, se Konkursverket 2015.

som handlar om vad som fungerat bra och dåligt utifrån tidigare erfarenheter. Den typen av diskussion kan sedan få konsekvenser för utformningen av förfrågningsunderlaget, men organisationerna är inte med och utformar de konkreta texterna i underlaget (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I Härnösand är det fastslaget i reglementet att pensionärsrådet ska medverka i förberedelser för upphandlingar. Trots det uppstod en situation kring en av upphandlingarna 2014 där pensionärsorganisationernas representanter upplevde att de stängdes utanför processen med hänvisning till krav på sekretess (Intervju, PRO, 2014-12-10). Frågan togs upp i pensionärsrådet i november 2014 och resultatet blev att organisationerna ombads ta kontakt med ansvarig tjänsteman för att få information om kriterierna, och därefter beredas möjlighet att inkomma med synpunkter (KPR, protokoll, 2014-11-11). De synpunkter som lyftes från pensionärsorganisationerna handlade enligt ansvarig tjänsteman om att meddelarfrihet även borde omfatta de privata entreprenörerna (Intervju, tjänsteman, 2014-11-18). Ansvarig tjänsteman berättar att frågan om deltagande och insyn kring förfrågningsunderlaget inte var helt enkel att lösa:

“Inför de eventuella upphandlingarna gjordes ett underlag som beredningsgruppen fick lämna åsikter och synpunkter på. De fick dock inte se det skriftliga underlaget som var hemligt p.g.a. sekretess, utan det handlade om en muntlig diskussion om vilka kriterier som prioriteras och varför. I samband med det gavs pensionärsorganisationerna möjlighet att tycka till”. (Intervju, tjänsteman, 2014-11-18).

Av citatet framgår att det finns en problematik med att lämna ut skriftlig dokumentation kring upphandlingar, men att det också finns lösningar. Den lösning som användes i just detta fall var muntlig föredragning kring kriterierna, därefter gavs möjlighet att lämna synpunkter.

Efter att förfrågningsunderlaget diskuterats i Härnösand togs beslut om kriterierna i Socialnämnden vid ett möte i början av februari 2015 (Socialnämnden, protokoll, 2015-02-04). Ansvarig politiker upplever det som att involveringen av pensionärsorganisationerna i upphandlingen inte gick rätt till i början, men att felet hann rättas till:

”Självklart ska pensionärerna vara med under hela utredningsförfarandet. Alltså inte sitta med och utreda, för det kan inte jag klara ens, men de ska alltså vara med och tillföra sitt kunnande när det gäller att utforma upphandlingsunderlaget. Ska det vara meddelarfrihet? Ska det vara kollektivavtal?” (Intervju, S-politiker, 2014-11-19).

I Sundbyberg visar protokollen att pensionärsrådet även här involveras i upphandlingar av särskilt boende. Ett exempel på det hämtas från ett möte i mars

2013 när äldreförvaltningens chef för biståndsenheten informerade om att kontraktet för två privata boenden var på väg att löpa ut (mars 2014), samt att äldre-nämnden var på väg att fatta beslut om ett nytt förfrågningsunderlag. I anslutning till den aktuella dragningen gavs pensionärsorganisationerna möjlighet att framföra att kommunen borde utvärdera och analysera såväl kvaliteten som kostnaden för entreprenadverksamheten innan beslut fattas om förnyad upphandling. Dessutom framfördes uppfattningen att även kommunen borde få vara med och lämna anbud (KPR, protokoll, 2013-03-21).

Sammanfattningsvis framgår det av studien att råden i de tre kommuner som studerats involverats i upphandlingar av äldreboende enligt LOU. I såväl Sollentuna som Härnösand har det varit frågan om deltagande inför beslut i och med att möjligheter getts att lämna synpunkter på förfrågningsunderlaget. Frågan om upphandlingar har även behandlats i Sundbyberg och organisationerna har lämnat synpunkter på behovet av en ordentlig utvärdering.

Inflytandets komponenter

FRÄMJANDE FAKTORER

Undersökningarna i de fyra kommunerna visar att pensionärsorganisationerna på olika sätt deltar i utformningen av den marknadiserade äldreomsorgen. Det gäller systemet med LOV inom hemtjänst, men även upphandling av äldreboenden enligt LOU. Vad kan då förklara organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i frågor om en marknadiserad äldreomsorg? För att ta reda på det har frågor ställts kring vilka faktorer som aktörerna (pensionärsorganisationer, politiker och tjänstemän) upplever *främja* respektive *försvåra* möjligheter till deltagande och inflytande.

För att inleda med främjande faktorer omnämns i flera av intervjuerna *politikernas vilja till samråd*. En av pensionärsrepresentanterna uttrycker det som följande angående kommunens roll:

”Kommunen kan ta sig en roll, inte bara så att säga ordna ett KPR utan faktiskt bjuda in pensionärsföreningarna till intressanta diskussioner och ha en inbjudande attityd i det här; och där man så att säga är tillräckligt konkret då så att man inte bara upplever det som någonting jättestort och flummigt” (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I flera av kommunerna upplever också pensionärsorganisationerna att det handlar om en främjande attityd från kommunens sida, att det faktiskt finns en vilja att bjuda in till samråd kring frågor som hemtjänst och äldreboenden. Det finns också politiker som är medvetna om den egna betydelsen för att verksamheten i KPR skall fungera:

”Men så mycket samarbete och samverkan som möjligt, det är grunden tycker jag. Det är ju dem vi är till för faktiskt, det får man inte glömma bort. Det är många som glömmet bort det ibland” (Intervju, M-politiker, 2014-06-11).

Den politiska viljan ger också, enligt den intervjuade politikern, avtryck på tjänstemännens prioritering av samråd och förankring. Tjänstemännens inställning kan variera beroende på vilka personer det handlar om, men om den politiska viljan finns påverkar det även tjänstemännens attityd (Intervju, M-politiker, 2014-06-11).

En av de intervjuade politikerna poängterar också att det handlar om att utveckla den kommunala verksamheten genom att ta tillvara på organisationsrepresentanternas kunskap:

”Jag ser det som kompetens. Kompetenshöjning för kommunen. Och den tycker jag är jätteviktigt att ta vara på. Så i första hand att det är en hög kompetensgrupp och i andra hand att de får vara delaktiga.” (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

En andra främjande faktor handlar om *rådets organisation och rutiner*. I samtliga kommuner ligger pensionärsrådet under kommunstyrelsen, vilket intervjupersonerna anser är viktigt. En respondent uttrycker det som att rådet har ”kontakterna rakt in i maktens centrum i kommunen” (Intervju, SPF, 2014-10-06). Flera respondenter trycker på vikten av att rådets ordförande sitter i kommunstyrelsen och dessutom kan stå upp emot kommunstyrelsen och föra fram rådets synpunkter och bevaka rådets intressen. Rådets sortering under kommunstyrelsen i de studerade kommunerna utgör en viktig skillnad gentemot de kommuner där KPR tillhör Social- eller Äldrenämnden. Det kan nämligen få konsekvenser för huruvida fokus ligger på frågor om vård och omsorg, eller om frågorna är nämndöverskridande.

En annan viktig organisatorisk aspekt som påtalas är att rådets möten hamnar rätt i den politiska beslutsprocessen. Framförallt två av kommunerna har vidtagit åtgärder för att lösa detta. I ett fall handlar det om att rådet sammanträder nästan varje månad. I ett annat fall planeras rådets möten in löpande under året och hänsyn kan då tas till när aktuella frågor ska behandlas i de politiska organen.

En tredje främjande faktor är *organisationsrepresentanternas engagemang och kunskap om äldre frågor och kommunpolitik*. En av representanterna har varit ute på möten i föreningarna och pratat om just betydelsen av det egna engagemanget för en fungerande verksamhet i KPR:

“Kom ihåg bara en sak, det är upp till er. Det är inte upp till kommunen utan det är upp till er, för det första att ni ser till att KPR

verkligen finns och för det andra att ni verkligen ser till att det är ni som ska driva frågor, det är inte tjänstemännen, för då går det åt helsike.” (Intervju, SPF, 2014-10-06).

En avgörande faktor är alltså att det finns ett driv i föreningen att arbeta med politiska frågor som äldreomsorg och tillgänglighet och det kan variera. I en av kommunerna uttrycker pensionärsrepresentanten det som följande:

”Om vi säger att föreningen är ointresserad, de vill hellre gå på promenader och ha dans i föreningen, jag menar så är det ju på många ställen.” (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Om det inte finns något genuint intresse inom föreningen för att påverka den kommunala verksamheten, faller en av grundförutsättningarna för arbetet i rådet. Samtliga kategorier av intervjupersoner trycker på vikten av att pensionärsorganisationerna tar initiativ, driver egna frågor och ställer krav och inte bara passivt tar emot information: De måste vara ”drivande” och ha ”ett brinnande intresse” för frågorna. Det anses också vara en fördel om organisationsrepresentanterna har tidigare politisk erfarenhet. Flera av de intervjuade pensionärsrepresentanterna har eller har haft partipolitiska uppdrag, vilket kan främja arbetet med de intressepolitiska frågorna. Även andra meriter kan spela in, t.ex. ett yrkesförflutet som tjänsteman inom stat eller kommun. Ett exempel är en organisationsrepresentant som under sina yrkesverksamma år varit chef inom kommunen.

En fjärde främjande faktor är *åsiktsgemenskap* mellan pensionärsorganisationerna och det politiska styret i kommunen. En av de intervjuade tjänstemännen, med erfarenheter från olika kommuner, noterar att om organisationerna och politikerna har samma ingångsvärde i en fråga om exempelvis privatiseringar och valfrihetssystem, är det något som främjar organisationernas inflytande.

”Det finns en åsiktsgemenskap mellan politiken och pensionärsorganisationerna. Och det är klart, det gör ju saken enklare i vilket fall. Det blir inte så konfrontativt utan de kan köpa systemen från båda sidor om man säger.” (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11)

Är organisationerna och politikerna på samma spår i en fråga är det en främjande faktor för möjligheterna att kunna påverka jämfört med om det finns en total oenighet. I detta avseende är det viktigt att inte betrakta organisationerna i råden som en monolit, utan åsikterna kan naturligtvis gå isär mellan organisationerna beroende på vad frågan gäller.

MOTVERKANDE FAKTORER

Faktorer som nämns som främjande kan även verka i motsatt riktning, vilket det finns exempel på i våra studerade kommuner. Dessa motverkande faktorer kan handla om svårigheter med att passa in rådets mötestider i kommunens beslutsprocess, otydliga rutiner i förvaltningen samt oklara länkar till den politiska makten. Det kan också handla om att organisationsrepresentanterna inte i tillräckligt hög utsträckning utnyttjar rådet som ett forum för att ställa krav och aktivt driva egna frågor.

I de studerade kommunerna omnämns också två andra motverkande faktorer, vilka har en direkt bäring på den marknadsierade äldreomsorgen: *Sekretessen* och *komplexitet*. Sekretessen i upphandlingar innebär att pensionärsorganisationerna enbart kan släppas in till viss del i beslutsprocessen. Det går bra att samråda kring själva ramarna för upphandlingen, men inte i processen kring överväganden av olika anbud. Konkreta texter kring förfrågningsunderlag förefaller också vara svåra att samråda kring. Det har att göra med att det inte får läcka ut någon information under dessa steg av upphandlingen, som någon utomstående aktör kan dra nytta av. Flera respondenter upplever dock att kommunerna, representerade av tjänstemän och politiker, är osäkra kring hur sekretessen egentligen skall tillämpas i upphandlingar.

I ett av de studerade fallen uppstod en situation där förvaltningen tog det "säkra" framför det "osäkra" och tillämpade sekretessen strikt. Därmed exkluderades rådet från inflytande och samverkan redan från början, men förvaltningen fick sedan backa och bjuda in till samråd. I en annan kommun gjorde förvaltningen till en början en "generös" tolkning av sekretessen och gav pensionärsorganisationerna möjlighet till deltagande och insyn i hela processen. Efter att en ny förvaltningsledning tillträtt konstaterades att tidigare tolkning inte var lämplig, varför pensionärsorganisationerna fick ta ett steg tillbaka.

En annan faktor handlar om komplexiteten i avtal och förfrågningsunderlag. En av de intervjuade tjänstemännen menar att det i vissa upphandlingar kan handla om uppemot 256 "skall-krav" som det åligger utföraren att följa. Enligt en av de intervjuade tjänstemännen kan även politiker och tjänstemän uppleva underlagen som komplicerade och omfattande:

"Det är ju svårt för de som jobbar med det dagligen och stundligen och då förstår man ju hur lätt det är för de som är lekmän ... Det är inte så enkelt" (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11).

Graden av komplexitet i de underlag som skall behandlas kan alltså motverka möjligheterna till deltagande och inflytande. Denna omständighet knyter an till den judikalisering av politiken som anses följa av marknadsiering. Politik omvandlas till en fråga om specificering av kontraktsklausuler som styr förhållandet mellan aktörer.

Sammanfattningsvis visar fallstudierna att det finns flera faktorer som främjar respektive motverkar pensionärsorganisationernas möjligheter till deltagande och inflytande. Ofta handlar det dock om faktorer som kan antas vara giltiga oavsett vilken typ av fråga som behandlas i rådet, såsom politikernas vilja, pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner, pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap samt åsiktsgemenskap. Motverkande faktorer med en direkt koppling till marknadsiering handlar om sekretess samt om komplexa avtalstexter och förfrågningsunderlag.

SAMMANFATTANDE DISKUSSION

I artikeln har en undersökning skett av pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadsierad äldreomsorg. Studien har utgått från två scenarier kring vad som kan förväntas angående organisationernas deltagande. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras. Det har att göra med att styrsystem inspirerade av NPM prioriterar andra värden än deltagande av det civila samhällets organisationer. I det andra scenariot, deltagardemokrati, sker ett deltagande av organisationerna i offentliga beslutsprocesser enligt samma modell som praktiserades innan genomslaget av NPM. Bakom detta scenario vilar en logik om att styrsystem som NPM snarare påverkas av, än påverkar, en specifik nationell eller lokal kontext.

För att kunna diskutera relevansen av respektive scenario genomfördes fallstudier i fyra av de kommuner i landet som valt att införa LOV inom hemtjänst. Forskningsfrågan handlade om pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i processer kring införandet, genomförandet och uppföljningen av LOV. I de fall äldreboenden upphandlades enligt LOU uppmärksammades även organisationernas involvering i denna process. Fallstudierna bestod huvudsakligen av intervjuer med politiker, tjänstemän och representanter för pensionärsorganisationerna. Personerna hade i samtliga fall en koppling till pensionärsråden som ledamot eller föredragande. Intervjuerna kompletterades med skriftlig dokumentation som rådets protokoll och handlingar.

Resultatet av studien ger inget starkt stöd åt scenariot "en ren affärsangelägenhet", utan det handlar snarare om ett stöd åt det rivaliserande scenariot. Det fanns nämligen få tecken på att den roll medborgaren getts som kund på en marknad, och det individuella inflytandet som följer därav, trängt undan kollektiva former av inflytande. Istället förefaller de kunna samexistera i en marknadsierad välfärd. Observationer som styrker detta är att det i samtliga kommuner fanns kommunala pensionärsråd som behandlat införandet, genomförandet och uppföljning av LOV inom hemtjänst. Dessutom har organisationerna involverats i processer kring upphandling av äldreboenden enligt LOU. Den grad till vilken pensionärsorganisationerna deltagit i frågor kring den

marknadiserade äldreomsorgen har dock varierat mellan såväl råd som olika tillfällen, men deltagandet har varit regel snarare än undantag.

Att deltagande och inflytandemöjligheter kan variera såväl mellan som inom råd (beroende på tillfälle) förefaller också vara i enlighet med hur råden fungerat enligt tidigare studier. Noterbart är också att rådets organisation i de fyra fall som studerats överensstämmer med vad tidigare studier visat. Det handlar om faktorer som antal möten, sammansättning och uppgifter. Utifrån resultatet av studien förefaller alltså råden trampa vidare på redan ingångna stigar. Den marknadiserade välfärden innebär dock att nya frågor hamnat på agendan i råden som upphandlingar, förfrågningsunderlag och kundundersökningar.

Undersökningen har också uppmärksammat vilka faktorer som kan förklara pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter. I intervjuer med politiker, tjänstemän och pensionärsorganisationernas representanter nämns följande faktorer som främjande och motverkande för deltagande och inflytande: politikens vilja; pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner, pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap samt åsiktsgemenskap. Därutöver ansågs sekretess samt komplexa avtalstexter och förfrågningsunderlag bidra till att motverka deltagande och inflytandemöjligheter.

Den bild av förhållandena som studien genererat omfattar fyra av landets kommuner som infört LOV inom hemtjänst, vilket innebär att studiens generaliserbarhet är begränsad. Samtidigt har vi undersökt olika typer av kommuner utifrån variabler som "politisk färg" och "storstad/glesbygd". Det existerade inte några väsentliga skillnader mellan kommunerna i undersökningen utifrån denna typ av strukturella faktorer. Om en totalundersökning av samtliga LOV-kommuner skulle uppvisa mer radikala skillnader mellan råden, torde dessa därför bero på mer aktörsorienterade variabler.

I undersökningen fann vi också att aktörsorienterade variabler som "politikens vilja" och "pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap" var viktiga. I kommuner med marknadiserad välfärd är således organisationernas deltagande och inflytande avhängigt att politiker prioriterar frågor om transparens och deltagande. Lika viktigt är att organisationerna själva är aktiva i denna nya välfärdscontext och uppdaterar sina kunskaper om de lagar som styr upphandlingar och valfrihetssystem.

Undersökningens resultat skall också nyanseras kring de utmaningar marknadiseringen skapar för kollektivt deltagande och inflytande. De främsta utmaningarna handlar om komplexitet och sekretess. Krångliga upphandlingsförfaranden och detaljerade förfrågningsunderlag kan motverka möjligheten till inflytande i råden. En annan omständighet som framkom i undersökningen är att bestämmelser om sekretess ställt till problem för organisationerna. Samtidigt visade det sig möjligt att finna konstruktiva lösningar där dylika situationer uppstått, vilket i slutändan gett organisationer möjlighet till inflytande. Frågan

är dock om förmågan att finna konstruktiva lösningar är något unikt bland de studerade kommunerna, eller om det också förekommer i andra kommuner.

Vi menar att just frågan om sekretess kring upphandlingar och dess konsekvenser för demokratin förtjänar större uppmärksamhet. Hur kan kommunerna involvera organisationerna i upphandlingar utan att det riskerar att hamna i konflikt med sekretessbestämmelser? Den frågan är viktig att ställa eftersom vår undersökning visar att det råder tveksamhet kring hur sekretessbestämmelserna skall tolkas i detta sammanhang. En högst olycklig utveckling vore om det görs för snäva tolkningar i landets kommuner, vilket i så fall skulle få konsekvenser för organisationernas delaktighet och inflytande. Ytterst är det en fråga om den lokala demokratins legitimitet, vilken är beroende av transparenta beslutsprocesser.

Referenser

INTERVJUER

Sollentuna: KPR-ledamot från PRO, 2014-06-02; KPR-ledamot från SPF, 2014-05-23; Ordförande i KPR (M), 2014-06-11; Tjänsteman, t.f. förvaltningschef för Vård- och omsorgskontoret, 2014-09-11. **Sundbyberg:** KPR-ledamot från PRO, 2014-06-11; Ordförande i KPR (S), 2014-06-17; KPR-ledamot från SPF, 2014-06-18; Tjänsteman, förvaltningschef för Äldreförvaltningen, 2014-10-07. **Katrineholm:** KPR-ledamot från PRO, 2014-10-01; Ordförande i KPR (S), 2014-10-01; KPR-politikerledamot (M), 2014-10-01; KPR-politikerledamot (FP), 2014-10-02; KPR-ledamöter från SPF, 2014-10-06. **Härnösand:** Tjänsteman, utredare på Kommunledningskontoret, 2014-11-18; Ordförande i KPR (S), 2014-11-19; KPR-politikerledamot (SjVP), 2014-11-19; KPR-ledamot från SPF, 2014-11-19; KPR-ledamot från PRO, 2014-12-10.

ÖVRIGA KÄLLOR

- Barnes, Marian & Prior, David, 1995. "Spoilt for Choice – How Consumerism Can Disempower Public-Service Users", *Public Money & Management*, 15(3), s. 53–58.
- Blomqvist, Paula, 2004. "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s", *Social Policy & Administration*, 38(2), s. 139–155.
- Boston, Jonathan, 2011. "Basic NPM Ideas and their Development", i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Boström, Magnus, 2004. *Den organiserade frivilligheten*. Lund: Liber.
- Box, Richard C., Marshall, Gary S., Reed, B. J. & Reed, Christine M., 2001. "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, 61(5), s. 608–619.
- Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Erlingsson, Gissur Ó, 2015. *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Fjärde upplagan. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per, 2002. "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", *Journal of Political Philosophy*, 10(3), s. 267–295.
- Clarke, John & Newman, Janet, 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- deLeon, Linda & Denhardt Robert B., 2000. "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review*, 60(2), s. 89–97.

- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V., 2000. "The New Public Service: Serving rather than steering", *Public Administration Review*, 60(6), s. 549–559.
- Dunleavy, Patrick & Hood, Christopher, 1994. "From Old Public-Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14(3), s. 9–16.
- Elvander, Nils, 1966. *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup Bokförlag.
- Engberg, Jan, 1986. *Folkkrörelserna i välfärdssamhället*. Avhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Feltenius, David, 2004. *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Avhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Ferlie, Ewan, 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilljam, Mikael & Jodal, Ola, 2005. *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 3: Kommunala demokratiseringsrapporter – vägen till en mer vital demokrati?* Rapport. Göteborg: CEPOS, Göteborgs universitet.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hadenius, Axel, 1978. "Ämbetsverkens styrelser", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 81(1), s. 19–32.
- Handslaget, 2010-05-27, Sundbybergs stad. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Hartman, Laura, 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Hood, Christopher, 1995. "The New Public Management in the 1980s – Variations on a Theme", *Accounting Organizations and Society*, 20(2–3), s. 93–109.
- Jenson, Jane & Phillips, Susan D., 2001. "Redesigning the Canadian Citizenship regime: remaking institutions for representation", i Crouch, Collin, Eder, Klaus & Tambini, Damian (red.), *Citizenship, Markets and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordahl, Henrik & Öhrvall, Richard, 2013. "Stor lokal variation när välfärdstjänster privatiseras", *SNS Bloggen*. Tillgänglig på <www.sns.se/sites/default/files/valfardsprivatisering_2012.xlsx>, citerad 2014-11-10.
- Konkurrensverket, 2015. "Offentlighet och sekretess". Information från Konkurrensverkets hemsida, tillgänglig på <<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/offentlighet-och-sekretess/>>, citerad 2015-11-23.
- KPR, protokoll från olika råd och möten i kommunerna. (Stencil tillgängliga i projektets arkiv.)
- Le Grand, Julian, 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.

- Lindvall, Johannes & Sebring, Joakim, 2005. "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden", *West European Politics*, 28(5), s. 1057–1074.
- Lundberg, Erik, 2012. "Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process", *Scandinavian Political Studies*, 35(4), s. 347–371.
- Micheletti, Michele, 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Newman, Janet & Tonkens, Evelien, 2011. *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Olsen, Johan P., 1988. "Administrative Reform and Theories of Organization" i Colin Campbell & Peters, B. Guy (red.), *Organizing Governance. Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Osborne, David & Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy, 1999. *Institutional Theory in Political Science. The "New" Institutionalism*. London: Pinter.
- Petersen, Ole Helby & Hjelmar, Ulf, 2013. "Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences", *Scandinavian Journal of Public Administrations*, 17(4), s. 3–20.
- Pierre, Jon, 1995. "The marketization of the state: Citizens, Consumers and the Emergence of the Public Market" i Peters, B. Guy & Savoie, Donald J. (red.), *Governance in a Changing Environment*. McGill: Queens Press.
- Pollitt, Christopher, 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher, 1995. "Justification by Works or Faith? Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2), s. 133–154.
- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra & Homburg, Vincent, 2007. *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Premfors, Rune, 1998. "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", *Public Administration*, 76(1), s. 141–159.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran, 2009. *Demokrati och byråkrati*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Presentationsmaterial, Äldrerådet i Sollentuna. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Prop. 2006/07:128. "Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster".
- Prop. 2008/09:29. "Lag om valfrihetssystem".
- Roness, Paul G., 2011. "Unions, Corporatist Participation and NPM", i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rowe, Gene & Frewer, Lynn J., 2004. "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology, & Human Values*, 29(4), s. 512–556.

- Salamon, Lester M., 1993. "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State", *Social Service Review*, 67(1), s. 16–39.
- Schmitter, Philippe C., 1974. "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36 (1), s. 85–131.
- Socialstyrelsen, 2000. *Pensionärsråd i Sverige och Norden. Äldreuppdraget*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2014. *Kvalitetskrav i valfrihetssystem*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Terry, Larry D., 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58(3), s. 194–200.
- Timney, Mary M. & Kelly, Terrence P., 2000. "New Public Management and the Demise of Popular Sovereignty", *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), s. 555–69.
- Warren, Mark E., 2001. *Democracy and Association*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wide, Jessika & Gustafsson, Gunnel, 2001. *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor. En översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wijkström, Filip, 1999. *Svenskt organisationsliv. Framväxten av en ideell sektor*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Vogel, Joachim, 2003. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB).
- ÄN 2012-03-22. Äldrenämndens protokoll, Sundbybergs stad. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Överenskommelse om samverkan mellan vård- och omsorgsnämnden och pensionärsorganisationerna, 2014-03-25. Sollentuna kommun. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)

Digital forvaltning i det borgernære bureaukrati¹

Anja Svejgaard Pors

Abstract

Based on an ethnographic study of frontline work at a municipal citizen service centre in Denmark, this paper examines how digitization reforms reorganize frontline workers' bureaucratic practices and thus identifies how relations, professionalism and management become redistributed in the digital era. The analysis draws on empirical material generated through observations, field notes, interviews and documents, ultimately showing that e-government reforms have instituted temporary practices that aid the individual's transformation to digital citizenship, and that these practices change citizen services both relationally and institutionally. The analysis further shows how managing and empowering citizens is the core task of frontline work, and how public administration is displaced into the citizen's private sphere for the purpose of creating an efficient, digitized society.

Introduktion

Observation i borgerservicecentret, april 2014:

Ved indgangen til borgerservicecentret går folk ud og ind gennem vindfanget. Indenfor åbner et stort lokale sig, hvor borgerne mødes af en reception. En stor plakat informerer under overskriften *Digital medbetjening*: "Slip for køen – gå på nettet! Sundhedskort, flytning, p-licens, børnetilskud og meget mere. Mulighederne er mange på www.kommuneX.dk Vores digitale ambassadører hjælper dig i gang". Fra en fladskærm på væggen oplyses det, at nummer 602 får medbetjening og nummer 515 er i gang med at få assistance fra jobcentrets medarbejdere. En kvindelig borger med barnevogn står tæt sammen med en borgerservicemedarbejder ved et af de høje borde midt i lokalet. De kigger begge på computerskærmen; borgeren står ved tastaturet, mens borgerservicemedarbejderen peger på skærmen.

1 Denne artikel findes i en lærebogsversion i antologien *Borgernær Ledelse* redigeret af Kristian Gylling Olesen & Anja Svejgaard Pors, 2016, Akademisk Forlag.

Anja Svejgaard Pors är verksam vid Institut for Ledelse & Forvaltning, Professionshøjskolen Metropol, København, Danmark.

E-post: aspo@phmetropol.dk

"Lad os gå ind på borger.dk, det er jo dig, der skal taste," siger borgerservicemedarbejderen Lene til kvinden. "Bruger du computer, derhjemme for eksempel?" "Nej, ikke så meget," svarer kvinden. Hun begynder forsigtigt at taste, bogstav for bogstav, hun stopper op efter at have skrevet 'b-o-r-g-e-r'. "Og punktum, D og K. Sådan!" siger Lene og fortsætter i en opmuntrende tone: "Og så trykker du på pilen. Yes, så er vi i gang. Og prøv at se her, her er en genvej til boligstøtte, klik bare på den." Kvinden svarer stille: "Jeg kan ikke så godt gøre det, jeg har glemt mine briller. Kan du gøre det?" Lene kigger smilende på kvinden: "Nej, det er dig der styrer det hele, jeg kigger bare på. Du kan forstørre billedet ved at klikke der. Prøv lige det... Ok, se hér skal du vælge, er du førtidspensionist?" Lene bøjer sig frem og peger på skærmen. Kvinden nikker. "Ok, så klik der." Kvinden klikker forsigtigt med musen. Lene fortsætter opmuntrende: "Og så videre under 'Selvbetjening' der, klik på 'Beregn din boligstøtte', for vi beregner den jo bare. Ja, og så klik på startknappen og på beregn igen", fortsætter Lene, mens kvinden tøvende forsøger at navigere med musen.

Situationen inviterer inden for i hverdagen i et dansk borgerservicecenter. Her er det konkrete møde mellem myndighed og borger under forandring. Digitaliseringen af den offentlige forvaltning stiller krav til borgeren, som i dag forventes at være en væsentlig del af løsningen på statens mål om at effektivisere. Visionen for den danske digitaliseringsstrategi er, at borgerne på egen hånd afsøger muligheder og administrerer kontakten med myndighederne – ideelt set på digital afstand af forvaltningen. Præmissen for denne vision er både, at det skaber kvalitet og værdi for borgeren at klare sig uden personlig kontakt med det offentlige system, og samtidig at gevinsterne af digitaliseringsreformerne kun kan realiseres, hvis borgeren er selvhjulpne. Som i situationen ovenfor er det dog ikke alle borgere, der behersker den digitale selvbetjening. De borgere, der møder personligt op i den kommunale borgerservice, er af forskellige årsager ikke lykkedes med at bruge de digitale løsninger på egen hånd. Nogle har forsøgt, men oplever barrierer. En del borgere har ingen netadgang eller erfaring med den digitale verden. Mange har ikke kendskab til forvaltningen som domæne, behersker ikke forvaltningsproget eller det danske sprog i det hele taget, og mangler et socialt netværk, der kan hjælpe dem. De mangler modet til at forsøge på egen hånd og har brug for at sikre sig, at de gør det rigtigt – og i hvert fald ikke gør noget forkert (Skaarup 2011). Når disse borgere møder op personligt i borgerservice, afføder det en praksis, hvor forvaltningens frontmedarbejdere får til opgave at lære dem at betjene sig selv digitalt.

Det klassiske bureaukratiske møde (Hasenfeld *et al.* 1987) mellem borger og forvaltning foregår henover en skranke eller skrivebord, hvor medarbejderen er den, der styrer sagens gang ved at selektere og dokumentere relevante informationer. I dag er der nyindrettede fysisk-tekniske rammer i de danske borgerservicecentre: Her står borger og frontmedarbejder ved høje borde, side om side ved en computer; borgeren er ved tastaturet, mens borgerservicemedarbejderen assisterer. 'Medbetjening' er betegnelsen for denne nye forvaltningspraksis, hvor borgerens kapacitet til selvbetjening trænes. Denne artikel udforsker, hvordan relationer og opgaver udspiller sig i forvaltningens frontlinje, når den digitale forvaltning implementeres.

Forandret borgerbetjening som et spørgsmål om ledelse, organisering og styring

Artiklen præsenterer en casebaseret analyse af mødet mellem borger og myndighed i én af velfærdstatens frontlinjer; borgerservice. Når digitaliseringsreformerne bølger ind over land, er det ikke alene et forvaltningsinternt anliggende. Omstillingen til digital forvaltning og velfærd griber ind i relationen mellem forvaltning og borger, da det er i denne relation, at borgeren skal forvandles til en digital borger, der kan betjene sig selv og bidrage til forvaltningen af sin sag. Artiklen peger på, at når borgeren bliver en central aktør i velfærdsløsninger, bliver organisatorisk forandringsledelse til en distribueret aktivitet. Hvor de udbredte teorier om offentlig forandringsledelse (Fernandez & Rainey 2006) har organisationens formelle leder som omdrejningspunkt, viser artiklens empiriske analyse, at det i praksis her er frontmedarbejderen, der får til opgave at lede og sikre forandring. Forandringsledelse er her en distribueret aktivitet, der er forankret i forvaltningens frontlinje – tæt på borgeren. Ved at gå empirisk, casebaseret og etnografisk til værks vil artiklen belyse forandringen af relationen mellem myndighed og borger som et institutionelt og relationelt mellem spil, hvor arbejdsopgaver og ansvar, der tidligere påhvilede forvaltningen, pålægges borgeren. Institutionelt er 'medbetjening' en ny praksis, der er skudt ind mellem traditionel borgerbetjening og digital selvbetjening. Relationelt skal frontmedarbejderen ikke bare betjene men forvandle borgeren til en digital borger, der kan agere på egen hånd i den digitale forvaltning. Artiklen viser, hvordan borgerens problem og frontmedarbejderens opgave omformes til en læringssituation, hvor frontmedarbejderen skal lede forandring, mens det pålægges borgeren at overtage administrationen og ansvaret for sagen. Den digitale forvaltnings forskydninger af opgaver i det bureaukratiske møde skal samlet set bidrage til effektivisering gennem en bevægelse henimod privatisering af forvaltningsopgaver.

Analysen baseres på et bredt udsnit af organisationsetnografisk materiale, der detaljeret belyser det nye møde mellem borger og borgerservicemedarbejder.

Analysen falder i to dele. Med afsæt i politiske udmeldinger og ledelsesteknikker indrammer jeg en forandret faglighed og relation til borgeren i forvaltningens frontlinje. På baggrund af den viden samt interviews og observationer af møder mellem borgere og frontmedarbejdere analyserer jeg, hvordan den borgernære relation erfares og praktiseres og hvilke forskydninger, udfordringer og muligheder, det skaber. Nærhed og distance er gennemgående analytiske ledetråde til at forstå, hvordan der skabes nye dynamikker i relationen mellem borger og borgerservicemedarbejder. Resultaterne giver anledning til en diskussion af de betingelser digitaliseringsreformerne sætter for det bureaukratiske møde mellem borger og forvaltning. Først vil jeg motivere analyse og diskussion ved at præsentere det empiriske materiale samt artiklens analysestrategiske og teoretiske tilgang.

Frontlinjen i borgerservice som empirisk undersøgelsesfelt

Artiklen baseres primært på etnografisk materiale fra et borgerservicecenter med 18 fuldtidsansatte medarbejdere og 300 borgerbetjening dagligt, hvor borgere møder op uden fast aftale. Centret er placeret i et udsat boligområde præget af sociale problemer og marginaliserede borgere, som forventes at have en lav grad af digitale færdigheder og kompetencer. Centret er del af en af Danmarks største kommuner, som har arbejdet intenst med at nytænke og kvalificere indsatsen i borgerservice. Samlet set danner materialet basis for et studie af en kritisk case (Flyvbjerg 2006/2010)², da borgerservicecentrets profil kondenserer de udfordringer, som implementeringen af obligatorisk digital selvbetjening står overfor på landsplan.

Jeg har udført ca. 80 timers etnografisk feltarbejde i 2013–2014. Mit metodiske afsæt var eksplorative observationer, hvor jeg opholdt mig centrets venteområder og fulgte medarbejdere i deres arbejde under forskellige former for borgerbetjening. Feltarbejdets fokus var at indkredse faglighed og faglige greb i praksis med afsæt i de konkrete situationer jeg fulgte og den undren der opstod. Fokus i empirigenereringen har været stadigt mere strukturerede observationer af konkrete møder i borgerservice og faglige greb mellem frontmedarbejdere og borgere, som jeg sammen med kolleger³ herpå kombinerede med otte opfølgende kvalitative

2 Strategien for udvælgelse af den kritiske case baseres på Flyvbjergs påpegnings af, at repræsentativitet i casestudier ikke nødvendigvis er vejen til generaliserbarhed, da den typiske eller gennemsnitlige case ofte ikke er så rig på information: "Atypiske eller ekstreme cases giver ofte mere information, fordi de inddrager flere aktører og flere basale mekanismer i den studerede situation." Den kritiske case er karakteriseret ved følgende princip: Hvis det (ikke) gælder for denne case, så gælder det for alle (ingen) cases (Flyvbjerg 2010: 473ff.).

3 Det empiriske materiale er indsamlet og diskuteret i samarbejde med kolleger – særligt ph.d. lektor Jesper Hundebøl og adjunkt Lars Hove Sørensen.

semistrukturerede interviewsamtaler primært med de observerede frontmedarbejdere – og undervejs i processen indgik også otte semistrukturerede interviewsamtaler med ledere og konsulenter, der arbejdede med området borgerrettet digitalisering. Analyser og resultater af det empiriske arbejde er desuden blevet præsenteret og diskuteret med centrets borgerservicemedarbejdere og deres lokale ledere på to workshops tidsligt placeret henholdsvis kort efter empiriindsamlingens begyndelse og afslutning. I artiklen sætter jeg de etnografiske observationer og narrative beretninger om arbejdet i borgerservice i spil sammen med uddrag af et arkiv af dokumenter fra forskellige steder i styringskæden såsom politikker, arbejdsgangsbeskrivelser, uddannelsesmateriale henvendt til frontmedarbejdere i borgerservicecentret samt kompetenceprofil for frontmedarbejdere udarbejdet i samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og medarbejdernes fagforening HK Kommunal. Ved at lægge empiriske observationer frem og analysere dem sammen med styringsmæssige rammer og anvendte ledelsesteknikker undersøger artiklen, hvordan frontmedarbejderen får en central rolle i iværksættelse og ledelse af den forandring, som digitaliseringsreformerne fordrer.

Analysestrategisk greb

Analysen er inspireret af situationel kortlægning og analyse (Clarke 2005), som er en empirisk drevet analysestrategi, hvor det empiriske materiale sorteres, kodes og kategoriseres i mønstre til praksisnære analyser. Kodningen af det empiriske materiale er her guidet af min interesse for, hvordan faglighed og ledelse formes i relationen mellem borger og myndighed. Dikotomien nærhed/afstand bruger jeg som en analysestrategisk kategori til at få øje på forskydninger i materialet. Konkret betyder det, at jeg har sorteret observationsnoter og interviewudskrifter ved at spørge materialet, hvad faglighed bliver gjort til – og hvordan fagligheden praktiseres og erfares. Herpå har jeg kortlagt, hvordan elementer og aktører blev forbundne eller adskilte i de situationer, hvor faglighed er tematiseret.

Analytisk tager jeg afsæt i den minimumbestemmelse, at ledelse i højere grad er bundet til situationer og praksis, end til roller og individers viden og evner. Ledelse er således at forstå som en relationel kvalitet snarere end en individuel kundskab. Ledelse er en interaktionistisk praksis mellem følgere og ledere, der ikke nødvendigvis har en formel position som leder. Ledelse er ikke noget der gøres ved følgere, men derimod fra et distribueret perspektiv et samspil mellem interaktion, teknikker og styring (Spillane 2005), som bidrager til at definere de involverede aktører; borgeren, teknologien, den professionelle og den relation, aktørerne indgår i.

Teoretisk tematik

Bureaukratiets klare kontur med regelstyrede hierarkier og rammer for opgaver og kvalifikationer er gennem de senere årtier blevet mere grumset (Du Gay 2008:336; Pollitt and Bouckaert 2011). I dag er beskrivelsen af den offentlige forvaltning influeret af flere forståelser af styring og ledelse, som tilføjer nye lag, der overlapper i mere hybride idealer for styring og ledelse af den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert 2011:8; Newman & Clarke 2009). Digital Era Governance (Dunleavy et al. 2006; Margretts & Dunleavy 2013) er en af de nyere betegnelser, som prøver at indkredse et nyt dominerende styringsparadigme i vores samtid. Kendetegn ved Digital Era Governance er reintegration af offentlig service i administrative servicecentre med transparente helhedsløsninger, der ideelt set tager afsæt i brugerperspektivet, og hvor borgeren derfor typisk kun har én indgang til det offentlige – i en dansk kontekst eksemplificeret ved borgernes indgang til det offentlige via portalen borger.dk. Forvaltning i den digitale æra forklares som et styringsmæssigt modsvar til den fragmenterede, siloopdelte offentlige sektor, som New Public Management (NPM) er kendt for (Hood 1991). Digitalisering skal bidrage til en bedre horisontal koordinering på tværs af forvaltninger og sektorer post-NPM (Christensen & Lægneid 2007). Digitaliseringsreformerne har dog stadig spor af NPM i form af en stram kvantitativ styring, output-måling, kvalitetssikringstiltag samt ideer om borgeren som kunde i offentlige virksomheder underlagt ambitiøse produktivitets og effektiviseringsmål⁴. Ifølge Dunleavy transformerer digitalisering den offentlige forvaltning til 'digital agencies' (Dunleavy et al. 2006: 225), 'making (able) citizens do more' (Margretts & Dunleavy 2013: 6). Dunleavys analyse og beskrivelse indrammer nogle overordnede forandringer i offentlig styring, men reflekterer ikke, hvordan det bureaukratiske møde forandres i praksis fx i håndteringen af 'unable citizens'. Med digital forvaltning skal offentlige organisationer og medarbejdere ikke bare koordinere services, men også mobilisere borgere (og civilsamfund) ved at facilitere processer og samarbejder (Agger & Tortzen 2015).

Litteraturen om e-government har stadig kun få analyser af reaktioner og erfaringer hos de menige ansatte (Nygren 2010; Bernhard 2014; Jansson & Erlingsson 2014; Buffat 2015; Pors 2015), der i den bredere forskning i offentlig styring og ledelse overvejende ses som objekter i eller for de nye styringsformer i den offentlige sektor (Budd 2007; Healy 2005). Den kritiske professions- og ledelsesforskning betegner "the managerial state" (Clarke & Newman 1997), som en arena, hvor de offentlige medarbejdere re- eller deprofessionaliseres i og med at kravene skifter fra specialistkvalifikationer til mere personlige

4 I forhold til digitaliseringsreformerne i Danmark er det fx målet, at 80 % af danskernes kommunikation med det offentlige i 2015 skal ske gennem digitale kanaler (Regeringen et al. 2011) – et mål der løbende følges op på for at sikre såkaldt gevinstrealisering af de nye digitale tiltag, investeringer og sideløbende besparelser, som idéen om digitalisering trækker med sig.

kompetencer og salgsarbejde (Niaconachie 2003; Simms 2010). I forvaltningslitteraturen ses styringsreformer ofte som et dikotomisk sammenstød mellem rationaliteter og opfattelser af hvad faglighed og professionalisme er (Dalsgaard 2013). Ledelsesperspektivet fra NPM kritiseres for at udfordre medarbejdernes uddannelsesmæssige beskæftigelsesmonopol, diskretion og faglige etik, og professionelle medarbejdere versus ledere ses som en klassisk dualistisk modsætning (Thomas & Davis 2005; Gleeson & Knights 2006). Den kritiske forvaltningslitteratur skaber tydelige dikotomier mellem aktuelle udviklingstendenser og den idealtypiske weberianske forvaltning præget af faglighed og formalitet, hvor bureaukraten arbejdede specialiseret, uden personligt engagement og entusiasme. Analysen her går udenom dikotomier mellem klassiske idealtyper og samtidens praksis og søger i stedet at nuancere debatten om frontmedarbejdere som enten deprofessionaliserede ofre eller strategiske aktører (Dalsgaard 2013), der internaliserer managementstatens forventninger. E-government kan ses som en sammensat Post-NPM-styringsform (Christensen & Lægred 2007), der fordrer en ny bureaukratisk professionalisme, som overskrider den klassiske skillelinje mellem offentlig og privat sfære. Der er et behov for at sætte frontmedarbejderens praksis som undersøgelsesgenstand for empirisk at undersøge de digitale reformers reorganisering (Buffat 2015) af frontmedarbejdernes faglige mulighedsrum. Ved at udforske, hvordan digitaliseringsreformen sætter 'det private' i spil på nye måder, bliver det muligt at få øje på, hvordan den menige medarbejder både er objekt og subjekt for management.

Visioner for de danske digitaliseringsreformer

I disse år skyller digitale reformer ind over det offentlige Danmark. Den digitale forvaltning angår i dag ikke alene digitale systemer til intern administration, men også borgerhenvendelser i form af anmodninger og anmeldelser skal i stadig stigende grad foregå digitalt. Oprettelsen af Digitaliseringsstyrelsen i 2011 anses fra politisk side som et vigtigt skridt til at sikre en moderne offentlig sektor, der giver mest mulig værdi for samfundet og færrest mulige udgifter for skatteborgerne ved at være et centralt middel til at "... forny den offentlige sektor, skabe økonomisk råderum og sikre en mere fleksibel, moderne service" (Regeringen & Kommunernes Landsforening 2012).

Regeringen, Danske Regioner, & Kommunernes Landsforening (2011a) står sammen om en ambitiøs fællesoffentlig digitaliseringsstrategi med titlen "Den digitale vej til fremtidens velfærd". Her er målet, at digital administration skal bringes så tæt på borgeren som muligt, idet at det "... som hovedregel skal [...] være obligatorisk at bruge nettet til at ordne sine ærinder med det offentlige" (Digitaliseringsstyrelsen 2014a). Digitaliseringsstyrelsen arbejder metaforisk med digitalisering i såkaldte 'bølger', hvor planerne for digitalisering lægges

frem⁵. Målsætningen er, at stadig flere og mere komplicerede forvaltningsområder digitaliseres, så den digitale forvaltning kommer ud af de offentlige kontorer og ind i borgerens dagligdag via selvbetjeningsløsninger og digital post, som kan tilgås fra computeren i hjemmet eller via mobile platforme – hvor som helst og når som helst. Det betyder, at som medarbejder skal man ”om muligt forsøge at hjælpe borgeren til at ansøge digitalt” (Digitaliseringsstyrelsen 2014b). Under overskriften ”Slut med papirblanketter og brevpost” er en af digitaliseringsstrategiens målsætninger, at kommunikationen mellem borgere og myndigheder i 2015 skal foregå digitalt. Fra politisk side er målet at reducere antallet af borgere, der møder op i borgerservicecentre (Regeringen *et al.* 2011a), hvilket loven om obligatorisk digital selvbetjening understøtter, og det står klart i de digitale målsætninger, at alle borgere, der kan selv, skal selv (Digitaliseringsstyrelsen 2014a).

Reformerne indrammes som et fælles mål for både borgere, medarbejdere og ledere i den offentlige sektor, som alle tildeles nye opgaver og roller:

Digital velfærd giver nye muligheder for os alle. For den enkelte betyder det, at han eller hun kan blive inddraget mere aktivt i velfærden. Og nye digitale løsninger kan betyde bedre livskvalitet, tryk og fleksibilitet i hverdagen. For de offentlige ledere og medarbejdere betyder omstillingen til digital velfærd, at de i højere grad får en rolle i at motivere og støtte den enkelte borger i at benytte og få værdi af de teknologiske løsninger. (Regeringen *et al.* 2013: 3)

Kommunernes borgerservicecentre⁶ spiller en central rolle i udbredelsen og implementering af loven om obligatorisk digital selvbetjening. Borgerservice medarbejderne har her en særlig rolle, da de har den direkte kontakt til de

5 Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi indeholder i alt 40 initiativer, der bl.a. vedrører folkeskolen, universiteterne, miljø- og beskæftigelsesområdet og sundhedssektoren (Digitaliseringsstyrelsen 2011a: 10). Borgerserviceområdet har dannet fortrøp, og fra 1. december 2012 blev ansøgning om flytning, sundhedskort, EU-sygesikringskort, optagelse i daginstitution og SFO samt skoleindskrivning obligatorisk digital (Kommunernes Landsforening 2013). Men også mere komplekse ydelser inden for social-, beskæftigelses- samt teknik- og miljøområdet inkluderes løbende, fx ansøgning om begravelseshjælp, økonomisk friplads til dagtilbud, hjælpemidler, udrejse, adresse- og navnebeskyttelse, anmeldelse af rotter, ansøgning til lån og betaling af ejendomsskat samt valg af læge (*ibid.*).

6 Borgerservicecentre i Danmark spredte sig som kommunale organisatoriske enheder fra 1995 (Pedersen 2009: 7), hvor de bl.a. blev betegnet som servicebutik, rådhusbutik, kvikskranke og borgerbutik. På trods af forskellige lokale udgaver er der dog tale om et relativt ensartet fænomen organiseret i Borgerservice Danmark under Kommunernes Landsforening. I forbindelse med strukturreformen i 2005 blev der for første gang etableret en lov om kommunale borgerservicecentre, som fastslår, at borgerservice skulle være borgernes indgang til hele den offentlige sektor og dermed forvaltningens ansigt udadtil. Traditionelt har Borgerservice varetaget administrative opgaveområder, fx administrative borgerbetjeningsopgaver, vejviserfunktion, udlevering af blanketter, lettere sagsbehandling, bistand til borgernes benyttelse af digitale selvbetjeningsløsninger og informationssøgning samt systematisk modtagelse og videresendelse af dokumenter (LSF 72 2005: 8).

borgere, der fortsat kommer i borgerservicecentrene. Fra at levere en service på borgernes præmisser og med borgeren i centrum, bl.a. med hensyn til valg af henvendelseskanal, gøres det nu obligatorisk, at borgerne skal betjene sig selv via de digitale løsninger, hvilket medarbejderne skal formidle. Det er derfor også op til medarbejderne at skønne, hvorvidt borgerne har brug for hjælp. Herved udfordres den servicerende forståelse af borgerservice. Frontmedarbejderne, som typisk er kontoruddannede specialister på særlige specifikke fagområder såsom skat, boligstøtte, pension mv. skal således betjene og møde borgerne på nye måder. Fra at have været specialisten på et fagområde, hvor medarbejderne tilbød borgeren faglig rådgivning, skal de nu være generalister og kunne guide borgerne over på de digitale kanaler på de områder, der er og fremadrettet bliver omfattet af obligatorisk digital selvbetjening. Jane Ussing, formand for Borgerservice Danmark, taler om et paradigmeskifte i landets borgerservicecentre:

Vi har jo vænnet os til, at vi har skullet gøre tingene for borgerne. Men den nye rolle bliver, at vi i stedet skal hjælpe borgerne med at gøre det selv. Det bliver en stor omvæltning, for det kommer til at tage længere tid at ekspedere en borger. Det kommer også til at berøre vores service-gen. (HK Kommunal 2012)

Ændringen af faglighed, praksis og vaner underbygges af Kommunernes Landsforenings kompetenceprofil for medarbejdere, der betjener og vejleder borgere (Kommunernes Landsforening 2012). Kompetenceprofilen påpeger, at borgerservicemedarbejdere skal hjælpe borgeren til selv at finde svar på deres spørgsmål, og at de venligt men bestemt skal opfordre borgerne til at gøre det hjemme ved computeren (ibid). Frontmedarbejderne sættes i centrum som den centrale aktør i at skabe den digitale velfærd samtidig med at de skal agere i en organisering under fortsat omstrukturering. Kommunens digitaliseringschef forklarer visionen for digitalisering og fremtidsudsigten for borgerservice således:

Borgerservice er nok ikke et sted, men mere et begreb. Nej, jeg tror ikke, at de er der om 5 år. Meget af det er selvbetjeningskiosker rundt omkring på biblioteker, idrætsfaciliteter, medborgerhuse og så videre. Og nogle steder kan der så være en form for bemanding. Vi er ved at få opstillet i et pilotprojekt på banegården, hvor man kan gå ind og lukke døren, og så få videoforbindelse til en medarbejder. Så nej, jeg tror ikke, de er der om 5 år. Det bliver mere spredt [...] Det er også en erklæret del af vores strategi, at borgerservice er et begreb, og ikke et *sted*. At man møder borgeren der, hvor de

alligevel er i kontakt med kommunen, og måske i udgangspunktet i en mere positiv kontakt på fx biblioteker, svømmehallen. (Interview med kommunens digitaliseringschef 2013)

Digital forvaltning skal tæt på borgeren, der hvor borgeren er, og dermed holde borgeren væk fra betjeningen i forvaltningens frontlinje; borgerservice. Borgerservice skal afvikles som sted, men snarere være et begreb, der kan virke virtuelt og i positive kontekster, der ikke bærer præg af 'forvaltning'. Medbetjening og borgerservice ses således som et institutionelt mellem spil, der skal bringe de ikke-digitale borgere fra den analoge verden over i den digitale virkelighed.

Med indførelsen af obligatorisk digital selvbetjening mødes borger og kommune på nye måder: via e-læring, chat, telefonisk support, med co-browsing, på bibliotekernes digitale borgerkurser, eller via videoforbindelse. På fysisk afstand af forvaltningen støttes borgeren i at blive selvklørende, myndiggjort og styrket i at sørge for sig selv på digitale platforme: borgeren skal ideelt set kunne omsætte sine rettigheder, ressourcer og kompetencer til effektiv selvbetjening. Det fordrer, at borgeren har selvtilid og tillid til systemets responsivitet. Det kræver også tekniske færdigheder; at borgeren har viden om, hvordan man rent praktisk anvender en computer og får sin sag sendt afsted ad digitale kanaler. Men sådan ser virkeligheden ikke ud for alle borgere.

Når borgeren møder op i borgerservicecentret, skyldes det som oftest, at myndiggørelsen på et eller flere områder har svære vilkår. De politiske beslutningstagere kobler denne myndiggørelse ved obligatorisk digital selvbetjening med optimering, idet der skal "endnu mere fart på at anvende digitalisering til at forny den offentlige sektor og gøre den mere effektiv". Effektiviteten skal indfries gennem en ny form og norm for offentlig service: "Den form for offentlig service, vi kan forvente i morgen, er ikke nødvendigvis den samme, som den vi kender i dag. For når den offentlige service bliver digitaliseret, skabes en ny relation mellem borgere og den offentlige sektor" (Regeringen et al. 2011b). De politiske beslutningstagere beskriver ikke relationen mere specifikt. Artiklen vil udforske, hvordan digitaliseringens kobling mellem myndiggørelse af borgeren og effektivisering udmøntes i forvaltningens frontlinje, hvor forandringen af relationen mellem myndighed og borger skal iværksættes.

Forventninger til frontlinjens forandringsagenter

Traditionelt har borgerservicemedarbejderens faglighed været knyttet til et bestemt vidensområde som fx skat eller pension, hvor den enkelte medarbejder er specialiseret i lovgivning og regler. Det digitaliserede borgerservice

indvarsler en ny faglighed hos frontmedarbejderen, som nu betegnes *borgervejleder eller borgerguide* i den officielle kompetenceprofil:

... fagligheden består i at kende de forskellige serviceydelser og selvbetjeningsløsninger. **Du skal ikke vide alt i detaljer. Men du skal kunne finde frem til svar i systemerne og guide andre til at bruge selvbetjening.** Som vejleder har du en bred viden om offentlige selvbetjeningsløsninger og serviceydelser, og du kender de typiske situationer borgerne befinder sig i og hvilke løsninger, det er relevante, at borgeren lærer at betjene. (Kommunernes Landsforening & HK Kommunal 2012)

Borgerguidens faglighed fremstår her som overblik kombineret med evnen til at aflæse og genkende situationer. Som generalist er opgaven at tage lederskab i interaktionen og guide borgerens læring henimod de relevante løsninger. Den kommunale digitaliseringschef forklarer kompetencekravene således:

Man skal kunne digitalisering mere end for eksempel sagsbehandling. Tingene bliver udflyttet [...] og beslutningerne foregår på en PC. Borgerne har mulighed for at beslutte mere selv, og det forsøger vi at italesætte. [...] Det er meget langt fra den juridiske sagsbehandler, som sidder og er specialist. Vi er på vej væk fra specialisterne i fremtiden. Medarbejderen skal mere screene borgeren, og vejlede. Det er det, som vi ser udviklingen er på vej imod. Der har vi simpelthen lavet en kompetencestjerne, fremtidens borgerservice, og har været helt up front, og siger, at man som medarbejder skal se sig selv ovre i dét billede. Det er jo ikke fordi at fagligheden bliver helt ligegyldig, men fagligheden understøtter en anden vision: hvordan gør vi borgerne digitale? (Interview med kommunens digitaliseringschef 2013)

Visionen sætter borgerguiden i centrum som improviserende forandringsagent. Ledere, chefer og konsulenter taler uafhængigt men samstemmende om, at frontmedarbejderne er i gang med at aflære den traditionelle kommunale serviceforståelse, hvor borgerservicemedarbejderen har fungeret som borgers problemløser. I stedet er det i dag borgerguidens opgave at lede, motivere eller 'puffe' borgeren i retning af det digitale, som vi så i artiklens indledende møde, hvor Lene opmuntrer den unge kvinde til bruge de digitale løsninger. I kompetenceprofilen fra Kommunernes Landsforening og HK Kommunal stilles der krav til borgerguiden om at være forandringernes frontløber med mod på at lære nyt og improvisere:



Jo – det skal du have mod på.



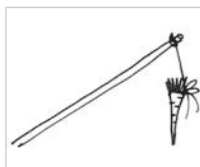
Nej, men du skal vide, hvor du kan finde svarene.



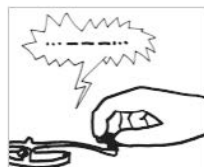
Det lærer du, for det kræver det.

Du skal også turde sige, at du ikke kender svaret, men at du sammen med borgeren kan søge efter det.

Gode redskaber, der hjælper dig fagligt



Motivér borgere til at betjene sig selv digitalt



Spørg ind til borgerens digitale parathed



Du skal begejstre ved at vise de muligheder digital selvbetjening giver



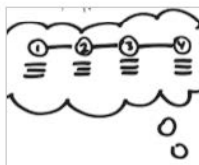
'Sælg' de digitale løsninger - med de fejl, der måtte være



Du skal bruge IT i dagligdagen: til nyheder, mail, lidt facebook, tv på nettet, netbank og apps på telefonen.



Kend til det offentlige selvbetjeningsløsninger



Sæt dig ind i, hvordan de digitale selvbetjeningsløsninger virker



Forstå borgernes vanskeligheder når de skal betjene sig selv

Her er frontmedarbejderens faglighed ikke centreret om love og regler, men om at begejstre, motivere og sælge de muligheder og løsninger (inklusive systemernes fejl), der er knyttet til de digitale reformer. I de lokalt udviklede arbejdsgangsbeskrivelser skal borgerguiden være initiativrig og 'give en salgstale' for de digitale løsninger i kontakten med borgerne. Også kommunens borgerservicechef forklarer i et interview, at medarbejderne skal 'skal huske at sælge op', dvs. pege på de mange muligheder der er i det digitale. Skiftet fra problemløsende service til support og 'salg' står frem som iøjnefaldende markedslogik i en sammenhæng, hvor de borgere, der møder op, snarere er klienter på udkig efter hjælp end krævende kunder, der skal overbevises.

I borgerguidens kompetenceprofil er der tydelige træk fra teori om forandringsledelse, som har sit ophav i socialpsykologen Kurt Lewins teori om sociale grupperes forandring (Lewin 1947). I receptionshistorien betegnes hans teori som "isterningemodellen": For at overvinde inerti, og afvæbne modstand mod forandring handler det om at "optø" (unfreeze) eksisterende "mindset" for at "ændre" (transition) gennem træning og coaching. Herpå skal forandringen "fastfryses" (freeze), nye praksisser udkrystalliseres, og tryghed og stabilitet genetableres. Isterningemodellen genfindes fx ofte i John P. Kotters teori om forandringsledelse (1995), hvor den formidles og udvikles til en opskrift på vellykket forandring. Forandringsledelse forklares hos Kotter som en rationel proces, hvor den formelle leder eller ledelse står i centrum for forandringsprocessen og har til opgave at etablere en brændende platform, som overbeviser aktører om det presserende ved forandringen for derved at ændre meningssystemer, skabe koordination og opbakning til idéen om det nye gennem strategiske greb (Fernandez & Rainey 2006). I medbetjening er det borgerguiden, der skal gå forrest i forandring, og har til opgave at forandre borgeren ved at identificere forhindringer og måder at komme forbi dem i det situerede møde. Opgaven er at fjerne barrierer for improvisation og skabe læring, og netop fleksibilitet og robusthed er en dyd i nyere teori om forandringsledelse (fx Weick & Quinn 1999: 380). Forandringsledelse handler om at engagere aktører gennem motivation og øvelser og skabe en fælles mening med den retning, forandringen har. Modstand mod forandringen kan i teorien bekæmpes gennem en dobbelt tilgang, hvor aktørerne både oplever en nødvendighed og involveres i processen – her skal der bygges på loyalitet og peges på fordele ved forandring. Kommunikation skal times og involverede aktørers nye praksisser skal trænes og rutineres for at nye mønstre kan institutionaliseres. Beskrivelserne borgerguidens opgave i medbetjening forudsætter også en vis træghed eller modstand hos borgeren, som derfor skal motiveres og begejstres ved at blive præsenteres for tiltalende muligheder i det digitale. Samtidig skal borgerguiden kende forhindringer og have forståelse for borgerens vanskeligheder, så den nye praksis kan trænes og indøves i den situation, som borgeren er i.

Samlet set tegner kompetenceprofilen konturen af borgerguiden som en improviserende og samtidig strategisk forandringsagent. Kompetencekravene kalder på borgerguiden som en fleksibel generalist, mens den faglige specialist og problemløser skal træde i baggrunden. Servicebegrebet befinder sig her i grænsfeltet mellem support og salg, og det afstedkommer, at medarbejderen skal træne kommunikation og processuelle kompetencer.

Strategisk nærvær i det processuelle møde med borgeren

Borgerservicemedarbejderne går gennem forskellige træningsforløb om 'tilidsfuld og effektiv kommunikation' med henblik på at styrke kontakten til

borgeren og skabe positive relationer, hvor borgeren er tilfreds. Materialet om teknikkerne til tillidsfuld og effektiv kommunikation beskriver, hvordan borgersamtalen har to lag: "det faglige konkrete indhold, det borgeren gerne vil have svar på eller løst" og "det følelsesmæssige, der er på spil hos borgeren... som er det vi kan arbejde med og bruge som 'implementeringskit'. Vi skal derfor lytte efter det følelsesmæssige, registrere det og anerkende det". Relationen skal skabes gennem nærhed ved, at "borger og borgerservicemedarbejder står sammen om 'det fælles tredje', som er borgerens behov". Rådene til medarbejderen opsummeres med pointer som: "Vis du er til stede", vær "nærværende og spørg opklarende", "lydhør og nysgerrig", "gem eventuel irritation væk", "brug begreber og ord som borgeren kender og forstår". Der skelnes eksplicit mellem indhold og proces i samtalen med borgeren, hvor indhold er det niveau i samtalen som en frustreret borger tit vil have fokus på, hvorimod medarbejderen opfordres til at have fokus på proces og mægling. Generelt er 'indhold' sekundært i beskrivelsen af frontmedarbejderens arbejde. Materialet opsamlar, hvordan der kan skabes forandring:

Vi lader mennesket træde frem bag 'KommuneX' (f.eks. når vi griner sammen med borgeren) [...] Vi møder borgeren på et ligeværdigt niveau – i øjenhøjde og på relationen – hvor vi kan se, hvad borgeren følelsesmæssigt har brug for, og giver ham/hende det, inden vi begynder at forklare og fortælle om indhold.

Nærhed til borgeren træder her frem som et strategisk nærvær, der kan hjælpe forandringsprocessen på vej. Medarbejderen skal bruge sin menneskelighed, kommunikative og sociale kompetencer til at fjerne ubehag, konflikt og fokus på det indholdsmæssige problem. Det strategiske nærvær kan give håb og motivere borgeren til at kunne tage fat på problemet og så vidt muligt løse det selv. Denne form for kommunikativ træning skyder teknikker ind i relationen mellem borger og borgerservicemedarbejder, der gennem nærhed kan skabe et friktionsløst rum. Frontmedarbejderen opfordres til at gå tæt på borgeren; 'det følelsesmæssige' og 'borgerens behov' ved at være lydhør, nærværende og til stede, hvorimod 'problemet', 'indholdet' og 'specialistfagligheden' er sekundær. Teknikkerne i materialet opfordrer samtidig til analytisk afstand til reaktioner – både egne og borgerens. Materialet introducerer begrebet *indvendingsbehandling*, som betyder "at tænke på både din og borgerens reaktion som 'data'. Det handler om at registrere, hvad der er på spil.". Disse relationelle teknikker skal styre og styrke frontmedarbejderens lederskab i relationen gennem affektiv nærhed og iagttagende analytisk afstand. Materialet har som mål at skabe forandring gennem problemfri kommunikation. Teknikkerne handler om at overvinde indvendinger, forvirring, utryghed og usikkerhed processuelt for at etablere nye rutiner og stabilisere forandringen hos borgeren.

De politiske beslutningstagere har rammesat visionen om den digitale borger og fremsat målet om at mindst 80 % af borgerkontakten skal være digital i 2015. Analysen af politiske udmeldinger og ledelsesteknikker peger i forlængelse heraf på forvaltningens frontlinje som det forandringsværksted, der kan realisere visionen. Borgerservicemedarbejderen skal nedtone specialistfaglighedens fokus på at løse det konkrete indholdsmæssige problem, som borgeren ankommer med. I stedet træder der et billede frem af frontmedarbejderen som en improviserende forandringsagent, der med fokus på processuel vejledning og 'salg' skal udføre et strategisk nærværende og affektivt arbejde i mødet med borgeren. Samlet set viser denne første del af analysen, at der fra de politiske beslutningstagere kaldes på en frontmedarbejder, der med skal udøve en distribueret form for forandringsledelse i mødet med borgeren. Når dele af opgaven med forandringsledelse distribueres, bliver frontmedarbejderen både objekt for forandring, og skal samtidig selv udøve forandringsledelse. Anden del af analysen bevæger sig nu ind i konkrete situationer og refleksioner over erfaringer af det medbetjente møde mellem borgerservicemedarbejder og borger. Her skal vi se nærmere på, hvordan de ledelses- og styringsmæssige rammer og teknikker foldes ud i praksis – og hvordan nærhed og afstand er centrale temaer i den borgernære forandringsledelse.

Eksponeret, fragmenteret og intimiseret borgernærhed

Første del af analysen har vist, hvordan den nye rolle som borgerguide er rammesat oppefra. Fra ledelse- og styringsmæssigt hold kaldes på en forandringsagent, der kan improvisere, motivere og sælge visionen om den digitale borger. Medarbejderne har gennemgået træningsforløb for at kunne håndtere det nye møde med borgeren kommunikativt og processuelt. Spørgsmålet er nu, hvordan de konkrete møder erfares og håndteres af frontmedarbejderne? I medbetjeningen i borgerservice står borgerguide og borger skulder-ved-skulder på samme side af bordet. Borgerguiden Sofie fortæller i et interview, hvordan den nye fysiske nærhed 'oppe ved bordene' erfares i modsætning til det klassiske bureaukratiske møde 'nede' ved skrivebordet:

Der er stor forskel på at være nede og på at være oppe, det er der. Du står på en anden måde med borgeren, og der er meget fokus på dig deroppe. Det er et andet miljø. Altså, jeg vil sige, at nede ved dit eget bord kan du gemme dig lidt mere. Du sidder på din egen plads, du har din egen skærm, du kan tage slurk af din the, men det kan du ikke deroppe. Der står du helt bar. Du er meget bar. Det er mere intimt at stå der. Man er meget mere på, og det er meget mere intenst, fordi man er meget åben. Man er meget blottet, når man står der. Sidder du ved din

plads og har din computer, så har du ligesom dit område. Det har du ikke på samme måde deroppe. Der er frit udsyn til dig. Man ikke skal lade sig bemærke af, at man er så åben. Man skal prøve, selvom det er svært, at lade være med at tænke på, at den ene borger kalder, og den anden kalder. Det er svært, for det er instinktivt, tror jeg, at man tænker "Øjeblik, to sekunder", man reagerer jo på folks blikke. Men der vil jeg sige; bare prøv ligesom at lukke det lidt det ude og koncentrer dig. Vær der for den borger, du betjener, og hold fokus. Måske bliver man med tiden bedre til at multitask. Man skal ikke tænke på, at man er så udstillet, for det er så åbent, altså det er det bare, og man skal lade det komme indefra – man skal ikke blive sådan helt "Ih, nu står han også og kigger, åh nej", "Ej okay", "Øjeblik", for folk har virkelig blikkene på dig, indtil det bliver deres tur. Det har de. De venter, og de venter, og de venter, og de kan ikke forstå, at man ikke kommer hen til dem. Nogen gange står de bag en og venter, og man tænker "okay". Altså, det er jo fordi det er så åbent. Borgerne går jo ikke hen til et skrivebord og spørger "hvornår er det min tur?". Det gør man jo deroppe. Diskretionslinjen er der ikke. Og man er jo vant til at møde borgeren enten bag en reception, skranke eller bag sit bord. Så det er nogen gange lidt grænseoverskridende. I starten var det meget sådan "Alle kigger på mig heroppe, jeg kan ikke gemme mig bag et bord". Man møder borgeren på en anden måde. De kommer hen og siger "Jamen, undskyld", og så synes jeg, det er fedt "Jamen, det kan jeg lige hjælpe dig med". Nu har vi også haft det i noget tid, men man vænner sig til rollen deroppe, selvom det nogle gange kan være presset, og der er mange mennesker, men alligevel. Man møder borgeren på en anden måde. Man står i et andet miljø deroppe. Man ser på det på en anden måde. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation 2014)

Sofies beretning viser, at de fysiske forandringer har performative effekter på det professionelle og personlige plan. I den digitaliserede borgerservice koreograferes interaktionen mellem borgerservicemedarbejder og borger i høj grad af de nye fysisk-tekniske rammer. I medbetjening eksponeres borgerservicemedarbejderen i sit arbejde. Hun står tilgængelig og blottet uden de klassiske bureaukratiske markører og den afstand, som de skaber i form af diskretionslinjen eller skrivebordet. I dette møde er det ikke 'sagen', der fylder, men snarere den en intensitet, hvor medarbejderen skal bruge sig selv; "lade det komme indefra" og samtidig håndtere tabet af kontrol. Både rum og tid erfares mere fragmenteret, som borgerguiden Bente forklarer:

Man er lidt på, og så er man af, og på og af, ikke? Når en borger kommer for at søge tilskud, så har jeg en intention om, at når hun så er færdig, så går vi ind og snakker videre om andet i hendes livssituation. Men fordi jeg måske havde vendt ryggen til, så er hun måske gået. Så det kan godt være, at jeg har haft en intention om det, men jeg fik bare ikke rigtig lejlighed til det, for hun vidste det ikke, og jeg var et andet sted eller et eller andet. Så hun fik aldrig den oplysning, som hvis hun havde fået et nummer og var kommet ned til bordet. Hvis det var nede ved bordene, så dannede man sig indtrykket løbende, men nu skal man faktisk kunne se det med det samme. Altså, det der med, at man sidder henover et bord, der er det som om, at man bedre kan tillade sig at tage nogle tænkepauser eller, ja altså, tale lidt ligesom når man ville sidde og snakke normalt. Men når der er noget med teknik, der er blandet indover, så er det ligesom, at det skal gå sådan, lidt hurtigere. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation 2014)

Bentes erfaring peger på, at både tid og rum opleves fragmenteret. Mødet bliver opbrudt, idet borgerguiden bevæger sig ud og ind af relationen og afbrydes af kontakt med andre borgere. Medarbejderen har mindre kontrol i opgaveløsningen, hvor hun skal multitaske, mens teknologi og borger bliver ved sagen. Aktørerne præsenterer sig ikke med navn eller giver hånd ved en sessions begyndelse, og af og til slutter en session uden at man siger farvel. Undervejs i en medbetjening står man side om side, skulder ved skulder og ser derfor ikke hinanden i øjnene. For medarbejderen er kontrollen over timing, tempo og indhold mindsket, der er fx ikke altid plads til tænkepauser, fordi teknologien sætter rammerne og det er borgeren, der er logget på systemet. Begge parter bliver nu mere udstillede, men måske også mere ligestillede. Bente forklarer den nye relation således:

Der er ikke så meget myndighedsperson over det, som hvis man sad på hver sin side af et skrivebord. Så ville ingen være i tvivl om den her afstand, og at jeg er myndigheden. Det er måske ophævet lidt, kan man sige. Det bliver mere a la "Jeg gør dig en vennetjeneste", "Jeg hjælper dig" ... skrivebordafstanden er ligesom forsvundet, ikke? Så grænsen mellem borger og myndighed bliver lidt udvisket på nogen måder i hvert fald. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation, 2014)

Nærheden i den nye interaktionsform udvisker den klassisk bureaukratiske afstand mellem borger og myndighed. Det strategiske nærvær, som blev indvarslet i materialet om kommunikationstræning af medarbejderne, dukker her

op som en mere umiddelbar personlig erfaring af lighed og venskabelighed. Borgerguiderne Sofie og Gitte supplerer hinanden i et fælles interview:

Sofie: Nogen gange kan man klinge helt vildt godt med borgeren, og så står man og hyggesnakker lidt, og siger ”Rigtig godt” og sådan noget. Det bliver sådan lidt hyggeligt at stå deroppe, altså med borgere, for du er meget intens med borgeren. Så er det dig og borgeren. Det er en anden forbindelse, du har med borgeren, når du står der, end når du er nede ved dit bord.

Gitte: Altså, den der skranke og skrivebordet, det ryger. Den distance, der er, forsvinder, synes jeg. Det bliver noget fælles. Hvis man har dem nede ved bordet, jamen, så er der den her distance ’Så gør jeg noget for dig, fordi du kommer med noget’, men deroppe gør vi det sammen.

Sofie: Man er mere lige, fordi man står skulder-ved-skulder, man er mere lige med hinanden. Der er ikke noget imellem. (Interview med borgerservicemedarbejdere efter observationer 2014)

Frontmedarbejdernes beretninger peger på, at den borgernærhed, der praktiseres i medbetjening udgør en intimisering: fysisk står de tæt skulder ved skulder, og deres affektive kompetencer sættes i spil i det sociale, hvor opgaven er fælles. Her lander situationen meget langt fra de klassiske dyder i myndighedsudøvelse såsom distance, upersonlighed, og fagligt fokus på sagen. I den digitaliserede borgerservice er det specialistfagligheden der er på afstand, mens forandringsagentens personlige engagement er i centrum i de fortættede møder med borgeren.

Faciliterende forandringsledelse fra siden

Fra et af de høje borde kalder en borgerservicemedarbejder, Anne, på nummer 631. To yngre mænd kigger op fra telefonerne og går hen mod bordet. Den yngste stiller sig overfor hende, mens den ældre står to skridt bag ham og kigger på sin telefon. ”Hvad har du brug for hjælp til?”, spørger Anne. ”Jeg vil gerne have startet min digitale postkasse”, svarer han. ”Kom herover på denne side af bordet ved computeren, så du selv er med”, siger hun: ”Ok, start med at skrive ’borger.dk’”. Anne venter lidt, og så hjælper hun med at stave webadressen. ”Og så siger du ’log på’, og taster dit cpr-nummer og din kode”. Hun træder et par skridt tilbage, piller ved en plante og kigger den anden vej, mens

han taster. Hun vender tilbage efter et halvt minuts tid og siger: "Du kan gøre billedet større ved at klikke her, prøv lige det. Ja, du er tilmeldt e-boks, kan jeg se, prøv lige at åbne den". Anne venter, mens han åbner e-boks og siger: "Digital post er faktisk det samme som e-boks, som du allerede har. Hvis du sætter kryds lige der, får du samlet al din elektroniske post ét sted, både fra de private, du har tilmeldt i e-boks, og den offentlige digitale post. Det er meget smart, posten overføres automatisk". Den unge mands øjne flakker lidt, han søger sin vens blik, mens vennen begynder at oversætte eller forklare noget på arabisk. Anne forklarer videre: "Det vigtigste er, at du ved, at du er forpligtet til at holde øje med postkassen. Du har pligt til at læse det, det er ligesom hvis du modtager et brev i din postkasse derhjemme". Den unge mand kigger på computerskærmen, mens hans ven taler til ham. Ok, så du hvor vi gik ind?", spørger hun. Han nikker tøvende. "Altså, du klikker her på 'Min side', vælger det her faneblad", Anne peger på skærmen, "og så kan du tilmelde dig de steder, som du gerne vil have digital post fra." Vennen siger igen noget til ham på arabisk. "Ved du, om du har oprettet en tilmelding? Prøv at gå ind i 'Min post', det faneblad der. Du er ikke tilmeldt, men du kan oprette og selv vælge, hvad du vil tilmeldes. Prøv for eksempel at tilmelde dig digital post fra dit teleselskab. Og hvis du er interesseret, har biblioteket kurser på to timer, hvor du kan lære mere om at bruge digital post, borger.dk og de forskellige selvbetjeningsløsninger, det var måske noget for dig. Du kan også prøve dig frem derhjemme." Han nikker. "Var der mere du skulle?", spørger Anne "Nej". "Ok, husk lige at logge af", siger hun, mens hun begynder at gå op mod receptionen. (Observation i borgerservicecenter, april 2014)

Situationen illustrerer, hvordan medbetjening er en opgaveløsning, der har facilitering som omdrejningspunkt. At lede borgerens forandring ind i det digitale, handler om at lede på form, at guide fra siden, så hvad der kan synes svært, bliver let og gørbart. Digitaliseringsstrategiens kernebudskab er, at det er borgeren, der skal tage styring i det digitale Danmark. Det er målet for arbejdet i forvaltningens frontlinje. Den nye praksis med medbetjening er vokset ud af denne idé. Borgerguiden skal holde sig på sidelinjen og herfra lede situationer med visionen om at borgerne skal blive digitale – og vise borgeren, at han kan. Den organisatoriske og samfundsmæssige forandring formes i borgerservice som en relationel forandring, der skal ledes borgernært én til én. Borgerguiden bliver herved en rammesættende facilitator, der distribuerer ansvar: I de etnografiske beskrivelser af Anne og Lenes arbejde gør de fx begge klart fra

starten, at det er borgeren, der skal gøre tastearbejdet, og Anne forklarer regler og pligter ved tilmelding til digital post. Borgeren instrueres teknisk og praktisk, fx ved at medarbejderen staver ord, forklarer hvor der nu skal klikkes, og peger på skærmen. Borgerguiden er ikke en autoritet, der rådgiver ud fra sin faglighed, men snarere en facilitator, der støtter og opmuntrer borgeren og peger på fordele ved det digitale (jf. ”Det er meget smart, posten overføres automatisk”). Som forandringsagenter er frontmedarbejderne eksplorative generalister; de tager nødvendigheden af digitaliseringen som præmis for relationen, tilpasser sig fleksibelt situationen, mens mulighederne i digital selvbetjening promoveres.

Fra problemløsning til læring

Opgaven i forvaltningens frontlinje handler i dag om at gøde borgerens læring, og styrke borgerens kapacitet til at begive sig ud i det digitale landskab. De etnografiske beretninger om mødet mellem Lene og den yngre kvindelige borger i artiklens introduktion og Annes medbetjening af den unge mand illustrerer imidlertid, at borgeren ikke dukker op i borgerservicecentret for at lære om digital selvbetjening. Borgeren møder derimod op for at få hjælp til at løse et konkret problem. Men borgeren mødes af en fordring om at skulle lære. Borgeren skal selv styre tastaturet og øve sig, under faciliterende opsyn, med støtte og instruktion. Annes arbejde illustrerer, hvordan borgerguiden forsøger at redefinere borgerens henvendelse med et problem til en læringsituation: hun spørger fx ’Ok, så du hvor vi gik ind?’ Hun lader borgeren prøve sig frem og bruger fleksibelt situationen til at indfri visionen om at skabe en digital borger fx opfordrer hun borgeren til at tage et kursus om digitalisering på biblioteket, og hun bruger det private telefonselskab som anledning til læring om digital post.

Borgerguiden Erik reflekterer over den nye opgave med at skabe læring via medbetjening:

Jeg kan jo se på borgerne, hvor hurtigt de kan miste overblikket, for eksempel ham den ene. På et tidspunkt var han lige ved at gå fysisk ned, eller psykisk ned, kan man næsten sige. Da han lige skulle overføre filerne ved at trykke gennemse, der gik han helt kold. Det var derfor jeg lige steppede ind, for der er bare et eller andet i mig, der siger; nu er det vist på tide at jeg hjælper, nu har han jo prøvet det, og det er måske lidt for stor en mundfuld på en gang for nogle folk. Det er der man må skelne, hvem og hvornår man skal hjælpe. Man skal samtidig passe på med at overtage. Han startede også med at sige ”Det her, jeg kan ikke noget – jeg har aldrig prøvet det”. Så siger jeg: ”Så er det godt, at jeg er her for at hjælpe dig, så du kan lære det”. Og så kørte han det næsten helt af sig selv. Jeg

møder mange forskellige typer. Men jeg sørger altid for, at folk går med en følelse af, at den service der er der, den er sgu god nok. Det er fint nok. De skal jo heller ikke komme næste gang med den følelse, at det hele bliver ordnet igen for dem. Det er jo det med at de selv skal lære det. Det er et stort projekt, de har gang i der. (Interview med borgerservicemedarbejder efter observation, 2014)

Eriks beretning illustrerer, hvordan det faglige skøn i dag er reduceret til en fortløbende evaluering af behovet for assistance, hvorimod tildeling af ydelser er distribueret til de teknologiske systemers kalkyler. Medarbejderen skal servicere mindre, da den centrale opgave er, at forandre borgerens problem til en læringssituation med henblik på at forvandle borgeren til en digitaliseret borger.

Borgernær forvandlingsledelse

Forvaltningen opererer med den institutionelle nødvendighed, at borgerens problemer skal kategoriseres inden for en genkendelig ramme. Den opgave skal de digitale løsninger håndtere i form af selvbetjente skemaer og informationsarkitekturer. Borgeren møder op i borgerservice med et indholdsmæssigt problem (fx behovet for at søge boligstøtte), som transformeres til en 'sag', der genkendes i form af bureaukratiets digitale løsning. En sag etableres som en model af de individuelle karakteristika, som borgeren indtaster i den digitale løsnings forudbestemte kategorier. I medbetjening er det borgerservicemedarbejderens opgave at lede borgeren på rette vej, guide og instruere uden at (over)tage hverken problemet, sagen eller tastaturet fra borgeren. Digitaliseringsstrategien gør, at mødet mellem borger og stat ikke bare forandrer borgerens indholdsmæssige problem til en sag og løser det. I medbetjeningssituationen assisteres forandringen af problem til sag med en forvandling af problemet og sagen til øvelse og træning i IT og domænekendskab ud fra et fortløbende skøn af borgerens digitale kompetence. Den standardisering, der sker i overgangen fra problem til sag flankeres her af et fleksibelt format – en læringssituation. I disse læringsorienterede møder i borgerservicecentre går den digitale forvaltning tæt på borgeren på nye måder: med midlertidig og fragmenteret nærhed, der har som mål at få borgeren til at stå distancen; dvs. holde sig væk.

Diskussion & konklusion

De politiske forventninger er, at behovet for medbetjening løbende formindskes, men at der til stadighed vil være en rest af borgere og sager, der har behov for oplæring via medbetjening eller må direkte til traditionel betjening. Som forudset af den kommunale digitaliseringschef (citeret ovenfor i interview,

2013) begynder kommunen aktuelt i 2015 at lukke borgerservicecentre og i stedet organisere denne velfærdsydelse i andre institutioner, som fx biblioteker og kulturhuse.

I digitaliseringsreformerne er skabelsen af digitale borgere alfa og omega i realiseringen af en effektiv offentlig sektor. Reformerne sætter styringsmæssige rammer, der implementeres gennem tekniske systemer til selvbetjening, hvilket afføder nye typer forvaltningspraksisser som fx medbetjening. Den styringsmæssige bevægelse i forhold til borgeren kan beskrives som en styring på afstand, der gennem borgernær forandringsledelse skal resultere i en form for borgernær afstand. Målet er, at borgeren holder sig på afstand af forvaltningen, idet de offentlige systemer til gengæld er tilgængelige tæt på borgerens dagligdag. Resultatet som styringen retter sig mod er således en digital velfærd, hvor nærhed og distance, privat og offentligt eksisterer i et nyt blandingsforhold.

Reformerne kalder på en særlig form for forandringsledelse. Realiseringen af visionen om den digitale borger, der altid har selvforvaltningen ved hånden, går gennem *borgernær forandringsledelse*. Her ser vi i analysen, hvordan frontmedarbejderen tildeles en ny faglighed, der handler om at skabe forandring. Opgaven med forandringsledelse forskydes et led: fra relationen mellem leder-medarbejder til også at omfatte relationen medarbejder-borger. Ledelse distribueres herved til flere aktører i organisationen. Medbetjening fungerer som et institutionelt mellem spil, udspændt mellem traditionel borgerbetjening og selvbetjening, mellem før og nu, mellem analog og digital forvaltning. Her bliver frontmedarbejderen omdrejningspunktet i forandringsledelse – både som den, der selv skal ledes et nyt sted hen i sin praksis, og som den der leder mod målet for forandring; borgerens forvandling til en digital borger.

Det kan diskuteres, hvordan distribueringen af forandringsledelsesopgaven kan forklares i en bredere styringskontekst. New Public Management har som styringsform gennem årtier sat ledelse på dagsordenen, som en særlig kompetence og et særligt vidensfelt, hvor disciplinen forandringsledelse står centralt, idet NPM i sig selv indvarsler en permanent forandringstilstand i de offentlige organisationer og sætter de formelle ledere i centrum for at føre forandringerne sikkert fra idé til praksis. Når medarbejdere uden formelt ledelsesansvar, -kompetence eller -træning i dag skal udøve forandringsledelse kan det forklares på flere måder. Den distribuerede forandringsledelse kan simpelt læses som et tegn på, at NPM som idé har sejret sig ned gennem de organisatoriske niveauer, og at managementtænkningen i dag har koloniseret hele organisationen i en neoliberal managementrationalitet. Denne forklaringsmodel må imidlertid nuanceres, da den distribuerede ledelse, der udøves, også kan forklares som forsøg på at skabe ”coordination from below” (Christensen & Lægred 2007), hvor frontmedarbejdernes kapacitet styrkes gennem praksiserfaring og -udvikling tæt på borgerne, som danner grundlag for feedback opad i organisationen.

I den nære borgerkontakt, hvor frontmedarbejderen skal lede borgeren, for at borgeren kan administrere sine egne sager, sker der opgaveglidninger i forvaltningen: ledelsesmæssigt nedad og administrativt udad. I disse glidninger synes det private at blive relevant på forskellig vis: Det fysiske møde skulder ved skulder umuliggør en fysisk afstand, mens de digitale løsninger sammenblander borgerens digitale muligheder hos offentlige og private udbydere (jf. eksemplet med den unge mands teleselskab). Medarbejderen forventes at holde sig "fagligt" opdateret med den digitale verden i deres fritids- og privatliv (jf. kompetenceprofilen), og borgeren opfordres til at bruge 'private' erfaringer og tid på at lære 'det digitale'. Desuden bruger medarbejderne af og til egne private historier for at støtte det relationelle arbejde med borgeren. Målet for disse "privatiseringer" af det bureaukratiske møde er samlet set, at opgaven med at administrere og dokumentere oplysninger om borgeren glider ud af forvaltningens frontlinje og ind i borgerens private liv. De borgernære digitaliseringsreformer kan derfor ses som en *privatisering* af offentlig opgavevaretagelse (jf. Van Houdt, Suvarierol & Schinkel 2011). Det bureaukratiske møde er koreograferet uden skrivebordets afstand mellem borger og myndighed, i disse fysisk nære situationer bliver private erfaringer til relevante læringsmuligheder for borger og medarbejder for at den digitale forvaltning fremadrettet kan foregå i borgerens private hverdagsliv.

Borgeren mødes som en rationel forbruger, der skal mobiliseres til effektivt at bidrage til at producere velfærdsydelser, og fokus er funktionelt og målorienteret rettet mod at øge borgerens input med henblik på output (produktion og levering) af offentlig service. I den politiske jargon er digitaliseringsreformer tæt fulgt af en økonomisk diskurs om 'gevinstrealisering' (jf. kl.dk 2015), hvor digitale investeringer skal skabe gevinst for at besvare problemet med ressourcenyghed i den offentlige sektor. Reformerne har som mål at skabe aktive medborgere, imidlertid foregår borgerinddragelsen primært i form af output/outcome, idet borgere ikke inddrages i fx policyformulering, planlægning og prioritering af offentlig service. Borgeren inviteres fx ikke til at tage initiativ til nye løsninger, eller rammesætte eller udforme ydelser eller politik, men inddrages først i implementeringen af en løsning eller ydelse, når staten har rammesat og designet den (Torfing, Sørensen & Aagaard 2014). I digitaliseringsreformerne er der primært tale om co-produktion, hvor den enkelte borger er medskabere af sin egen offentlige service via digitale løsninger.

De borgerrettede digitaliseringsreformer reorganiserer mødet mellem forvaltning og borger til et institutionelt og relationelt mellemspil, hvor arbejdsopgaver og ansvar, der tidligere påhvilede forvaltningen, pålægges borgeren. Institutionelt er 'medbetjening' en ny praksis, der er skudt ind mellem traditionel borgerbetjening og digital selvbetjening. Relationelt skal frontmedarbejderen ikke bare betjene men med nærvær og engagement sælge idéen om

digitale muligheder og forvandle borgeren til en digital borger, der kan agere på egen hånd i den digitale forvaltning. Borgerens problem og frontmedarbejderens opgave omformes til en læringssituation, hvor frontmedarbejderen skal lede forandring, mens det pålægges borgeren at overtage administrationen og ansvaret for sagen. I den digitale forvaltnings frontlinje skal det bureaukratiske møde primært bidrage til effektivisering gennem en bevægelse henimod en øget privatisering af forvaltningsopgaver.

Den empiriske casebaserede analyse af mødet mellem borger og myndighed viser, hvordan digitaliseringsreformerne fordrer omstilling af både forvaltning og borger. Når borgerbetjening koreograferes som en læringssituation, finder klassiske bureaukratiske dyder om formalitet og faglighed ganske andre former. Frontmedarbejderen kommer tæt på borgeren: fysisk står de tæt skulder ved skulder, skrivebordet og diskretionslinjen er væk, og det fragmenterede møde foregår her i et åbent rum, der er mere formløst og mindre formaliseret og har fokus på proces frem for indhold. Nærhed og distance forbindes her på subtile måder i samspillet mellem det fysiske og det affektive. I den medbetjente opgaveløsning sammen med borgeren skal medarbejderens affektive kompetencer sættes i spil. Dette følelsesarbejde kan både gøres strategisk-analytisk distance-ret, men der kan også opstå et venskabeligt nærvær i mødet mellem borger og myndighed. De klassiske dyder i myndighedsudøvelse såsom distance, upersonlighed, og fagligt fokus på sagen vendes om. I den digitaliserede borgerservice er det specialistfagligheden der er på afstand, mens forandringsagentens personlige engagement er i centrum i de fortættede møder med borgeren. Politiske udmeldinger, ledelsesteknikker og konkret scenografi koreograferer til sammen et møde, som kan ses som et varsel om den strategiske retning, organisationen har: Visionen er, at borgerservice ikke er et sted, men et begreb. Det analoge mødested for service skal udfases og integreres i andre velfærdsorganisationer, så borgerservice bliver et rum borgeren kan træde ind i alle steder virtuelt, men få steder reelt.

På vej mod denne vision fremtræder forvaltningens frontlinje som et forandringsværksted, hvor borgerservicemedarbejderen må agere som en improviserende forandringsagent, der med fokus på processuel vejledning og 'salg' skal udføre et strategisk nærværende og affektivt arbejde i mødet med borgeren. I forvaltningens frontlinje dukker centrale elementer af forandringsledelsesteori op som fordringer til frontmedarbejderens indstilling til praksis. Forandringsledelsen fordobles, idet frontmedarbejderen både selv er objekt for forandring, og selv skal udøve forandringsledelse. Ledelse af forandring er her en borger-nær aktivitet, der distribueres fra de formelle ledere til velfærdsinstitutionernes frontlinje, hvor borgeren, som er det strategiske mål for forandring, ønskes forvandlet.

Litteratur

- Agger, A. & Tortzen, A., 2015. *Forskningsreview om samskabelse*. University College Lillebælt.
- Bernhard, I., 2014. "Local e-Government in Sweden – Municipal Contact Center implementation with focus on Public Administrators and Citizens", *Journal of Community Informatics*, Vol. 10 (1), s. 1–15.
- Budd, L., 2007. "Post bureaucracy and reanimating public governance", *International Journal of Public Sector Management*, 20 (6), s. 531–547.
- Buffat, A., 2013. "Street-Level Bureaucracy and E-government", *Public Management Review*, s. 2–13.
- Christensen, T. & Lægread, P., 2007. "The whole of government approach to public sector reform", *Public Administration Review*, Vol. 67 (6), s. 1059–1066.
- Clarke, A.E., 2005. *Situational Analyses: Grounded Theory After the Postmodern Turn*. Thousand Oakes CA: Sage.
- Dalsgaard, L., 2013. "Fagprofessionelle i nyere forvaltningslitteratur", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, Vol. 90 (1), s. 40–57.
- Digitaliseringsstyrelsen, 2014a. *Effektiv digital kommunikation med borgerne*, tilgæet 30/4 2015 på <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/Digitaliseringsstrategiens-initiativer/Effektiv-digital-kommunikation-med-borgerne>.
- Digitaliseringsstyrelsen, 2014b. *Hvem har brug for hjælp*, tilgæet 30/4 2015 på <http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/Hjaelp-til-digital-selvbetjening/Hvem-har-brug-for-hjaelp>.
- Du Gay, P., 2008. "Without Affection or Enthusiasm", Problems of Involvement and Attachment in "Responsive" Public Management", *Organization*, 15, s. 335–353.
- Dunleavy et al., 2006. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernandez, S. & Rainey, H. G., 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66, s. 168–176.
- Flyvbjerg, B., 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, vol. 12 (2), s. 219–245.
- Flyvbjerg, B., 2010. "Fem misforståelser om casestudiet", s. 463–488 i Brinkmann, S. & L. Tanggaard (red.), *Kvalitative Metoder*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gleeson, D. & Knights, D., 2006. "Challenging Dualism: Public Professionalism in »Troubled« Times", *Sociology*, Vol. 40, s. 277–295.
- Hasenfeld, Y., J. A. Rafferty & M. N. Zald, 1987. "The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters", *Annual Review of Sociology*, 13, s. 387–415.
- Healy, K., 2005. *Social Work in Context: Creating Frameworks for Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- HK Kommunal, 2012. "Borgerservice i en brydningstid" (publiceret 16. 11. 2012), tilgæet 24/8 2015 på <http://www.hk.dk/aktuelt/nyheder/2012/11/16/borgerservice-i-en-brydningstid>.
- Jansson, G. & Erlingsson, G. Ó., 2014. "More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration", *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 11, No 3, s. 291–308.
- Kommunernes Landsforening, 2015. *Gevinstrealisering*, tilgæet 18/5 2015 på <http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/Digitaliseringsstrategier1/Gevinstrealisering/>.

- Kommunernes Landsforening, 2013. *Bølgeplan for overgang til obligatorisk digital selvbetjening på kommunale områder*, tilgået 24/8 2015 fra http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_62466/scope_o/ImageVaultHandler.aspx.
- Kommunernes Landsforening & HK Kommunal, 2012. *Den digitale kompetenceprofil*, tilgået 30/4 2015 fra <http://www.kl.dk/Fagomrader/Administration-og-digitalisering/God-borgerservice-efter-UDK/Digitale-kompetencer/>.
- Kotter, J. P., 1995. "Leading Change: "Why Transformation Efforts Fail", *Harvard Business Review*, Vol. 73 (2), s. 59–67.
- Lewin, Kurt, 1947. "Group Decision and Social Change", s. 340–344 i Newcomb, T.M. & E.L. Hartley (red.), *Readings in Social Psychology*. New York: H. Holt, Rinehart & Winston.
- LSF 72, 2005. Forslag til Lov om kommunale borgerservicecentre, tilgået 24/8 2015 på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89056>.
- Margetts, H. & Dunleavy, P., 2013. "The Second Wave of Digital Era Governance. A quasi-paradigm for government on the web", s. 1–17 i *Philosophical Transactions of the Royal Society*.
- Newman, J. & Clarke, J., 2009. *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage.
- Niaconachie, G., 1993. "From Bureaucrat to Professional: Skill and Work in the Commonwealth Employment Service", *Journal of Industrial Relations*, 35, s. 221–241.
- Nygren, K. G., 2010. "'Monotonized administrators' and 'personalized bureaucrats' in the everyday practice of e-government: Ideal-typical occupations and processes of closure and stabilization in a Swedish municipality", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 4 (4), s. 322–337.
- Pedersen, L. H., 2009. *Med borgeren i centrum – politisk forankring, forvaltningsmæssige hensyn og fordelingsmæssige konsekvenser af borgerservicecentre i Danmark*. København: AKF.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Pors, A.S., 2015. "Becoming Digital – passages to service in the digitized bureaucracy", *Journal of Organizational Ethnography*, Vol 4 (2), s. 177–192.
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2011a. *Den digitale vej til fremtidens velfærd*.
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2011b. *Debatpjece om den nye fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011–2015 – En enkel, effektiv og sammenhængende offentlig sektor*.
- Regeringen & Kommunernes Landsforening, 2012. *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*, tilgået 24/8 2015 på http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_55201/scope_o/ImageVaultHandler.aspx.
- Regeringen, Danske Regioner & Kommunernes Landsforening, 2013. *Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013–2020 – Digital velfærd – En lettere hverdag*.
- Simms, M., 2009. "New public management in Australia", *International handbook of public management reform*, s. 173–186.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G., 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66, s. 168–176.
- Skaarup, S., 2011. *Den kompetente borger – hvorfor kommer borgerne i borgerservice og hvorfor vælger de digital selvbetjening fra?* Rapport, Ballerup Kommune.

- Spillane, J.P., 2005. "Distributed Leadership", *The Educational Forum*, Vol. 69 (2).
- Thomas, R. & Davies, A., 2005. "Theorizing the micro-politics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK public services", *Organizational Studies*, Vol. 26 (5), s. 683-706.
- Torring, J., Sørensen, E., & Aagaard, P., 2014. "Samarbejdsdrevet innovation – i praksis: en introduktion", i *Samarbejdsdrevet innovation – i praksis*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W., 2011. "Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards 'earned citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands", *International Sociology*, 26(3), s. 408-432.
- Weick, K. E. & Quinn, R. E., 1999. "Organizational change and development", *Annual Review of Psychology*, 50, s. 361-86.

Översikter och meddelanden

Ideologisk orientering som lärprocess – Herbert Tingsten och erfarenheten

Johan Stenfeldt

Den svenske statsvetaren och publicisten Herbert Tingsten var under årtiondena vid 1900-talets mitt en centralgestalt inom skilda delar av det svenska samhället. Som statsvetare författade han en lång serie skrifter om författningsutveckling och politisk idéhistoria, och som chefredaktör för *Dagens Nyheter* var han en idog opinionsbildare i frågor om svensk NATO-anslutning, atomvapen, och mycket annat. Den omfattande och mångfasetterade produktionen har gjort att många forskare och journalister intresserat sig för olika aspekter av hans tänkande. Religionskritikern, totalitarismteoretikern och antikommunisten Tingsten tillägnades i tur och ordning vetenskapliga studier under 90-talet, och på senare år har kulturradikalen och vetenskapsmannen fått framträda i monografier.¹ Ofta fokuseras i dessa verk Tingstens ideologiska tillhörighet. Denna kom över åren att kännetecknas av en viss ombytlighet, inte minst i valet mellan liberalism och socialism. Han tog intryck av sin föränderliga omvärld, förändrades själv med den, och dessa intryck påverkade den ideologiska positionsangivelsen. Man kan uttrycka det så att han *lärde* sig något av det han läste och såg. Det är denna fråga om ideologi och lärande som här står i centrum.

En naturlig ingång i en diskussion om Tingsten och "lärande" i vid mening är hans omfattande läromedelsstudie *Gud och fosterlandet* från 1969. Tingsten visar här på

läroböckernas traditionellt nationalromantiska innehåll, och på hur böckernas funktion varit att fostra nationellt självmedvetna och gudfruktiga medborgare. Detta avfärdas som illegitim propaganda bjärt kontrasterad mot Tingstens ideal: rationell objektivitet. Ideologisk indoktrinering ställs mot förnuftets ljus. Samtidigt är det dock uppenbart att detta förnuft också skall verka mobiliserande, närmre bestämt kring den "nya" tidens ideologiska projekt: demokratin och fostrandet av en demokratisk medborgare. Demokratin är förnuftets statsform. Att även det demokratiska förnuftet rymmer en stark normativitet är till synes inget problem för Tingsten.²

Argumenten i *Gud och fosterlandet* visar tydligt på hur den lärprocess som eleven/medborgaren är inbegripen i under sin skolgång verkar mobiliserande kring vissa ideologiska värden. Exemplet ovan visar på två distinkta möjligheter: i det första fallet medvetenhet om den egna nationens överlägsenhet och i det andra fallet medvetenhet om den enskilda individens politiska kapacitet. Jag kommer här emellertid att analytiskt gå åt det omvända hållet, och fokusera på hur ett ideologiskt ställningstagande kan ses som frukten av en lärprocess i vidare mening. Begreppet lärprocess avser här inte individens nötnade i skolbänken, utan syftar på något betydligt mer omfattande än så: tolkning av varseblivning och insortering av det varseblivna i meningsbärande kategorier vilka i sin tur verkar orienterande för oss som människor. Att individens lärande i historia såväl som i andra ämnen pågår på andra ställen än i skolan är således en, förhoppningsvis okontroversiell, grundpremiss. Att leva och vara är också att lära.

1 Se i tur och ordning Lundborg 1991, Skovdahl 1992, Johansson 1995, Wirtén 2013 och Petersson 2013.

2 Tingsten 1969.

Sammantaget kan sägas att temat för denna text kommer att vara ideologisk orientering, mer exakt kommer jag att försöka anslå ett perspektiv på ideologisk orientering som en form av lärprocess. Det är naturligtvis inget ämne som låter sig avhandlas på några få sidor, snarare bör texten ses som en introducerande essä i gränslandet mellan historiefilosofi och politisk teori. Inspirationen till perspektivet hämtas bland annat från tysk hermeneutik och erfarenhetsteori.³ Herbert Tingstens verk kommer även fortsättningsvis att stå i fokus. Utrymmet är kort, men ambitionen är att se hur skilda delar av den tingstenska förkunnsen korresponderar med varandra och med tilltron till förnuftet. De delar som åsyftas är idékritiken, avideologiseringstesen samt totalitarismteori – den historiska och statsvetenskapliga tankegång som gör gällande att kommunism och nazism väsentligen är likartade och jämförbara företeelser. Det kan också sägas att även om Tingstens texter och tankar fortlöpande kommer att vara illustrationen, så klarar sig det historiefilosofiska resonemanget om erfarenhet och förväntan egentligen bra också utan honom – på samma sätt som han själv i klassiskt nasal ton möjligen skulle förkunnat att han klarat sig bra utan historiefilosofiska resonemang, som han inte var särdeles svag för.⁴

EN IDEOLOGISK ERFARENHETSKUNSKAP

För att åter anknyta till *Gud och fosterlandet* kan man naturligtvis fråga sig varför Tingsten är så säker på att demokratin är förnuftig. Det enkla svaret på denna fråga tycks vara rent dialektiskt betingat: erfarenheten av demokratins antites – diktaturen – är en erfarenhet av oförnuft. Detta innebär således att själva begreppet erfarenhet är centralt. Den som i en hermeneutisk tradition främst dissekerat

detta begrepp är historieteoretikern Hans-Georg Gadamer. Passande nog länkar Gadamer själv i sin filosofiska exposé erfarenheten till lärandet genom att intimt knyta erfarenheten till en korrelerad förväntan samt till tidsdimensionerna då, nu och sedan. Tankegången kan i korthet beskrivas så att våra erfarenheter må vara gjorda av oss själva eller traderade inom de kollektiv vi tillhör, men de är i båda fallen gjorda i dåtiden för att i nuet verka orienterande för framtiden. Det är alltså här det finns ett starkt samband mellan våra erfarenheter och vår förväntan: det vi erfarenhetsmässigt vet styr vår förväntan. Så länge förväntan bekräftar erfarenheten sker ingen omprövning, men då det förväntade inte inträffar måste erfarenhetskunskapen revideras. Vi ser att vi hade fel, men nu i efterhand vet vi bättre. Gadamer uttrycker detta som att varje erfarenhet korsar en förväntan, och i denna bemärkelse är det också så att nyvunnen erfarenhet kostar en förväntan, en förväntan som kommit på skam. Det ligger nära till hands att betrakta detta historiefilosofiska resonemang som en beskrivning av just en lärprocess. Gadamer talar i filosofen Karl Poppers efterföljd om *trial and error*: vi prövar och ser vad som fungerar, och när vi sett vad som inte fungerar prövar vi det inte längre utan väljer något annat.⁵

För att återknyta till Tingsten och den förnuftiga demokratin kan alltså sägas att erfarenheterna av nazismen och sovjetkommunismen tydligt medförde att dessa antidemokratiska ideologier kunde avföras som alternativ. Att vara nazist efter 1945 är helt enkelt ingen rationell hållning, eftersom vi antar att det finns ett samband mellan det förtryck som blottlagts i det nazistiska systemet och den bakomliggande ideologiska intentionen. Däremot hade den nazistiska

3 Stora delar av resonemanget för jag också i min doktorsavhandling, se Stenfeldt 2013. Det lärprocessuella perspektivet finns dock inte där.

4 Det finns dock de som menat att Tingstens tänkande innehöll ett betydande stråk av just historiefilosofi. Se Ers 2008.

5 Gadamer 2002, s. 137–181, särskilt s. 156, 161f, 166.

erfarenheten en viktig pedagogisk funktion att fylla: det negativa läroexemplet, den mobiliserande motbilden. Man kan här se att det förflutna används, brukas, på olika sätt: ett moraliskt fördömande av ett historiskt skeende leder till en ideologisk slutsats för framtiden. Man kan uttrycka det som att ett *retrospektivt moraliserande* leder till ett *prospektivt ideologiserande*. I Tingstens fall sammanfaller moraliserandet med det totalitarismteoretiska ställningstagandet. De nazistiska och kommunistiska ideologierna har visat sig skapa tyranniska regimer – med erfarenheterna från mellankrigstid och världskrig anser vi oss veta detta – och de ideologiska slutsatser som finns att dra av denna *trial and error*-process är således antikommunism och antinazism. Dessa ideologiska antipatier verkar också direkt mobiliserande kring den liberala demokratin.⁶ Det totalitarismteoretiska och liberaldemokratiska ställningstagandet är alltså förnuftigt i den bemärkelsen att det är erfarenhetsgrundat. Här anas en linje mellan förnuft, demokrati och antitotalitarism, en linje som alltså löper ut från erfarenhetskunskapen.

Att den ideologiska lärandeprocessen kan beskrivas i termer av ett växelspel mellan å ena sidan en erfarenhet och å andra sidan en förväntan är alltså tydligt. Erfarenheter är emellertid inte singulara. På samma sätt som enskilda lärospån i ett skolämne sammanfogas med andra lärdomar i en sammanhängande kunskapsmassa, så lagras erfarenheter på varandra och bildar en helhet. En av Gadamer

efterföljare i den hermeneutiska traditionen, Reinhart Koselleck, talar i detta sammanhang träffande om ett erfarenhetsrum.⁷ Det viktiga med Kosellecks sammanfogade helhet är att de erfarenheter som fyller ”rummet” inte kan vara självmotsägande. För att uppfylla kravet på orientering mot framtiden måste det föreligga en grad av koherens. Den konklusiva appell som finns i erfarenheten måste peka åt ett bestämt håll. Denna tanke om koherensens betydelse i erfarenhetskunskapen slår en brygga till en annan del av Tingstens tänkande, nämligen idékritiken.

ERFARENHET OCH IDÉKRITIK

Idékritiken kan definieras som en idéanalytisk metod, byggd på tanken att ideologier är mer eller mindre förnuftiga beroende på bland annat just koherens. I Tingstens tanke är ideologiska urkunder inte i huvudsak en uppsättning värdeomdömen. Tvärtom – ”verklighetsomdömena spela huvudrollen” menar han i en klassisk formulering.⁸ I sin *Idékritik* från 1941 utvecklas den idékritiska ansatsen utifrån en rad historiska exempel.⁹ Sina mest programmatiska uttryck får idékritiken dock i förordet till *De konservativa idéerna* från 1939. Eftersom ideologierna består av verklighetsomdömen bör kritiken vara av samma slag som den som riktas mot vetenskapliga texter, och udden rikas explicit mot det ”sammanhangslösa tänkandet”.¹⁰ Man skulle kunna kalla detta för ett koherenskrav eller ett systemkrav.¹¹ Även ideologiska utsagor bör således vara underbyggda med goda,

6 Jfr Johansson 1995, s. 320.

7 Koselleck 2004, s. 165–195.

8 Tingsten 1941, s. 12, jfr även Tingsten 1939, s. 5.

9 Exempelvis menar Tingsten då han dissekerar syndikalisten Sorel, att denne i Marx efterföljd menat att religionen är ett opium för folket, men själv utnyttjar generalstrejksmyten som just en sådan opiat. Tingsten 1941, s. 145f. En idékritiskt intressant tanke uttrycks också i *Nazismens och fascismens idéer* från 1936, där Tingsten noterar dessa rörelsers programmatiska antiintellektualism samtidigt som rörelsernas ledare eftersträvar intellektuellt sammanhang och för sin kamp mot förnuftet *med* förnuftets hjälp. Jfr Tingsten 1992 [1936], s. 61.

10 Tingsten 1939, s. 8.

11 Jfr Lundborg 1991, s. 52–56, samt Skovdahl 1992, s. 43.

hållfasta argument, och idékritiken kan således liknas vid en vetenskaplig metodologi.

Att vad som bedöms vara mer eller mindre goda argument skiljer sig åt med en växande men också växlande erfarenhetskunskap är ett centralt tema inte minst då Tingsten diskuterar demokratins seger, kris och småningom totala triumf. Jag kommer till detta, men ett belysande exempel kan ändå ges i förhållande till den tingstenska totalitarismtesen. Under tidigt 50-tal rasade i Sverige debatten om den så kallade tredje ståndpunkten, en ståndpunkt som förfäktades av ett antal radikala författare som vägrade att ta ställning i den alltmer konsoliderade stormaktskonflikten mellan USA och Sovjetunionen. Tingsten menade att detta var en orimlig hållning, vilket bevisades av att den tredje ståndpunkten fick artikuleras fritt på den västliga sidan av järnridån men inte på den östliga. Demokratien visade alltså sin överlägsenhet genom att tillåta sin egen opposition, och tredje ståndpunkten förstörd som en idé om att öst och väst var lika goda kålsupare framstod därför som irrationell. Här stärktes återigen banden mellan viktiga stråk i Tingstens tänkande; ställningstagandet för den liberala demokratin och mot kommunismen/totalitarismen, i båda fallen tungt vilande på tanken att den egna analysen bar förnuftets prägel medan antagonisten stod för det "sammanhangslösa tänkande" som polemiken vändes mot.

Vid 60-talets mitt då det demokratiska USA intensifierade sin krigsföring mot kommunismen i Vietnam dök frågan om demokratins förnuftsmässiga primat åter upp i debatten. Tingstens gamla ledarredaktion på *Dagens Nyheter* använde inledningsvis samma argument som brukats av den gamle chefredaktören under det tidiga 50-talet: demokratin tillät sin opposition och därför borde man svära tilltro till det demokratiska USA också i Vietnamfrågan. På 50-talet hade argumentet varit mycket starkt. Nu bet det inte alls. Samma amerikanska demokrati

som förtjänat sin moraliska överlägsenhet genom att bidra till segern över Hitler vräkte i samtiden bomber över ett fattigt land i tredje världen. Erfarenheten av vad USA var kom följdriktigt att omvärderas, och den socialistiska analysen av USA som fundamentalt kapitalistiskt och imperialistiskt tycktes i sammanhanget mer koherent med den dagliga nyhetsrapporteringen. Imperialismanalysen erbjöd helt enkelt ett bättre förklaringsvärde. Att argument är bra eller dåliga i förhållande till den tid i vilken de artikuleras kan knappast ges en tydligare illustration.

Man kan i förhållande till koherensen och förnuftet alltså notera att det liberaldemokratiska styrelseskicket överlägsenhet inte alltid var tydlig utifrån erfarenheterna av det samma. Detta var Tingsten väl medveten om redan tidigare. I *Demokratins seger och kris* från 1933 utvecklas temat. Just utgivningsåret 1933 framstår naturligtvis i efterhand, genom Hitlers maktövertagande, som ett märkesår för demokratins kris. För att förklara diktaturens framflyttande pekar Tingsten på att demokratin till sin natur är en konservativ statsform där beslut fattas i långsam följd efter kompromiss och eftertanke. Detta förklarar varför det demokratiska styrelseskicket i samtiden inte förmått att snabbt nog infria de löften om försoning, utjämning och stigande välstånd som ställdes i dagen efter världskriget – det världskrig som i Tingstens framställning ännu inte hunnit bli det "första". Tvärtom har "efterkrigsperioden" präglats av ekonomiska och utrikespolitiska kriser, sjunkande välstånd och stigande arbetslöshet.¹² De erfarenhetsgrundade uppfattningarna om vad demokrati innebar var alltså inte självklart uppfattningar om ett förnuftigt system. I denna situation var istället den diktatur som sade sig inkarnera folkviljan det rationella valet, åtminstone i den bemärkelsen att det fanns erfarenheter av ett dysfunktionellt demokratiskt system men inte av dysfunktionella diktaturer. Även om Tingsten själv principiellt bekände sig till

12 Tingsten 1933, s. 61f.

demokratin så saknades 1933 dess rationella, erfarenhetsgrundade substans.

Men detta kom att förändras. Den period som Tingsten benämner "efterkrigstid" känner vi efter 1945 som "mellankrigstid", och med erfarenheten av det nya världskriget fanns också lärdomar att dra av den tyske diktator som tolv år tidigare hade setts som ett stjärnskott på den politiska himlen. Reinhart Koselleck, som nämndes ovan, har alltså helt rätt då han skriver att händelserna 1933 har inträffat en gång för alla men att de erfarenheter de ger upphov till förändras kontinuerligt.¹³ I artiklar under tidigt 50-tal och framför allt i boken *Från idéer till idyll* från 1966 talade Tingsten följdriktigt inte längre om en demokrati i kris utan istället om dess seger under parollen "ideologiernas död", eller vad som brukar kallas avideologiseringsesen. Ideologiernas död konstitueras i själva verket av en seger för det demokratiska projektet, som nu framträdde som samhällets överideologi. Utöver demokratin räknade Tingsten upp en lång rad frågor som tidigare väckt stor och ideologiskt indignerad debatt. Denna debatt lyste nu med sin frånvaro, och politiken tedde sig i samtiden som en lidelsefri form av tillämpad statistik.¹⁴ Att den politiska demokratin framgångar tydligt korrelerade med erfarenheten av diktaturen är tydligt. "De gamla demokratiska friheterna" menar Tingsten, "har återfått mycket av sitt värde och sin glans genom att så många fått klart för sig vad förtryck och systematisk andlig stympning innebär".¹⁵ Men det var inte bara detta: 30-talets nöd hade också förändrat det demokratiska systemet självt. Erfarenheten av kaos och massarbetslöshet hade skapat en bred uppslutning kring vissa socialpolitiska minimikrav.

Sammanfattningsvis kan sägas att erfarenheten nu lärt medborgarna att demokratin var rationell. Den negativa erfarenheten av en dysfunktionell liberal demokrati parad

med avsaknad av erfarenheter av totalitär diktatur hade gett upphov till demokratin kris under 30-talet. Men nu "visste man bättre" för att tala med Gadamer: å ena sidan blickade man bakåt mot en negativ erfarenhet av diktatur, krig och förtryck, men å andra sidan fanns också en förnyad, positiv erfarenhet av vad ett demokratiskt styrelseskick kunde innebära. Erfarenhetskunskapen gjorde parlamentarisk demokrati till det segerrika politiska alternativet, härtill i sådan grad att den börjat uppfattas som fundamentalt apolitisk.

Avideologiseringsesen var självfallet inte okontroversiell, men det kan noteras att de som ifrågasatte Tingsten inte huvudsakligen relaterade denna tes till historiska erfarenheter av skilda sätt att organisera statens politiska liv. Statvetaren Leif Lewin, som var en av dem som polemiserade mot Tingsten på denna punkt, knyter i sin studie av den svenska planhushållningsdebatten an till den ekonomisk-politiska doktrinhistorien i allmänhet och distinktionen mellan ett socialistiskt och ett liberalt frihetsbegrepp i synnerhet, och kommer föga överraskande till slutsatsen att ideologierna inte alls är döda. Tvärtom måste ekonomisk fördelningspolitik och skilda sätt att se på gränssnittet mellan statens och den enskildes ansvar alltid utgå från ideologiska värderingar.

Det är naturligtvis korrekt. Samtidigt är det här märkbart att Lewins analys utgår exklusivt från ideologiska principargument. Också i det tingstenska resonemang som refererats är kampen om statsskicket en principiell ideologisk strid, men i detta fall är *principerna extraherade ur erfarenhetskunskapen*. Nazismen och erfarenheten av densamma är således direkt mobiliserande för demokratin, och reduceras inte som hos Lewin till resonemang om i vilken grad den nazistiska arbetsmarknadspolitiken utgick från keynesianska multiplikatorresonemang.¹⁶

13 Koselleck 2004, s. 175.

14 Tingsten 1966, s. 14–18, 23.

15 Tingsten 1966, s. 242.

16 Lewin 1967, s. 143, 504–522.

I det tingstenska tänkandet kan alltså förskjutandet av totalitära ideologier, idékritikens krav på förnuft och koherens samt ideologiernas död och demokratins seger ses som kompletterade delar, samtliga länkade till tron på den erfarenhetsgrundade kunskapens orienterade potential. Vad fanns då för vidare konsekvenser av det demokratiska förnuftets synbarliga seger? Fanns det inte en risk att förnuftet blev självtillräckligt och med tiden allt mindre förnuftigt? Tingsten faller själv några varningens ord:

Det är stillsamt i Sverige (...) Skall vi kalla stiltjen en vishetens fulländning, ett bevis på att allt är bra och ingenting finnes att bråka om, eller en grå och trist enighet, en kompromiss, helgad av snusförnuftet och uppuren av slöheten? Ja, båda beteckningarna är användbara och motiverade. Men frågan är möjligen förtjänt av en mild debatt utan hetsigheter.¹⁷

En sådan förtjänt och mild debatt kan förslagsvis också ta sin utgångspunkt i erfarenheten: på samma sätt som kunskapsmassan utökas och omvärderas är inte heller erfarenheten av den förnuftiga demokratin statisk. För att travesitera Koselleck har den segerrika demokratins idylliska efterkrigsår inträffat en gång för alla – men erfarenheten av dem förändras. Demokratins seger har i detta perspektiv inte vunnits en gång för alla, och krisen kan komma åter.¹⁸

LITTERATURFÖRTECKNING

- Ers, Andrus, 2008. *Segrarnas historia. Makten, historien och friheten studerade genom exemplet Herbert Tingsten 1939–53*. Umeå: h:ström.
- Gadamer, Hans-Georg, 2002. *Sanning och metod*. Göteborg: Daidalos.
- Johansson, Alf W., 1995. *Herbert Tingsten och det kalla kriget. Antikommunism och liberalism i Dagens Nyheter 1946–1952*. Stockholm: Tidens förlag.

Koselleck, Reinhart, 2004. *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*. Göteborg: Daidalos.

Lewin, Leif, 1967. *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Lundborg, Johan, 1991. *Ideologiernas och religionens död. En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik*. Nora: Nya Doxa.

Petersson, Olof, 2013. *Herbert Tingsten. Vetenskapsmannen*. Stockholm: Atlantis.

Skovdahl, Bernt, 1992. *Tingsten, totalitarismen och ideologierna*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings bokförlag Symposion.

Stenfeldt, Johan, 2013. *Dystopiernas seger. Totalitarism som orienteringspunkt i efterkrigstidens svenska idédebatt*. Höör: Agerings bokförlag.

Tingsten, Herbert, 1939. *De konservativa idéerna*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Tingsten, Herbert, 1933. *Demokratiens seger och kris. Den författningpolitiska utvecklingen 1880–1930*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Tingsten, Herbert, 1966. *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag.

Tingsten, Herbert, 1969. *Gud och fosterlandet. Studier i hundra års skolpropaganda*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag.

Tingsten, Herbert, 1941. *Idékritik*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Tingsten, Herbert, 1992 [1936]. *Nazismens och fascismens idéer. Den nationella diktaturen*. Stockholm 1992: Ratio.

Wirtén, Per, 2013. *Herbert Tingstens sista dagar. Berättelsen om ett liv*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Johan Stenfeldt är verksam vid Historiska institutet, Lunds universitet.

E-post: johan.stenfeldt@hist.lu.se

17 Tingsten 1966, s. 212.

18 Koselleck 2004, s. 175.

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

I detta nummer av förbundssidorna finner du långa och korta sammanfattningar från arbetsgrupperna vid årets förbundsmöte på Försvarshögskolan, 14–16 oktober – men först går ordet till vår nye ordförande, professor Anders Lidström.

Om förbundets roll och framtid

av Anders Lidström

Först ett hjärtligt tack till alla som valde mig och den nya styrelsen vid förbundets senaste årsmöte i oktober. Det känns som en stor ära och utmaning att få svara för denna uppgift och jag har stor tillförsikt i att den nyvalda styrelsen ska kunna fortsätta arbetet med att skapa goda möjligheter för samverkan mellan statsvetare i hela landet (och även internationellt).

Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA) bildades 1971 i en tid då undervisning i ämnet i huvudsak bedrevs vid fem lärosäten. Fram till dess hade det räckt med att ämnesföreträdarna träffats för att den nödvändiga samordningen skulle kunna upprätthållas. I takt med att allt fler miljöer med statsvetenskaplig utbildning och forskning etablerades växte emellertid behovet av en mer formaliserad samverkan. Till detta bidrog också att institutionernas och enheternas relativa självständighet ökade och att det inte längre var självklart att statsvetenskap skulle undervisas på samma sätt över hela landet. Från enhetlighet till fragmentering, om man så vill. Förutom inrättandet av ett gemensamt förbund och årliga årsmöten etablerades efter ett par år också det gemensamma metodinternatet för nyantagna doktorander. Bägge har spelat stor roll för sammanhållningen samt för utbytet av erfarenheter och idéer mellan statsvetarna.

ÅRSMÖTE SOM INSPIRERAR

Själv deltog jag för första gången som ung doktorand vid förbundets årsmöte (och tillhörande metodsammandrag) 1982, arrangerat av statsvetarna i Göteborg men genomfört i Skagen i norra Danmark. Det var egentligen första mötet med den statsvetenskapliga konferensandan. Jag minns fortfarande hur imponerad jag blev av de diskussioner som fördes kring intressanta papper men också hur jag själv inspirerades till egna forskningsinsatser.

Sedan dess har ämnet expanderat mycket starkt i Sverige. År 2005 kunde man läsa statsvetenskap upp till C-nivå på 18 orter. Forskarutbildningen i statsvetenskap har följt med. Före 2000 var rätten att ge doktorsexamen i stort sett begränsad till de fem universitet som existerade 1965 – Lund, Göteborg, Stockholm, Umeå och Uppsala. Kring 2000 och framåt fick efter hand sammantaget ytterligare åtta lärosäten sådana rättigheter (även om enstaka examina delats ut tidigare på ett par av dessa orter). Ungefär samtidigt hade genomströmningen i forskarutbildningen effektiviserats genom att studietiden reglerats till fyra år samtidigt som alla doktorander garanterades finansiering.

FÖRDUBBLING AV DOKTORSEXAMINA

Som en konsekvens av dessa förändringar nästan fördubblades antalet utfärdade doktorsexamina i statsvetenskap i landet – från 183 under perioden 1991–2000 till 331 under 2001–2010. Det första decenniet efter millennieskiftet var också ett genombrott för kvinnorna inom statsvetenskaplig

forskarutbildning. Under 1991-2000 var 27 procent av de disputerade kvinnor, men under decenniet därefter uppgick andelen till 45 procent.

Även om lärosätena konkurrerar med varandra om studenter, personal och forskningsmedel har det ändå funnits påtagliga gemensamma intressen som motiverat ett nationellt förbund för statsvetare. All samverkan har dock skett på frivillighetens grund utifrån principen om varje lärosätes och utbildnings relativa självständighet. Någon standardisering var det inte tal om – däremot lånade vi gärna idéer av varandra. Statsvetenskapliga förbundets roll förblev viktig, men nu snarare som gemensam arena och mötesplats.

ÄMNETS INTERNATIONALISERING

En annan påtaglig förändring som svensk statsvetenskap genomgått är en tilltagande internationalisering. Det är numera självklart för de flesta att bevista internationella konferenser och publicera sig på engelska. Publicering i välrenommerade engelskspråkiga tidskrifter har kommit att bli den viktigaste formen för att presentera forskningsresultat. Parallellt med detta har det också blivit vanligare att doktorander disputerar på en sammanläggningsavhandling. Om detta kan man tycka mycket men åtminstone under över-skådlig tid är det nog en realitet som är här för att stanna.

Engelskans tilltagande betydelse har också haft konsekvenser för statsvetenskapliga förbundet. Inte bara för att förbundets namn ändrats (successivt från Statsvetenskapliga förbundet till SWEPSA) utan även för förbundets konferenser. Det dominerande skriftspråket vid förbundets årsmöten är nu självklart engelska. Av 120 papper vid 2015 års årsmöte var endast 13 författade på svenska (varav sju i min egen arbetsgrupp om urban politik – vilket i hög grad berodde på att många var bidrag till ett kommande specialnummer av Statsvetenskaplig tidskrift). All information om konferensen på dess hemsida var på engelska. Deltagande från andra

länder välkomnas. I flera av arbetsgrupperna var också engelska arbetspråk.

ENGELSKAN HÄR FÖR ATT STANNA

Även denna förändring är rimlig om svensk statsvetenskap ska kunna hävda sig internationellt. Det är avgörande att kunna knyta an till internationell teoribildning och den internationella vetenskapliga debatten. Själv hade jag dock önskat att detta inte skulle ha skett på bekostnad av publikationer på svenska. Förutsättningarna för statsvetenskapen att vara relevant i Sverige ökar om vi även kan skriva på modersmålet. Utan nya och starka incitament låter sig dock detta knappast göras.

Det imponerar att Statsvetenskapliga förbundet kunnat behålla och t.o.m. stärka sin position trots dessa internationaliserings-tendenser. Kanske är det just internationaliseringen som gör det viktigt att slå vakt om mötesplatser även på hemmaplan, där det går att pröva idéer och texter i närområdet innan man visar upp dem för en engelskspråkig tidskrift eller en internationell forskarkonferens.

Årsmötet ger också goda möjligheter att hålla sig ajour med utvecklingen inom svensk statsvetenskap. En anledning till framgången är säkert också den öppna inställningen till att använda engelska som arbetspråk. Att årsmötet under senare år haft god representation från olika delar av landet samt att det visat sig vara intressant för professorer såväl som för andra forskare och doktorander har säkert också bidragit till dess attraktivitet. Kanske lika viktigt och ofta underskattat är förbundets och särskilt årsmötets roll som social mötesplats, som en möjlighet att få träffa gamla vänner och nya ansikten från andra lärosäten.

FÖRBUNDET SOM ARENA

De nyligen antagna stadgarna preciserar förbundets roll i ett antal punkter. För mig är dock den viktigaste uppgiften i denna förändringens tid att fungera som arena för kontakter och utbyten mellan de deltagande instituttionerna. Utöver detta kommer styrelsen alltid att vara beroende av vad medlemsinstitutionerna

vill – vi har såtillvida ingen egen auktoritet. En viktig uppgift som vi nu återupptar är att mäta och analysera hur det står till med jämställdheten vid våra institutioner. Även i andra avseenden borde förbundet kunna bidra med kritiska analyser och jämförelser i syfte att identifiera svaga områden och förbättringsmöjligheter, till gagn för svensk statsvetenskap.

Anders Lidström är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet och ordförande i Statsvetenskapliga förbundet.
E-post: anders.lidstrom@umu.se

Rapporter från årsmötets arbetsgrupper

ARBETSGRUPPEN FÖR POLITISK TEORI OCH INTERNATIONELL POLITISK TEORI

Liksom föregående år slogs arbetsgrupperna för Politisk teori och Internationell politisk teori samman under ledning av Ronnie Hjorth och Tom Lundborg (Försvårshögskolan), Jens Bartelsson (Lunds universitet) och Helen Lindberg (Linnéuniversitet). Gruppen samlade 16 personer och totalt 11 texter behandlades. Dessa gällde bland annat ämnen som demokrati, yttrandefrihet, legitimitet, det politiska språket, djurförsökspolitik och politik och humor. Inom fältet Internationell politisk teori behandlades ämnen som Jus post Bellum och tids- och historieuppfattning. En av deltagarna, Stefan Borg (Utrikespolitiska institutet), tilldelades årets uppsatspris för texten Foucault's Genealogical Ethos and the Onto(theo)logy of Violence.

Ronnie Hjorth

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY ANALYSIS

I arbetsgruppen ingick totalt 14 personer (8 kvinnor och 6 män) från flertalet lärosäten. Under konferensdagarna diskuterade gruppen en bred sammansättning av studier inom förvaltning och policy analys. I gruppen presenterades 10 uppsatser som kommit olika

långt i arbetsprocessen. Vi diskuterade både avhandlingssidéer och forskningsplaner såväl som artikelutkast och produkter som inom kort ska gå till tidskrift. Ämnena varierade friskt både teoretiskt och empiriskt och vi diskuterade allt från den kinesiska militären, välfärdsfrågor, pappersmassaindustrin, religion, det svenska skolväsendet, New Public Management, Advocacy Coalition Framework och sociala medier.

Den breda sammansättningen av forskningsintressen i gruppen gjorde diskussionen rik och dynamisk men framförallt öppen med väldigt högt i tak. Arbetsgruppen genomsyrades av en konstruktiv stämning där målet var att lyfta kvalitén i produkterna.

Arbetsgruppen hade engelska som arbets- språk vilket inte påverkade kvalitén på diskussionen. För vissa papper så hölls hela eller delar av diskussionen på svenska och vi upplevde att det fungerade bra att gruppdeltagare själva kunde välja att ställa en fråga eller diskutera något på svenska. Det är också värt att nämna att vi använde oss av ett system med två opponenter för varje papper. Ett system som i efterhand visade sig var ett lyckosamt drag då enstaka opponenter fick förhinder och information och schema inte nådde ut till samtliga innan konferensen startade. Dessutom höjer det diskussionen när två personer har läst den uppsats som diskuteras lite extra noggrant.

Linda Moberg, Lars Wikman & Jason Klocek

ENVIRONMENTAL POLITICS

Arbetsgruppen för miljöpolitik arrangerades vid SWEPSA 2015 av Simon Matti (Enheten för statsvetenskap, Luleå tekniska universitet) samt Andreas Duit (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet). Gruppen var, som tidigare år, välbesökt med totalt 21 deltagare (14 män, 7 kvinnor) och 18 presenterade uppsatser över konferensens tre dagar. Deltagarna uppvisade en god blandning av seniora forskare (bland annat 8 professorer/docenter) och doktorander (7 stycken), samt en geografisk spridning från Luleå i norr till Göteborg i söder.

Enligt beskrivningen efterfrågade arbetsgruppen särskilt, men begränsades på intet sätt till, uppsatser inriktade på frågor om kollektiva dilemman och villkoren under vilka storskaligt kollektivt handlande kan uppstå. De presenterade uppsatserna spände över ett brett fält såväl teoretiskt som metodologiskt, men med en gemensam bas i den empiriska inriktningen på miljö- och naturresursproblematiken. Flertalet uppsatser behandlade dels styrning och beslutsfattande (governance) som omger olika naturresurser ur ett flernivåperspektiv, dels effektiviteten i nationella regeringars nyttjande av politiska styrmedel och andra strategier. Men också uppsatser med fokus på såväl intresseorganisationers agerande på den globala politiska arenan som företags förhållningssätt till nationella regelverk fanns representerade.

Diskussionerna under arbetsgruppens sessioner var således breda och spände från individers attitydformer till globala förhandlingssituationer och från lokal förvaltning i praktiken till legitimiteten för nationella policystrategier. I likhet med tidigare år var andan i arbetsgruppen god och präglades av konstruktiva och initierade diskussioner. Uppsatserna höll överlag en hög kvalitet och visade tydligt upp såväl den inomdisciplinära bredden som den vetenskapliga höjden i den svenska statsvetenskapliga miljöforskningen.

Simon Matti

INTERNATIONAL RELATIONS

The IR group reflected the usual eclecticism that is inherent to the field, and the 2015 edition of SWEPSA arguably even explored this diversity as virtue. One set of papers dealt with broad and systemic issues, such as patterns of intermarriage between European dynasties in the medieval and early modern era (Peter Haldén), Sino-US rivalry in the global political economy (Nicola Nymalm) and the notion of

sustained American leadership in international climate politics (Charles Parker and Christer Karlsson). Another set of papers examined conceptual boundaries between adjacent sociopolitical phenomena and academic fields, exemplified by the Arctic Council (Sandra Engstrand) and the conflict/disaster nexus (Simon Hollis), interrogating liminal activities and knowledge production related to the latter. A third set of papers, consequently and evocatively, disrespected the boundary between IR and war studies. These papers all drew on a constructivist, somewhat inductive, approach to the practice of waging and executing war. Among the central concepts used to organize the latter were ‘instrumentality and war’ (Anders Malm), ‘distance and the use of force’ (Arita Holmberg and Kersti Larsdotter), ‘structures of space order’ (Lisa Justesen) and ‘mental strategies for fighting IS’ (Marco Nilsson). Compliments all around to the discussants, and, to sum up: “Swedish IR is vibrant”!

Kjell Engelbrekt

URBAN POLITICS

Syftet med en särskild arbetsgrupp om urban politik vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte var att samla statsvetare som med olika utgångspunkter, metodologier och teorier undersöker politiska fenomen som i någon mån kan kopplas samman med det urbana. Bakgrunden är förstas den snabba urbanisering som Sverige genomgår vilket gör det ännu viktigare för statsvetare att intressera sig för vilka konsekvenser detta kan medföra för förståelsen av politik i det lokala och regionala. Många av papperen hade också skrivits med tanke på ett kommande specialnummer av Statsvetenskaplig tidskrift om urban politik.

I arbetsgruppen presenterades 12 papper, författade av såväl doktorander som seniora forskare. Även om det fanns ett gemensamt fokus på urbanpolitiska frågor var papperen också sammantaget ett

uttryck för den mångfald som präglar den samtida statsvetenskapen. Detta innefattade bl.a. diskursorienterade studier av görandet av den jämställda staden (Malin Rönblom) och en problematisering av det urbana rummet (Andreas Öjenhag-Pettersson m.fl.). Andra paper handlade om omvandlingsprocesser i städer, t.ex. Slussenprojektet (Michele Micheletti), Lunds expansion (Håkan Magnusson), Malmös förändringar (Tomas Bergström) och modernismen i stadsplaneringen (Monica Andersson). Studier presenterades som undersökte övervakning i städer (Ola Sveninius) och segregation (Terence Fell). Ett fokus på politiska institutioner präglade paper om stadsregioner (Anders Lidström) och kommunala servicecentra (Ann-Christin Kristianssen). Slutligen behandlades även välfärdspolitikens förändringar genom studier av privatisering av välfärdstjänster (Ulrika Winblad) och icke vinstdrivande organisationers roll (Paula Blomqvist).

Överläggningarna präglades av en god kritiskt och konstruktiv anda med många inspirerande och tankeväckande diskussioner. Gruppen uttryckte också önskemål om att urbanpolitisk forskning bör ges en plats även i kommande årsmöten med statsvetenskapliga förbundet.

Anders Lidström & Jon Pierre

COMPARATIVE POLITICS

Arbetsgruppen jämförande politik samlade tretton deltagare (4 kvinnor 9 män) från sju olika lärosäten. Tolv uppsatser presenterades under de tre dagar som arbetsgruppen sammanstrålade vid försvarshögskolan och de fem doktorander som ingick i gruppen bidrog med varsin presentation. Arbetsgruppen bjöd in till ett eklektiskt grepp på det jämförande studiet av politik och välkomnade arbeten med så väl kvalitativ som kvantitativ ansats, något som även syntes i de uppsatser som presenterades.

Den tematiska bredden på bidragen imponerade och tyder på att forskningsinriktningen jämförande politik i dagens svenska statsvetarsamfund präglas av livskraft och

nyfikenhet. Flera av bidragen representerade även väl den snabba utvecklingen som sker inom fältet mot radikalt förbättrad tillgång till omfattande empiriska material och verktyg och metoder för statistisk analys. Flera valde även att utnyttja den rika kontextuella variation som ofta står att finna på subnationell nivå. Några av de ämnen som avhandlades under de tre dagarna var politisk tävlan på lokal nivå, utformning av skattepolitik och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, stater deltagande i internationella militäroperationer samt institutionell kvalitet. Som helhet var det tre givande mötesdagar med livliga diskussioner.

Åsa Von Schoultz & Gustav Lidén

EU: FOREIGN POLICY, INSTITUTIONS AND SWEDEN WITHIN EU

Arbetsgruppen i Europapolitik rönste stort intresse, hade livliga diskussioner och lockade många deltagare. Gruppen jobbade denna gång utifrån tre teman: Arbetsgruppens överläggningar inleddes med temat EU:s utrikespolitik – vad driver Europeiska unionens agerande i världen? Det fanns sedan utrymme för uppsatser under temat EU:s institutioner och komparativa studier av europeisk politik. I en tredje avdelning presenterades en rad idéskisser och uppslag för forskning på temat Medlemsstaten Sverige – 20 år efter medlemskapet och 25 år efter maktutredningen (SOU 1990:44). Vad händer och vart är Sverige på väg? Gränserna mot andra arbetsgrupper – som samlas runt teman som internationell politik, komparativ politik eller förvaltningspolitik – är givetvis ”flytande”. Detta innebär att arbetsgruppen samlar deltagare med rätt olika forskningsintressen. Blandningen blev konstruktiv och framåtsyftande.

Torbjörn Bergman & Magnus Ekengren

POLITICAL PARTIES AND POLITICAL BEHAVIOUR

The working group is organized by the network with the same name. This year it gathered 19 participants from a range of universities

both in Sweden and in other countries. The number of applicants to the group was large, meaning that the group had a full schedule for all three days. In total 13 papers were presented, around half of which were by PhD-candidates. The papers covered a wide range of topics within the area of political behaviour and political parties. The themes of the papers can broadly be divided into those that focus on parties as actors and those who focus on political behaviour among politicians and voters. Presentations with party focus ranged from the reactions to the presence of radical right parties (Bolin; Backlund), the role of local parties (Nyman) to the nature of party contestation in Sweden (Hinnfors). Several papers addressed recruitment of politicians, with a focus on party professionalization (Hagevi

and on gender (Folke & Rickne; Smrek; Freidenvall). Attitudes and behaviour among voters was also the subject of several presentations, discussing the influence of trust (Österman), emigration (Peltoniemi) and occupation (Vestin). Finally, the link between voters and politicians also featured in several papers (Hellström; Larsson Taghizadeh).

Many, but far from all, papers studied Swedish voters, parties and politicians. Methodologically there was however a broad scope among the members in the working group, spanning from statistical analysis of survey and register data to interviews. The standard of papers, presentations and discussions remained high, as has been the case in the previous years!

Nicholas Aylott, Sofie Blombäck och Maria Solevid

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

Björnsson, Anders; Patrik Engellau; Inger Enkvist; Magnus Henrekson; Jonas Nycander och Gösta Wallin, 2015. *Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen*. Stockholm: Samhällsförlaget.

Anmälan av Astrid Hedin

Kan man mäta om en universitetsutbildning är bra? Och leder försöken att mäta dem till att utbildningarna blir bättre? Enligt en trendrapport från EUA, the European University Association, så toppar dessa frågor om kvalitetssäkring av undervisningen just nu universitetens agendor (Sursock 2015). Men det finns ingen enighet om svaren, betonar EUA-rapporten. Man vet inte hur begreppet undervisningskvalitet ska definieras och än mindre hur det kan mätas (Ibid: 52).

I Sverige har de senaste åren vågorna gått höga i frågan. Den förra, borgerliga regeringen genomförde en kontroversiell, landsomfattande kvalitetsmätning av studenternas uppsatser, som fick universitetskanslern att avgå i protest och Sverige att förvisas från det gemensamma europeiska organet för kvalitetssäkring av högre utbildning, ENQA, eftersom man inte levde upp till dess kriterier, ESG-kriterierna (Myklebust 2010, 2012).

Den nya rödgröna regeringen vill istället utvärdera universitetens egna kvalitetssäkringssystem, delvis avstå från nationella jämförelser, och inte binda medelstilldelningen till utvärderingsresultaten, skriver man i promemorian *Kvalitetssäkring av högre utbildning* (U2015/1626/UH). Detta är mer i linje med ESG-kriterierna (jfr ENQA 2005, 2015). Samtidigt kan man konstatera att ESG-kriterierna inte löser frågan om hur

utbildningskvalitet ska mätas. Istället kräver de att utvärderingarna ska utvärderas, alltså att staten ska tillse att universitet och högskolor har en egen, intern process för kvalitetssäkring och att denna implementeras. Hur denna process ska se ut lämnar man däremot öppet.

Här finns alltså en viktig lucka som svenska forskare måste fylla med en kvalificerad och välinformerad diskussion och förslag, om inte frågan helt ska hamna hos högskolornas administrationer. Vad menar vi med utbildningskvalitet? Och vilka sorters utvärderingsprocesser skulle kunna vara till hjälp för denna? Är vi alls hjälpta av ytterligare krav på utvärderingar, eller kan vi argumentera att utvärderingsraseriet gått för långt inom den högre utbildningen, att de nya pålagorna och krav på mätbarhet saboterar, snedvrider incitament och drar medel från vår kärnverksamhet? (jfr Widmalm et al 2014; Ahlbäck & Widmalm 2012).

Sedan en längre tid är utvärderingar på väg att ersätta New Public Management (NPM) som trend inom statlig styrning. Vi vet redan nu ganska mycket om vilka negativa konsekvenser utvärdering som styrmetod kan föra med sig (Power 1997, 2000) och denna kunskap bör vi använda för att granska förslagen till kvalitetssäkringssystem för den högre utbildningen i Sverige, och förhoppningarna om att sådana system ska kunna vara kvalitetsdrivande.

Debattskriften *Universitetsreform!* är ett radikalt inlägg i diskussionen om hur undervisningskvalitet kan, bör eller inte bör mätas. De namnkunniga debattörerna Björnsson, Enkvist, Engellau, med flera vill mäta mycket och strängt och med digra påföljder för de svaga. Skriften förespråkar att alla

utbildningar ska "övervakas" och mätas enligt samma skala – "rikslikning" – och att resultaten ska påverka medelstilledningen från staten. Detta förslag ligger delvis i linje med den förra, borgerliga regeringens nu överspelade utvärderingssystem, men är mer radikalt. Jag återkommer strax till några olika skäl till varför detta förslag är problematiskt (förutom att det alltså går emot ENQA:s krav).

Mer intressant, som jag ser det, är debattskriftens betoning av kollegialt självbestämmande – vilket jag tycker gör skriften spännande. Inte minst i Sverige pågår ju diskussionen om kvalitetssäkring av utbildningen parallellt med debatten om kollegial styrning vid universiteten – där vi i skrivande stund inväntar Kåre Bremers utredning om densamma (Dir. 2014:70). De två debatterna har många kopplingar. Som ENQA konstaterar i sin europeiska trendrapport: De stärkta kraven på extern och intern utvärdering försvagar det kollegiala beslutsfattandet och stärker universitetsbyråkratierna och managerialismen (Sursock 2015:12–19, 55).

Jag tar här recensionen av debattskriften *Universitetsreform!* och promemorian *Kvalitetssäkring av högre utbildning* som förövändning att, för det första, sammanställa en lista över olika möjliga kriterier och metoder för att utvärdera högre utbildning, inklusive de två recenserade skrifternas förslag. Listan tydliggör att det finns valmöjligheter, för- och nackdelar, och trender.

För det andra vill jag passa på att framföra ett eget förslag på ytterligare en möjlighet att utvärdera men framförallt utveckla kvaliteten hos universitetsutbildning, som jag anser har förbisetts av både diskussionerna om kvalitetssäkring och diskussionerna om kollegialt beslutsfattande, och det är att ta fasta på den individuella undervisande lärarens arbetssituation; det som på tyska kallas *Lehrfreiheit* (jfr Humboldt 1809/10).

Många utvärderingsmetoder vill lägga tryck på lärarna som grupp att bli bättre. Man skulle också kunna vända på frågan och se på lärarnas möjligheter att göra ett bra jobb

och fråga dem hur de ser på denna. Principen om *Lehrfreiheit* handlar om "lärarens rätt att avgöra hur undervisningen ska utformas på bästa sätt" (SULF), inklusive rätten att bestämma undervisningens innehåll och pedagogiska metoder, att koppla undervisningen till forskning, samt – inte minst – att läraren måste ha de organisatoriska ramarna och resurserna för att säkerställa denna undervisningens frihet.

Men för att börja från början: Vilka olika möjligheter finns det att mäta undervisningens kvalitet? Jag listar här sex olika möjligheter – säkert finns fler. I fokus står vilka olika typer av oönskade effekter och artificiella incitament som respektive utvärderingsmetod skapar (jfr Power 1997, 2000).

Alternativ ett: Forskning. I nuläget är forskning den mest använda indikatorn på att en institution för högre utbildning håller hög kvalitet (Sursock 2015: 53). ENQA spår att forskning kommer att förbli den viktigaste kvalitetsindikatorn, så länge det inte finns någon enighet om hur kvaliteten i själva undervisningen kan mätas (ibid). Är detta bekymmersamt? Kanske inte. Enligt Wilhelm von Humboldts principer kännetecknas högre utbildning just av att lärarna också är forskare, eller åtminstone forskarutbildade – det är själva definitionen på högre utbildning. Mycket tyder också på att höga krav på forskningen i ett lärarlag också leder till höga krav på att undervisningen ska hålla hög standard. Kvalitetskulturen vad gäller forskning smittar av sig på undervisningen. Fokus på forskning när man mäter undervisningens kvalitet är också logisk mot bakgrund av innehållet i högre utbildning. Högre utbildning skiljer sig från skolan i att den inte främst lär ut färdiga och fastlagda kunskaper. Därför blir förhållandet mellan universitetslärare och studenter också annorlunda än det mellan lärare och elev. Med Wilhelm von Humboldts egna ord: "Der erstere ist nicht für die letzteren, Beide sind für die Wissenschaft da." (Humboldt 1809/10). Universitetsläraren är inte

till för sina studenter, utan båda arbetar för vetenskapen. Med andra ord, det viktigaste vi lär studenterna vid högskolorna är ett vetenskapligt förhållningssätt, och därför är forskningen en relevant indikator på utbildningens kvalitet – men den är förstas i sig inget mått på själva undervisningen, bara en prognos. Hos de adjunkt-tunga högskolorna finns tvärtom en vision om att lärare som främst undervisar och inte forskar ska vara mer engagerade och kunniga pedagoger.

Alternativ två: Studenternas prestationer.

Debattboken *Universitetsreform!* föreslår att studenternas betyg ska sättas av externa examinatore, så att betygsskalan i hela Sverige blir densamma. Dessa betyg vill man sedan använda som ett mått på utbildningarnas kvalitet och ranka universiteten därefter. Själva idén är rolig som diskussionsunderlag, eftersom den är så radikal. Men är den rimlig? Här finns flera grundläggande problem.

Framförallt kan man ifrågasätta om detta system verkligen kan kallas kollegialt, i den ursprungliga, von Humboldtska bemärkelsen. Kollegial samverkan ska vara "otvungen" och "utan andra avsikter" än vetenskapens (Humboldt 1809/10). Att använda universitetslärarnas betygssättning för att bestämma medelstillelningen till högskolor och universitet ger risk för de snedvridna incitament som kritiken mot utvärderingssamhället pekat ut (Power 1997). Man kan också ifrågasätta om ett sådant system skulle kunna vara kvalitetsdrivande. Enligt pedagogisk forskning är en av de mest effektiva metoderna för kvalitetsutveckling av undervisningen att lärare talar med varandra om undervisningen, ger varandra återkoppling och lär sig av varandra (Hattie 2012: 89–98). Men sådana samtal måste ske i en "rimligt säker miljö" (Ibid: 93). Den norske pedagogen Gunnar Handal ställer upp fyra kriterier för framgångsrik kollegahandledning; Att lärarna har personlig tillit till varandra, litar på varandras kompetens, respekterar varandras integritet, och är trygga med att de vill varandra väl (Handal

1999: 7). Det föreslagna systemet med externa bedömare, utsända av staten, vars betygssättning ska avgöra utbildningarnas öde går rakt emot alla dessa kriterier.

Ett annat exempel på hur ett system med externa examinatore skulle kunna snedvrida incitament är rekryteringen av studenter. Att bedöma undervisningen på basis av studentbetyg satta av externa examinatore innebär att högskolor som satsar på breddad rekrytering automatiskt får ett handikapp i utvärderingssystemet. För att de utbildningar som tar in studenter med svagare färdigheter vad gäller att läsa och skriva, resonera och analysera ska komma lika väl ut i utvärderingen räcker det inte att undervisningen uppnår samma kvalitet som vid andra utbildningar, utan lärarna måste erbjuda mer och mycket bättre undervisning för att studenterna ska nå samma mål, och utbildningen därmed få samma betyg (jfr Biggs & Tang 2007: Chapter 1). Det var detta som fick många lärare vid de nya högskolorna att gå i takt över den borgerliga regeringens utvärderingssystem, som upplevdes som orättvist. Andra menar att denna ilska var felriktad. Här sätter debattskriften *Universitetsreform!* sökarljuset på den gamla NPM-reformen HÅP-systemet, där utbildningarnas medelstillelning bestäms av genomströmningen, vilket länge satt lärarna under tryck att inte underkänna studenter. Förslaget från skriften *Universitetsreform!* är alltså att kompensera de artificiella incitament som en NPM-reform skapat med hjälp av en ny reform, baserad på utvärderingar. Risker, som jag ser det, är att man reglerar sönder universitetslärarkyrket på samma sätt som man reglerat sönder den svenska grundskolan. Motsatt väg att gå hade varit att ta fasta på universitetslärarnas professionalitet och använda denna som utvecklingskraft.

Här bygger förslaget i skriften *Universitetsreform!* på en litet underlig syn på vad universiteten lär ut. Om universiteten lärde ut fastlagda, oföränderliga kunskaper så vore det förstas möjligt att anordna stora centralprov, som i grundskolan, för att mäta studenternas

kunskaper. (Men även i grundskolan är detta en kritiserad trend!) Men definitionen på högre utbildning är som sagt att lära studenter förhålla sig vetenskapligt till kunskap. Detta är ännu svårare att mäta än effekterna av den undervisning som ges i grundskolan (jfr Power 2000: 115).

Till sist finns en stark risk för konservatism och likriktning av undervisningens innehåll när externa lärare ska bedöma till exempel uppsatser vid andra institutioner. Risken är att etablerade forskare "gärna kväver uppkomsten av en annan anda" (Humboldt 1809/10: 233). Studentuppsatser som bygger på nydanande forskningsrön, oortodoxa vetenskapliga frågor, perspektiv och metoder, eller är tvärvetenskapliga eller obekanta på annat sätt, riskerar att hamna i kläm. Boken *Universitetsreform!* skildrar själv denna problematik med en dråplig anekdot om externa bedömare som kritiserar uppsatser i meteorologi för att inte vara tillräckligt "kritiska", eftersom de inte alla tar upp klimateffekten.

Trots dessa invändningar – och det finns fler – så upplevde ändå många den nationella utvärderingen av uppsatser som en viktig väckarklocka, åtminstone som en engångsinsats. En viktig kritik mot kritiken av uppsatsvärderingen var att många utbildningar vid nyare högskolor otippat fick toppbetyg. Här tycker jag att man borde gå tillbaka och undersöka vad som kännetecknar just dessa utbildningar, som alltså lyckats coacha fram studenter att skriva utmärkta uppsatser, trots att utbildningen inte drivits vid något av de traditionella och mer forskningstunga universitetet. Här har jag två hypoteser som jag skulle vilja se undersökta. För det första undrar jag över rekryteringen av studenter – är den lokal och breddad, eller har man helt enkelt lyckats dra till sig bättre förberedda studenter, till exempel från utlandet? För det andra – och kanske mer intressant – undrar jag över universitetslärarna och deras arbetssituation. De exempel jag känner till av utbildningar vid nyare högskolor som fick högsta betyg i uppsatsvärderingen

drivs av skickliga forskare, som fått fria händer att bygga upp verksamheten och haft goda villkor i form av organisatorisk stabilitet och förutsägbarhet samt kontroll över den egna undervisningens organisation. Om möjligt borde framgångsfaktorerna undersökas och dokumenteras som *best practice*.

Alternativ tre: Studenternas kursvärderingar.

Internationellt, i Europa men framförallt i USA, är studenternas kursvärderingar det främsta alternativet till forskning som kvalitetsindikator på undervisning. Så har det inte blivit i Sverige, och det är nog mycket klokt. Studenter är per definition inte experter på sin egen utbildning. Studenter kan till exempel tillfrågas om de upplevde undervisningen som tydlig och begriplig – men det är inte säkert att de kan särskilja detta från svårighetsgraden i undervisningens innehåll (Stark & Freishat 2014:8). Kontrollerade studier med randomiserade urval av studenter har till och med visat på negativa samband mellan studenternas värdering av sin utbildning och hur användbar denna senare visade sig vara (Ibid:12). Debattskriften *Universitetsreform!* skildrar målände samma problematik; att krävande kurser får kritik (s. 31). Kanske går undervisningens effektivitet helt enkelt inte att mäta? Två statistiker vid UC Berkeley, som studerat både kursvärderingar och observerande metoder, föreslår att så är fallet: "Let's drop the pretense. We will never be able to measure teaching effectiveness reliably or routinely." (Stark & Freishat 2014:14).

Alternativ fyra: Arbetsmarknadsanknytning.

I kölvattnet till den kritiserade nationella utvärderingen av studenternas uppsatser tog arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv (före detta SAF) initiativet att värdera universitets- och högskoleutbildningarnas samverkan med arbetsmarknaden. Hågade utbildningar fick rapportera huruvida utbildningarna erbjöd praktik, fadderföretag, ex-jobb eller krävde projektarbeten i samverkan med näringsliv eller annan arbetsmarknad. Man

fick också rapportera hur stor andel av studenterna som fick ett kvalificerat jobb efter examen, jobb inom tre månader, och deras lön. Utvärderingen verkar ha blivit en engångs-satsning och websidan finns inte kvar, men projektet visade på ytterligare en metod att mäta utbildningskvalitet, som kan vara relevant för yrkesinriktade utbildningsprogram.

Alternativ fem: Självvärdering. Den senaste given, från den nuvarande svenska regeringen, är att utbildningar ska utvärderas genom olika former av "självvärdering" (Promemoria 2015). Kanske är detta en mindre skadlig form av utvärdering än mycket annat (Power 2000), men risken är naturligtvis att tid och resurser går åt till något som egentligen inte ger särskilt mycket, och att processen i sig överför makt, resurser och problemformuleringsprivilegier till universitetens byråkratier, på bekostnad av universitetslärarnas professionalitet (ibid.). Ute på svenska högskolor och universitet sitter som bäst olika arbetsgrupper och arbetar fram "kvalitetsindikatorer" som ska mätas och följas upp. Här behöver universitetslärarna kräva transparens och kontinuerligt inflytande i beslutsprocessen och bevaka att indikatorerna inte skadar verksamheten. Utvärderingsforskaren Michael Power varnar att fokus på mätbara indikatorer formar verksamheten. Det riskerar att skapa underliga incitamentsstrukturer för individer och organisationer och isolera utvärderingen från mer komplex information om hur verksamheten fungerar (2000: 114–115).

Alternativ sex: Lehrfreiheit. Till sist kommer vi då till mitt eget förslag; att utvärderingar av högre utbildning, för att vara kvalitetsdrivande, bör utgå från den enskilde läraren och sätta tilltro till professionen och dess kompetens. Om utvärderingar fokuserade *Lehrfreiheit*, alltså lärarnas handlingsfrihet och resurser att utforma undervisningen på bästa sätt, skulle man även få anledning att utvärdera de ramar, organisationskulturer och ledningsstrukturer som sätter villkoren för

undervisningen. Här anknyter denna indikator till diskussionen om kollegialitet. Är det möjligt att få linjeorganisationer att tillvarata universitetslärarnas kunskap och erfarenheter från undervisningen, eller gör linjeorganisationerna och deras allt fler chefsnivåer att ledningen isoleras allt mer från kärnverksamheten och dess besvärliga synpunkter och krav? När några universitetslärare vid Malmö högskola själva fick definiera begreppet kollegialitet låg fokus på "makt över verksamheten, särskilt den nära verksamheten" (Hall et al. 2015: Enkät KS). Men de förslag som nu framförs om stärkt kollegialitet – såsom förslagen i *Universitetsreform!* eller de aktuella reformförslagen vid Malmö högskola – handlar om stärkta fakultetsstyrelser, alltså styrelsrepresentation i organ förhållandevis långt borta från den faktiska undervisningssituationen (Hall et al. 2015: Slutrapport).

Här föreslår jag att en utvärderingsprocess som tar fasta på universitetslärarnas perspektiv skulle kunna främja undervisningens kvalitet, genom att inrätta en process för att återkommande kommunicera och hävda verksamhetens behov. Man skulle här kunna arbeta både med statistik och med öppna dialoger där en så kallad kvalitetskultur kan ta form – en av ENQA omhuldad framgångsfaktor.

Möjliga kvalitetsindikatorer att föra statistik över skulle kunna vara, till exempel, antalet undervisningstimmar per delkurs (vilket i sin tur bestämmer hur många kurser läraren splittrar sin uppmärksamhet på); organisatorisk stabilitet och förutsägbarheten i bemanningsprocessen, det vill säga om läraren får tidiga besked om vilka kurser hen ska undervisa; kontinuitet, det vill säga om läraren får stanna på samma kurser och utveckla desamma; samt eget ansvar, det vill säga om lärare har tydligt ansvar över de egna kurserna eller om dessa delas på stora lärarlag; samt, inte minst, om lärare har möjlighet att utveckla kurser som anknyter till den egna forskningen. Mätbara indikatorer skulle kunna kompletteras med kvalitativa utvärderingsmetoder, där lektorerna återkommande får ge sin syn på

universitetens administration av undervisningen, den fysiska och organisatoriska arbetsmiljön och hur denna skulle kunna förbättras i syfte att höja kvaliteten i undervisningen. Man skulle även kunna föra kontinuerlig statistik över medelstillelningen inom högskolorna till undervisning versus olika typer av administrativa göromål, såsom stödfunktioner, men också möten och ledningsfunktioner, och, förstås, olika former av utvärderingar.

Jag avslutar denna långa dubbelrecension med att upprepa utvärderingsforskaren Michael Powers uppmaning: Utvärdering får inte förstås okritiskt, utan vi måste uppmärksamma och öka förståelsen av dess effekter på organisationerna, på aktörerna inom dem och deras verksamhet (Power 2000: 114).

REFERENSER

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sten Widmalm, 2012. "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten", *Dagens nyheter, DN-debatt*, 2012-10-26.
- Biggs, John & Catherine Tang, 2007, 3d edition. *Teaching for Quality Learning at University*. Maidenhead and New York: Open University Press.
- Björnsson, Anders, Patrik Engellau, Inger Enkvist, Magnus Henrekson, Jonas Nycander och Gösta Wallin, 2015. *Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen*. Stockholm: Samhällsförlaget.
- Direktiv 2014:70. *Ledningsfunktioner vid högskolan*.
- ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) 2005. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Helsinki, February 2005.
- ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) 2015. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). 2nd, revised edition*. Yerevan, May 2015.
- Hall, Patrik et al., 2015. *Stärkt kollegialitet - för en bättre balans mellan linje och kollegium vid Malmö högskola*, tillgänglig på <<https://www.mah.se/medarbetare/projektkontoret/Pagaende-projekt/P2/>>, citerad 29/10 2015.
- Handal, Gunnar, 1999. "Kritiske venner. Bruk av interkollegial kritik innen universiteten", *NyIng*, 9, tillgänglig på <<http://www.isy.liu.se/NyIng/rapport/pdfs/rapport9.pdf>>, citerad 29/10 2015.
- Hattie, John, 2012. *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Humboldt, Wilhelm von, 1809/10. "Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin", tillgänglig på <<http://edoc.hu-berlin.de/docviews/abstract.php?id=30376>>, citerad 29/10 2015. (För översättning till engelska se *Minerva*, 1970, 8:2, 242-250.)
- Myklebust, Jan Petter, 2010. "Sweden: University Chancellor resigns", *University World News* 13 June 2010, 128, tillgänglig på <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20100611205145404>>, citerad 29/10 2015.
- Myklebust, Jan Petter, 2012. "Quality assurance regime fails to meet European standards", *University World News* 6 May 2012, 220, tillgänglig på <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120503164105608>>, citerad 29/10 2015.
- Power, Michael, 1997. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Power, Michael, 2000. "The Audit Society - Second Thoughts", *International Journal of Accounting* 4, s. 111-119.
- Promemoria U2015/1626/UH. *Kvalitetssäkring av högre utbildning*.
- Stark, Philip B. & Richard Freishat, 2014. "An Evaluation of Course Evaluations", *ScienceOpen*, tillgänglig på <<https://www.scienceopen.com/document/vid/42e6aae5-246b-4900-8015-dc99b467b6e4?0>>, citerad 29/10 2015.
- Sursock, Andrée, 2015. *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*. Bryssel: The European University Association (ENQA).
- Widmalm, Sten, Frida Widmalm & Thomas Persson, 2014. "Välfärden undermineras av vårt fokus på utvärderingar", *Dagens nyheter, DN-debatt*, 2014-04-19.
- Astrid Hedin är verksam vid Globala politiska studier, Malmö högskola.
E-post: astrid.hedin@mah.se

Ringmar, Erik, 2013. *Liberal Barbarism: The European Destruction of the Palace of the Emperor of China*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Anmälan av Torbjörn Lodén

Den 18–19 oktober år 1860 lät den brittiske befälhavaren i Kina, lord Elgin (1811–1863), bränna ner den kinesiska kejsarens sägenomspunna sommarpalats Yuanmingyuan. Ett par veckor tidigare hade palatset plundrats av franska trupper. Engelsmännen och fransmännen såg det som sin uppgift att civilisera Kina genom att öppna landet för handel och annat umgänge med omvärlden. Särskilt engelsmännen såg sig själva som liberaler med en civilisatorisk uppgift att riva ner de barriärer som försvårade umgänget mellan människor i olika länder och kulturer. De var frihetens apostlar men uppförde sig snarast som barbarer. Utgångspunkten för Erik Ringmars bok är uppfattningen att engelsmännens liberala ideologi och deras barbariska framfart i Kina hängde ihop, och bokens syfte är att förklara detta samband.

Yuanmingyuan var mer än ett sommarpalats. Här tillbringade kejsarna under Qing-dynastin mera tid, även på vintern, än i Förbjudna staden i Peking. Och det handlade inte om *ett* palats utan om hundratals byggnader – paviljonger, audienmshallar, bibliotek, tempel, trädgårdar med sjöar, bäckar, konstgjorda bergskullar etc. Det var en värld i sig själv, byggd för att tillfredsställa Himlens sons behov – och *begär* kan man nog tillägga även om det i det sena kejsardömet var ett fult ord – en sluten värld omtalad också i Europa men egentligen föga känd. Ringmar ger oss en detaljerad beskrivning av Yuanmingyuan, som han visar spelade en betydande roll som inspiration och förebild i Europa för bland annat trädgårdskonsten. Dock var den europeiska bilden av Yuanmingyuan fantasifull och stämde inte särskilt väl överens med verkligheten (kapitel 3, ss 37–51).

På goda grunder ser Ringmar plundringen och nedbränningen av Yuanmingyuan som en avgörande händelse i relationerna mellan Kina och Europa. Opiumkriget 1839–42, som bland annat ledde till att Kina tvingades avträda Hongkongön till Storbritannien, hade utlöst en omprövning av den inhemska kulturtraditionen och av europeisk kultur som efterhand intensifierades alltmer och i början av 1900-talet kulminerade i Fjärdemajrörelsens förkastelse av den inhemska traditionen och förhoppningen att de västerländska herrarna Sai (Science) och De (Democracy) skulle rädda Kina. Plundringen och nedbränningen av Yuanmingyuan spelade en viktig roll för denna omvärdering. Efter denna händelse föreföll det omöjligt att upprätthålla föreställningen om det universalistiska imperiet med himlens mandat att styra "under himlen", dvs i hela världen.

I tio kapitel låter Ringmar oss ta del av en fascinerande beskrivning av Yuanmingyuan och dess betydelse, av plundringen och nedbränningen, av den traditionella kinesiska världsbilden. Framför allt analyserar han den liberala ideologi i Storbritannien som låg till grund för de brittiska truppernas barbariska handlingar i Peking. Det är själva kärnpunkten i framställningen. Med hans egna ord:

This, in other words, is not a book about China or even about the emperor's palaces and gardens, but instead a book about Europe and the European way of relating to China and by implication to the rest of the world. (s. 6)

Detta är anspråkslöst uttryckt. Visst är det i analysen av "the European way of relating to China" som Ringmar är mest djuplodande och originell, men också skildring av den kinesiska sidan av saken är sakkunnig och ger infallsvinklar som är berikande även för specialister på detta skede i de sino-europeiska förbindelserna.

För de brittiska inkräktarna var Yuanmingyuan, hur sofistikerad och estetiskt tilltalande det än kunde de sig, en fantasivärld byggd på föräldrade och otidsenliga principer.

Genom att förstöra Yuanmingyuan ville de bidra till att öppna och civilisera Kina, tvinga kineserna att acceptera deras förment universellt giltiga världsbild präglad av framstegstanken och frihandel i en värld bestående av självständiga och suveräna stater.

Kina – det himmelska imperiet – och Storbritannien var under 1800-talet två imperier, med skilda politiska system och ideologier. Det kinesiska imperiet hade existerat i två tusen år, om än med avbrott i samband med att en dynasti ersatt en annan, och befann sig sedan början av 1800-talet i en nedgångsperiod. Tecken på det var nödår, uppror och en minskande andel av världsekonomin som sedan lång tid rört sig mellan ca 20 och 30 procent. Storbritannien var däremot på väg att bli en ledande stormakt, vars framväxt byggde på industriell produktion och handel.

För kineserna däremot hade handeln ingen central betydelse, och bland annat den stora tillgången på arbetskraft gjorde att industriell massproduktion inte hade utvecklats, trots att den naturvetenskapliga och teknologiska kompetensen nog fanns där. Företrädare för det kinesiska hovet framhöll gärna att det himmelska imperiet hade alla produkter man kunde önska sig och därför inte alls var beroende av handel med omvärlden. Den kinesiska eliten upprätthöll föreställningen att kejsaren – Himlens son – hade himlens mandat att härskas i hela världen, även om praktiska omständigheter gjorde detta omöjligt. Enligt detta synsätt var andra stater formellt underordnade det himmelska imperiet, ett slags lydriken. Det gällde alltså även Storbritannien.

Britterna och européerna däremot hade ju utvecklat en mycket annorlunda världsbild. Enligt deras synsätt, som inte alls var uråldrigt utan hade utvecklats efter medeltiden i samband med nationalstaternas framväxt, bestod världen av suveräna stater som skulle umgås på jämställd fot. Man utväxlade ambassadörer, kreditivbrev etc.

Suveränitet kunde emellertid endast tillerkännas stater som levde upp till de europeiska

normerna. Andra folk var "vildar" (*savages*), som inte ens hade utvecklat några statsbildningar, eller "barbarer", som visserligen levde i stater och kunde ha en kultur som var nog så avancerad, men som ändå avvek från den moderna europeiska civilisationens normer. Kineserna var barbarer, och därför platsade inte heller Kina som en fullvärdig medlem av det internationella samfundet:

Membership in the international society of civilized states was consequently limited to European states; only European states were considered as full subjects of international law, and only Europeans enjoyed the full rights and obligations that followed from this status." (s. 95)

Att inte besitta kvalifikationerna för att bli en fullvärdig medlem av det internationella samfundet betydde att de fullvärdiga medlemmarna i sitt handlande gentemot Kina inte var förpliktade att följa de normer och principer som gällde inom det internationella samfundet.

Alltsedan de jesuitiska missionärerna började verka i Kina omkring år 1600, hade Kina i Europa ofta idealiserats som förebild – som vi vet exempelvis i Sverige på Gustaf III:s tid. Men under 1800-talet tog bilden av Kina som barbariskt överhanden, vilket hade att göra med framväxten av liberalismens universalistiska civilisationsbegrepp. Den kinesiska *kulturen* må ha varit aldrig så avancerad, men man saknade *civilisation*. Ringmar visar att Kina inte ansågs civiliserat därför att man inte levde upp till de definitioner av civilisation som brittiska liberaler som John Stuart Mill hade formulerat. Britterna, och även många andra européer, såg det därför som sin uppgift att förmå kineserna att i grunden förändra sin världsbild, att bli civiliserade.

Detta universalistiska civilisationsbegrepp, som var nära förknippat med framstegstanken, ifrågasattes av brittiska konservativa som förknippade det med rotlöshet och hemlöshet och satte det i motsatsställning till "kultur" som beteckning på ett folks eller en nations specifika tradition. Civilisation blev ett ideologiskt

verktyg för att överskrida och riva ner gränser – civilisationen var ju en och densamma och borde gälla i hela världen – medan kulturbegreppet snarare blev ett försvar för gränser till värn för skilda kulturtraditioner. Att om så med våld förmå kineserna att överge sitt barbari och anamma de principer som britterna stod för blev på så sätt för liberaler möjligt att motivera som ett civilisationsprojekt.

Att plundra och bränna Yuanmingyuan var alltså en viktig händelse i konfrontationen mellan två världsbilder. Mera krasst kan man också säga att önskan att förmå kineserna att anta den moderna civilisationens principer var ett sätt för britterna att tilltvinga sig de ekonomiska fördelar som ett friare handelsutbyte med Kina skulle medföra.

Men Ringmar visar att denna händelse i ett snävare perspektiv också kan ses som ett slags demonstration – ”performance” är det teoriladdade begrepp Ringmar använder – inför den brittiska hemmaopinionen och den kinesiska allmänheten.

Ett par veckor innan den engelske befälhavaren lord Elgin gav order om att Yuanmingyuan skulle brännas ner hade kineserna tillfångatagit 39 européer – varav 26 engelsmän – av vilka endast 18 slapp undan med livet i behåll. En av dem som avrättades var tidningen *Times* korrespondent Thomas Bowlby (1818–1860). Denna händelse gjorde att de brittiska truppernas förmåga att skydda sina egna medborgare ifrågasattes, och lord Elgin kände sig pressad att hämnas kraftfullt. Att bränna ner Yuanmingyuan var, med Ringmars ord, en ”performance” för den engelska allmänheten som svar på fängslandet av de 39 och avrättningarna av bland andra *Times* korrespondent. ”What would *The Times* say of me if I did not avenge its correspondent”, ska lord Elgin ha sagt till sin franske kollega general Cousin-Montauban (s. 131).

Nedbränningen av Yuanmingyuan var också en ”performance” för kineserna. Britterna ville visa sin styrka och överlägsenhet, och vad skulle mer effektivt än detta kunna visa kinesernas att de var tvungna att

acceptera britternas principer för internationellt umgänge? Som den premiärministern lord Palmerston (1784–1865) uttryckte saken:

I trust that these incidents will teach them that in dealing with the Powers of Europe they must obey those laws of international right which prevail among the civilized nations of the world. (citerat av Ringmar, s. 149)

Redan i mars 1861, ett halvår efter att Yuanmingyuan bränts ner, inrättade kineserna också ett organ med ansvar för Kinas utrikesrelationer som nu beskrevs som relationer mellan självständiga och suveräna stater. Tidigare hade Kinas utrikesrelationer handlagts av en byrå för barbarärennen, som ingick i ministeriet för riterna. Än i dag kan nedbränningen av Yuanmingyuan ses som den slutgiltiga dödsdomen över den sinocentriska världsbild som varit det kinesiska imperiets ideologiska grund.

Erik Ringmar har gett oss en klagande, lärd och elegant skildring av en viktig episod i de historiska förbindelserna mellan Kina och Europa. Visst finns det enstaka punkter i framställningen man kan diskutera. Var plundringen och nedbränningen av Yuanmingyuan verkligen en viktigare vändpunkt i förbindelserna mellan Kina och Europa än Opiumkriget? Vilken roll spelade maktens arrogans – vi är starkast och kan bestämma och då ska ni göra som vi säger och därmed basta! – som förklaring till britternas framfart bortom de vidlyftiga civilisatoriska motiv som Ringmar analyserar? Sådana frågor kan man ställa och diskutera. Men i mina ögon är hans berättelse i allt väsentlig trovärdig och dessutom mycket upplysande och tankeväckande.

Om han strikt hållit sig till syftet att förklara paradoxen hur civilisationens liberala banérförare kunde uppföra sig så barbariskt som man gjorde när man brände ner Yuanmingyuan, hade han med sin analytiska skärpa nog kunnat få fram sitt budskap på mindre utrymme än de 258 sidor som boken nu omfattar. Men då hade vi läsare gått miste om många intressanta tankar och iakttagelser om historiska fakta och samband. Den här gången har vi all anledning att vara

tacksamma över att författaren inte flitigare använt sig av Occams berömda rakkniv.

Torbjörn Lodén är professor emeritus i Kinas språk och kultur vid Stockholms universitet.
E-post: luoduobi@gmail.com

Kalm, Sara & Anders Uhlin, 2015.
Civil Society and the Governance of Development: Opposing Global Institutions. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Anmälan av Susanne Wallman
Lundåsen

Monografin *Civil Society and the Governance of Development* författad av Sara Kalm och Anders Uhlin, utgiven 2015 på Palgrave är en del av avrapporteringen av forskningsprogrammet förkortat TRANSDEMOS. Forskningsfrågorna som boken försöker besvara är hur ickestatliga aktörer (civilsamhällesorganisationer) agerar gentemot internationella institutioner och hur civilsamhällesorganisationerna agerar gentemot varandra. Inom ramen för TRANSDEMOS har forskarna kunnat visa att antalet icke statliga aktörer som får tillträde till internationella institutioner som exempelvis Världsbanken och EU:s olika institutioner har ökat under de senaste decennierna. Vad tillträde faktiskt innebär varierar dock mellan olika typer av organisationer och det kan i praktiken vara allt från att beredas tillträde till åskådarläktare vid möten till en faktisk möjlighet att kunna påverka beslutande organ (RJ:s Skriftserie 5, 2015).

Boken av Kalm och Uhlin tar sin teoretiska utgångspunkt i att problematisera begreppet politisk opposition och använda detta för att empiriskt systematisera hur civilsamhällesorganisationer agerar både gentemot varandra och gentemot transnationella organisationer. Med andra ord används opposition för att förklara relationen mellan civilsamhällesorganisationer och internationella institutioner

– vilka mönster finns i hur civilsamhällesorganisationer gör motstånd gentemot internationella institutioner – samt för att förklara valet av strategi som civilsamhällesorganisationer använder sig av gentemot olika internationella institutioner. I boken har politikområdet utveckling (*development*) studerats eftersom detta område under de senaste decennierna både har kommit att ge upphov till engagemang och protester från civilsamhällesorganisationer och politiska konflikter kring hur utveckling bäst uppnås.

Sociala rörelser, civilsamhällesorganisationer och intresseorganisationer är olika begrepp som rör liknande och i vissa fall samma typer av empiri men som ofta förknippas med olika teoribildningar där korsbefruktningen mellan de olika subdisciplinerna ofta är begränsad. Problematiken med att nya subdiscipliner uppstår kring empiriskt angränsande fält samtidigt som att relativt liten korsbefruktning sker vad gäller teoriutveckling har återkommande lyfts i den vetenskapliga debatten (se t.ex. Morales 2009; Beyers m.fl 2010). Detta gäller dock inte för denna monografi där teorier som har utvecklats i flera olika delar av de ovannämnda subdisciplinerna används. Detta gör att teorikapiteln i boken kan läsas med stor behållning. I boken används en bred definition av begreppet civilsamhällesorganisationer som rymmer en mångfald av olika typer av organisationer, allt från etablerade och starkt professionaliserade så kallade NGO:s till mer aktivistdrivna och mindre professionaliserade gräsrotsorganisationer.

Det för boken teoretiskt bärande begreppet opposition (eller motstånd) hämtas främst från den litteratur som har undersökt förhållandet mellan styrande och opposition på det nationella planet. Kalm och Uhlin använder och utvecklar begreppet för att passa den internationella arenans aktörer. Definitionen av den typ av opposition gentemot transnationella institutioner som undersöks består av ”the sum of total CSOs that target a particular GGI with some level of disagreement” (Kalm & Uhlin, 2015, s. 26). De samlade civilsamhällesorganisationerna kan här bestå av både

mer löst sammanhållna sociala rörelser och av stabila icke-statliga organisationer (NGOs). För att förstå vad begreppet opposition innebär försöker Kalm och Uhlin att bena ut hur civilsamhällesorganisationernas samfälliga opposition organiseras. Civilsamhällesorganisationerna rör sig i ett gemensamt fält för aktörer som har som gemensam nämnare intressen i vissa frågor (ett sk *strategic action field*). Kalm och Uhlin vill även kunna förstå de val enskilda organisationer gör när de uttrycker opposition gentemot en transnationell institution. Hur dessa civilsamhällesorganisationer förhåller sig, både till varandra och till den internationella institutionen som de står i opposition till är en empirisk snarare än en teoretisk fråga. Civilsamhällesorganisationerna inom samma fält kan även vara oense sinsemellan om hur skarp opposition de vill rikta gentemot den internationella institutionen och hur nära de vill interagera med den internationella institutionen. Liknande har studier som undersökt intresseorganisationer på nationell nivå funnit i variation av strategi mellan olika civilsamhällesorganisationer (Binderkrantz, 2005). Kalm och Uhlin använder sig av begreppen ”insider-” och ”outsider-strategier” som utvecklats inom forskningen kring intresseorganisationer för att beskriva och förklara civilsamhällesorganisationernas agerande. Spännvidden i agerande mellan insiders och outsiders kan exempelvis vara mellan lobbyism och protester som manifesterar ett totalt avståndstagande från institutionen. Beskrivningen av hur civilsamhällesorganisationer kan agera är dock inte dikotom, som antingen insider eller outsider, utan tillåter en mångfald av olika strategier. Hur pass nära civilsamhällesorganisationer kan komma, eller hur pass mycket insiders de kan bli, beror även på den internationella institutionens grad av öppenhet. Graden av öppenhet påverkar därför civilsamhällesorganisationernas politiska möjlighetsstrukturer (se Kitschelt 1987).

Även om de internationella institutionernas grad av öppenhet beaktas är perspektivet

i boken främst utifrån civilsamhällesorganisationerna gentemot de transnationella institutionerna än tvärtom. Inom forskningen om korporatism har dock relationen mellan beslutsfattare och intresseorganisationer också beskrivits som ett slags bytesrelation där båda parter så att säga tjänar på relationen, där makt och inflytande ges i utbyte mot legitimitet och lojalitet (Öberg m.fl. 2011), detta kunde ha varit intressant att beakta även här.

Valet att fokusera på opposition betyder att organisationer som enbart utför uppgifter för internationella organisationers räkning inte faller inom ramen för studiens syfte, utan de studerade civilsamhällesorganisationerna måste uppvisa någon form av motstånd (i varierande grad) gentemot en internationell institution. Författarna Kalm och Uhlin tar sig an uppgiften genom fallstudier av den opposition som bedrivs av civilsamhällesorganisationer som finns kring tre utvalda transnationella institutioner: EuropeAid, Asiatiska utvecklingsbanken, samt Globalt forum för migration och utveckling. Alla organisationer hanterar utvecklingsfrågor som kommit att bli föremål för motstånd och protester från civilsamhällesorganisationer runtom i världen under de senaste decennierna. Urvalet av de studerade institutionerna baseras på i vilken utsträckning organisationerna kan stifta bindande regler, ha precist formulerade uppförandekoder och se till att deras regler efterlevs och implementeras av utomstående aktörer (*legalization*). Den andra faktorn är öppenhet, det vill säga i vilken utsträckning civilsamhällesorganisationer har tillträde till organisationer och därmed i vilken mån olika former av insiderstrategier för påverkan på beslutsfattare är möjliga. Antaganden görs om att formalisering bidrar till att skapa skarpare opposition samt att större öppenhet bidrar till att fler aktörer anammar insider-strategier, om öppenheten är låg kommer fler civilsamhällesorganisationer att använda sig av outsider-strategier eller rentav upphöra med att försöka påverka organisationen (Kalm & Uhlin 2015, s. 14).

Europe Aid betraktas som en organisation med en hög grad av formalisering av beslutsfattandet samt med möjlighet till att övervaka att medlemsländerna också tillämpar reglerna. Denna institution framstår även som förhållandevis öppen gentemot civilsamhällsorganisationer. Globalt forum för migration och utveckling har däremot få formaliserade regler och beslut för medlemsländerna att följa utan säger sig snarare erbjuda en mötesplats för diskussion för medlemsländerna. Graden av formalisering av beslut betraktas därmed som låg. Globalt forum för migration och utveckling anordnar samtal för medlemsländer bakom stängda dörrar och civilsamhällsorganisationerna har inte tillträde till dessa samtal. Därför betraktas Globalt forum för migration och utveckling som en relativt sluten organisation som ger få möjligheter till tillträde. Den Asiatiska utvecklingsbanken befinner sig däremot någonstans i mitten av skalan både på variabeln legalisering och variabeln öppenhet. De studerade internationella institutionerna skiljer sig således åt på flera olika punkter. Två av de studerade institutionerna är regionala internationella organisationer medan den tredje organisationen inte har ett globalt fokus. Globalt forum för migration och utveckling är heller inte en medlemsorganisation i strikt bemärkelse utan ett forum som är öppet för FN:s medlemmar och observatörer.

Undersökningsdesignen bygger således på en multipelfallstudie snarare än en strikt jämförande studie. Studiens empiriska material bygger på skriftligt material både från de internationella organisationerna och civilsamhällsorganisationerna. I tillägg till det skriftliga materialet har även kvalitativa semistrukturerade intervjuer genomförts med representanter främst från civilsamhällsorganisationer men även med företrädare för de internationella organisationerna genomförts. Intervjuerna är baserade på ett slags snöbollsurval där informanterna har fått uppge vilka forskarna bör intervjua. Det verkar dock finnas en viss obalans i intervjuerna

där aktörer som är intervjuade i anslutning till Globalt forum för migration och utveckling har medverkat i väsentligt kortare intervjuer än övriga aktörer (Kalm & Uhlin 2015, s. 16).

Hur har civilsamhällsorganisationerna agerat gentemot de tre studerade internationella organisationerna? Civilsamhällsorganisationerna som fanns kring EuropeAid agerade ofta via paraplyorganisationen CONCORD och deras målsättningar var begränsat radikala och kritiken riktades oftast mot enskilda förslag snarare än mot EuropeAids existens. I och med att EuropeAid hade en strategi av öppenhet också att utnyttja insider-strategier. Liknande strategier har använts i förhållande till den Asiatiska utvecklingsbanken där en paraplyorganisation för civilsamhällsorganisationer med intressen mot den Asiatiska utvecklingsbanken har bildat på eget initiativ. Denna paraplyorganisation har en något större spännvidd bland de deltagande civilsamhällsorganisationerna där något mer radikala organisationer gentemot dem som ingår i CONCORD också inryms. Civilsamhällsorganisationerna som agerar gentemot den Asiatiska utvecklingsbanken förefaller också anamma mer blandade strategier för påverkan, med inslag av både insider- och outsider strategier. Civilsamhällsorganisationerna som agerar i förhållande till Globalt forum för migration och utveckling förefaller vara mindre sammanhållna sinsemellan och istället för att samlas kring en enda sammanhållen paraplyorganisation förenas de i flera olika paraplyorganisationer. Skillnaderna i val av strategier för hur motståndet uttrycktes förklaras med skillnader i öppenhet hos de transnationella institutionerna och med skillnader hos civilsamhällsorganisationers identitet antingen som professionella – eller gräsrotsorganisationer. Att studien designats som multipla fallstudier utifrån tre fall av transnationella institutioner och får genomslag i det att slutsatserna bör testas vidare för att utröna deras generaliserbarhet. Författarna avslutar också med att uppmana till vidare studier av

interaktionen mellan civilsamhällesorganisationer och internationella institutioner inom fler politikområden.

Bokens breda teoretiska ansats är ambitiös och användningen av teori som är framtagen inom framförallt en nationell kontext på en internationell kontext framstår både som fruktbar och originell. Att utgå från civilsamhällesorganisationernas perspektiv bidrar också till ny kunskap. En liten minuspost är att listan över använda förkortningar i boken innehåller uppemot 80 poster som inkluderar allt från förkortningar av beteckningar på organisationer och nätverk som används i dagligt tal som t.ex. EU till mer svårgenomträngliga PANiDMR (Pan-African Network in Defense of Migrants' Rights). Förkortningar används dock inte bara för namn på organisationer och nätverk utan används ibland även för centrala begrepp som GGI som står för global governance institution. Den flitiga användningen av förkortningar i boken gör att den bitvis kräver en läsare endera med ett gott minne, eller en intensiv bläddring fram och tillbaka i boken för att kontrollera vad de olika förkortningarna står för. Här hade förlagets redaktör kunnat göra ett mer omfattande arbete med bokens språkliga framställning, och därigenom ökat tillgängligheten, genom att redigera sådant som framstår som inomvetenskaplig jargong. Boken är dock mycket läsvärd och användbar både på kurser på fortsättningsnivåer som exempelvis rör civilsamhället och/eller internationella organisationer samt för forskare.

REFERENSER

- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W., 2008. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know?. *West European Politics*, 31(6), 1103–1128.
- Binderkrantz, A., 2005. Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*, 53(4): 694–715–
- Kalm, S. och Uhlin, A., 2015. *Civil Society and the Governance of Development: Opposing Global Institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kitschelt, H. P., 1986. Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies. *British journal of political science*, 16(01), 57–85.

Morales, L., 2009. *Joining Political Organisations*. Colchester: ECPR Press.

RJ:s skriftserie 5, 2015. *Demokrati bortom nationalstaten?: Slutrapport från ett forskningsprogram*. Göteborg: Makadam förlag.

Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., & Thesen, G., 2011. Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365–391.

Susanne Wallman Lundåsen är verksam vid Mittuniversitetet, Avdelningen för Samhällsvetenskap. E-post: susanne.wallman-lundasen@miun.se

Persson, Monika, 2014. *The Dynamics of Policy Formation – Making Sense of Public Unsafety*. Örebro Studies in Political Science no 36. Örebro: Örebro universitet.

Anmälan av Elin Wihlborg

Lokala policyproblem har på senare år blivit allt mer integrerade och komplexa utmaningar för den lokala politiken och därmed allt mer svårgripbara för oss som analyserar dem. I det lokala är det helt uppenbart att det som på nationell nivå kan betraktas som enskilda policyområden, eller om man så vill olika stuprör, måste hanteras tillsammans. Den lokala politiken baseras på dess rumsliga förankring inom kommunens gränser och alla utmaningar måste hanteras inom de rumsliga gränser som sätts upp. Det innebär att det som till synes är ett enskilt policyområde på nationell nivå, utvecklas till ett mångdimensionellt och "otäckt" (för att direkt översätta uttrycket "wicked") problemkomplex i det lokala. Vi använder oss, även på svenska, ofta av begreppet "wicked problems" för att beskriva komplexa, svårgripbara och på

så sätt lite otäcka problem. En mycket tydlig illustration av detta fenomen är hur frågor om bostadspolitik, fysisk planering, socialpolitik, utbildningspolitik, integration och folkhälsa måste hanteras koordinerat för att förbättra livsvillkoren i socialt utsatta bostadsområden.

Just denna stora utmaning tar Monika Persson sig an med nyfikenhet och kreativ begreppsintegration i sin avhandling *The Dynamics of Policy Formation – Making Sense of Public Unsafety*. Här fogas mångfalden av policyutmaningar samman i begreppet ”trygghetspolitik”, som syftar till att skapa en trygg och tillitsfull miljö för invånarna i ett bostadsområde. Empiriskt fångas den komplexa sammanfogningen av de ”otäcka” policyutmaningarna genom fallstudier i miljonprogramsområdet Vivalla i Örebro. Teoretiskt utvecklar Persson vår förståelse genom att i sina analyser integrera och utveckla det organisationsteoretiska begreppet *sensemaking*, som hjälper oss att fånga hur människor skapar mening i sina upplevelser. På så sätt visar hon på betydelsen av att analysera hur policyproblem definieras, dels för att synliggöra dem i sina sammanhang och dels för att visa vilka meningsskapande tolkningar som möjliggörs. Analysen uppmanar härigenom till en mer reflexiv policyprocess. Hon visar att våra statsvetenskapliga begrepp och förhållningssätt kan fördjupas och utvecklas genom att integrera meningsskapande och bildning. Policyer kan på så sätt få funktionen att bidra till att skapa sammanhang och mening för medborgare. Det här är ett underutvecklat förhållningssätt men, som Person visar, med hög relevans för policylegitimitet och samhällsutveckling.

Avhandlingen är en sammanläggnings-avhandling bestående av fyra artiklar alla skrivna på engelska och publicerade, eller under bedömning för publicering, i internationella vetenskapliga tidskrifter. Den inledande kappan är även den skriven på engelska och placerar artiklarna i ett tydligt sammanhang och ger det eftertraktade sammanhållna mervärdet av analyserna.

Det övergripande syftet för avhandlingen, så som det presenteras i kappan (s. 16), är att bidra till en fördjupad förståelse av praktiker kring hur policyutformning i relation till ett ”otäckt” problem. Särskilt uppmärksammas de mekanismer som stödjer respektive hindrar hur specifika problem tolkas och adresseras, samt hur kunskap utvecklas och används i sådana processer.

Avhandlingens övergripande syfte fångas av två övergripande forskningsfrågor. Den första frågan handlar om hur trygghetspolitiken som policyproblem formas och avgränsas i Sverige idag. Den andra övergripande frågan adresserar vad vi kan lära oss av att studera trygghetspolitikens lokala uttryck för att styrningen och hanteringen av ”wicked problems” i allmänhet. Här påtalas även betydelsen av den institutionella inramningen av de studerade problemen (s. 17). Med institutionell inramning avses här dels kommunernas roller i flernivåstyrningskontexten, dels den starkt sektoriserade välfärdspolitiken i Sverige.

Redan i anslutning till syftet motiveras och integreras valet av fall – det ”otäcka” problem som studeras – nämligen det svårgripbara begreppet trygghetspolitik. Begreppet ”wicked problem” är inte enkelt att översätta till svenska. För att fånga dubbelheten just i detta ”wicked problem” ligger det dock nära tillhands att välja den nästan ordbokslika översättningen ”otäckt problem”. Men i en mer generell diskussion om ”wicked problems”, är de inte givet otäcka, utan snarare kanske komplexa, svårfångade, sektorsövergripande, svårstyrda eller helt enkelt avvikande.

I det här fokuserade ”otäcka” politikområdet är trygghet det primära målet. Det relateras vanligtvis till begreppet säkerhet, här i betydelse kring personlig säkerhet. Men det finns en även en bredare och diffusare tolkning av vad som ger trygghet, som kan skönjas i delar av Perssons analyser. De politikområden som inkluderas handlar dock främst om brottsförebyggande arbete. Men

här inkluderas även säkerhetsarbete i vidare bemärkelse, såsom räddningstjänst, samt vissa aspekter av socialpolitiken, i synnerhet riktad mot ungdomar. Det handlar om känslan av trygghet, som Persson flera gånger påpekar, och det är mycket mer än rädslan för brott.

Trygghetspolitik som policyområde, i Perssons inramning, står således för de strategier som används för att ge människor en känsla av trygghet när de vistas utomhus i offentliga miljöer. Det handlar om att kunna känna trygghet och att inte vara rädd för att utsättas för brott. Det tar sig uttryck i det brottsförebyggande arbetet men även en mängd andra åtgärder i samhällsbyggandet i vid mening. Det är ett politikområde som växer fram i samverkan mellan kommunala aktörer, polisen och civilsamhällets organisationer. I det här sammanhanget visar trygghetspolitikens utformning på olika tolkningar av den verklighet som utgör en grund för utmaningen.

Politikområdet är fortfarande under formering och har på senare år uppmärksamats inte minst av Sveriges kommuner och landsting som aktivt stödjer sina medlemmar (kommuner och landsting) att utveckla och driva dessa integrativa politikområden. På så sätt är själva fokuseringen av trygghetspolitik både ett analytiskt raster och samtidigt en empiriskt förankrad utvecklingsprocess som kan följas. Det finns flera utmaningar i att ta sig an policyproblem under utveckling. Här diskuterar Persson särskilt samspelet – eller avsaknaden av samband – mellan enskilda människors egna berättelser om oro för kriminalitet och otrygghet i kontrast till den institutionaliserade hanteringen av frågorna. Det aktuella problemet kan tolkas i flera olika perspektiv, vilket just gör det till ett "otäckt" problem, då det inte enkelt kan passas in i något av de etablerade policyfälten. Frågan handlar idag om en allmän oro för ökad kriminalitet, att traditionella sammanhang och social kontroll försvagas, en fragmentisering genererad av ökad urbanisering

och individualisering, att individualism ökar på det gemensammas bekostnad samt rättsystemets begränsade förmåga att minska och hantera kriminalitet. Persson pekar även här på den något motsägelsefulla betydelsen av det civila samhällets mobilisering i dessa processer. När det civila samhället mobiliserar för ökad trygghet, kan det i sig bidra till en medvetenhet om otrygghet.

Sammantaget innebär det att hela den empiriska problematik som Persson strävar efter att fånga i denna avhandling är just "wicked". Frågan griper igenom traditionella uppdelningar mellan individ och strukturnivå, liksom mellan olika policyområden som arbetsmarknadens karaktär, bostadsområdets utformning, utbildning och integration för att bara nämna några. Men idag kan vi se att allt fler policyområden får denna karaktär, inte minst lokalt, och behovet av kunskap på dessa teman är därför viktig och efterfrågad. Därför krävs och utvecklas här en integrativ analysansats som förenar policyanalys med meningsskapande och jag uppskattar Perssons ansats.

Det teoretiskt grundläggande perspektivet i denna statsvetenskapliga studie hämtar insikter snarare än begrepp och teorier från policyanalysen. Persson argumenterar tydligt för och sammanfogar att policyer formas i dynamiska processer och de hänger samman i helheter av diskursiva ordningar, vilka formar betydelser (Bacchi, 2008) och därmed ger utrymmen för aktörers identiteter och handlingar. I dessa policyformerande processer skapas nya meningar genom att betydelser kopplas till andra kringliggande diskurser. Med detta förhållningssätt så sker en kontinuerlig (om)formuleringen av policyer som präglas av de maktrelationer som uttrycks både i de diskurser och de institutionella arrangemang som formar fältet. Det här reflexiva och konstruktiva förhållningssättet till policyanalys genomsyrar och vägleder studien med ett tydligt stöd av det organisationsteoretiska begreppet "sensemaking" eller meningsskapande (Weick, 1995; 2001).

Begreppet meningsskapande har använts flitigt inom flera närliggande samhällsvetenskapliga discipliner som företagsekonomi, sociologi och informatik. Men det har på detta integrativa sätt tidigare använts enbart sparsamt i vår statsvetenskapliga disciplin. Persson visar här på intressanta tillämpningar, som kan bära vidare även mot nya analyser och öppna för bredare tolkningar av policyer. Här används begreppet på så sätt att det synliggör hur aktörer skapar mening i processer genom att foga in intryck och upplevelser i mönster och ramar som kringgärdar olika frågor. Dessa ramar som består av begrepp och metaforer, ger betydelser för olika aktörers tolkningar och bidrar på så sätt till sammanhållna meningar kring de komplexa problemen som adresseras. Begreppet meningsskapande ger även verktyg för att analytiskt synliggöra vad som genom policyprocessen faller utanför den dominerande meningsskapande ramen. På så sätt utvecklas viktiga teoretiskt grundade analysansatser som kan hjälpa oss att ta oss an svårgripbara och otäcka policyområden, vilket vi sannolikt kommer att se än mer av i vår omvärld.

Dessa två teoretiska perspektiv sammanfogas för att skapa en analysram för meningsskapande och styrning av komplexa problem. Diskussionen om begreppens sammanfogning är ett av avhandlingens främsta bidrag och öppnar för kommande studier. Analysramen fokuserar på fem teman som kan ses som en meningsskapande policyanalys. Analysramen gör för det första klart att policyproblem är inbäddade i större berättelser och att de inte kan särskiljas från (var)andra. För det tredje är den kunskap om och kring policyproblemen långt ifrån given eller enhetlig utan den diskuteras, formas och produceras i de meningsskapande processerna. Därtill är det i dessa processer avgörande att skilja mytbildning från bildning, vilket är särskilt utmanande då de komplexa problemen vanligtvis har starka normativa implikationer. Avslutningsvis framhåller Persson att det krävs en medvetenhet om politikens räckvidd

då dessa problem inte sällan har en transnationell karaktär.

Dessa analytiska perspektiv presenteras i avhandlingens kappa och ges varierande utrymme i de i avhandlingen inkluderade artiklarna. I artiklarna appliceras begreppen även i relation till olika typer av empiriskt material för att analysera meningsskapande och analysdjupet varierar därmed. Den första artikeln, som är skriven tillsammans med sociologen och riskforskaren Rolf Lidskog, är en diskursanalys av den svenska trygghetspolitiken. De fokuserar hur diskursen kommer till uttryck i ett urval av policydokument samt i beskrivningar av närmare ett hundra projekt vilka Brottsförebyggande rådet beviljat stöd för under perioden 2004–2010. De drar slutsatsen att den svenska trygghetspolitiken, i likhet med den internationella, gjort en vändning mot förebyggande arbete. Men de pekar även på att samtida förändringar inom välfärdspolitikens områden och minskade resurser för detta i de mest socialt utsatta områdena utmanat genomslaget för det förebyggande arbete.

Alla de tre senare artiklarna har Persson skrivit själv. I den andra artikeln adresseras hur trygghetspolitiken formas lokalt, men med en förankring i transnationella diskurser. Denna delstudie baseras på intervjuer med kommunala tjänstepersoner och politiker, analyser av lokala policydokument samt minnesanteckningar från möten med flera intressenter kring frågor som brett kan kategoriseras som lokal trygghetspolitik. Den lokala kontextens betydelse för förståelsen av trygghetspolitik blir tydlig här. I socioekonomiskt starkare miljöer ges en bild av tryggare och säkrare miljöer, vilken underbyggs av berättelser främst av onyanserade bilder i media. Som kontrast framhålls genom analyserna exempel på hur socioekonomiskt svagare kommuner kan bygga lokalt förankrade berättelser som stärker trygghet och den upplevda säkerheten. Därför dras här slutsatsen att det finns utrymme för mer nyanserade berättelser och att de måste ges

utrymme i den mer allmänna diskursen kring trygghetspolitik.

I det tredje pappret tar sig Persson an utmaningen att packa upp processer som bidragit till att trygghetspolitiken formats som policyområde. Här används teorier och metoder från det framväxande fältet kring analyser av huvudlinjer i sociala berättelser (storylines) för att blottlägga konstruktioner och maktrelationer. Persson visar även i den aktuella hur institutionellt grundade gränser ramar in och avgränsar dessa berättelser och dess diskursiva formationer. Det huvudsakliga bidraget här, som tydligt bidrar till avhandlingens övergripande slutsatser, är att dessa berättelser skapar sammanvävda betydelser genom att olika policyområden och utmaningar fogas samman till vad som kan ses som en ny policy.

Slutligen, i den fjärde artikeln, utmanas tolkningar kring hur mätningar av kriminalitet och otrygghet förmedlas och beskrivs. Här är ansatsen något annorlunda än i de andra artiklarna. Det huvudsakliga empiriska materialet består av en enkätstudie till boende i olika bostadsområden i Örebro kommun. Då ett av de utvalda är det socioekonomiskt svagare området Vivalla, så testas om och i så fall hur platsen spelar roll för den upplevda tryggheten. Men det visar sig att även i Vivalla, där kriminaliteten är högre och det finns en oro för den egna säkerheten, så finns det ändå inte en allmän känsla av otrygghet. Detta förklaras med att det finns en institutionaliserad tillit i lokalsamhället. Den grundas både i en tillit till polisen i området och en generell tillit till det gemensamma. Författaren hävdar här att det inte går att dra generella slutsatser av studien men att den indikerar behovet av bred samhällsservice för att skapa tillit i lokalsamhällen och därmed en känsla av trygghet. Här pekar Persson igen på policyimplikationer, som betingas av förändrad organisering och i många fall minskade resurser för välfärdstjänster.

Utifrån de delstudier som presenterats i de fyra artiklarna kan Persson dra både

empiriska och teoretiska slutsatser. Det blir här tydligt att policyer kring trygghetspolitik formas lokalt och i relation till lokala förutsättningar och karaktärsdrag (artikel 2). Men det finns även tydliga nationella såväl som transnationella influenser som bäddas in i de lokala policyformande processerna och därmed ges lokala betydelser (artikel 1). På så sätt framhålls att begreppet meningsskapande (sensemaking) bidrar till analytiskt lyfta fram hur policyer förankras och formas lokalt, eller sett ur ett motsatt perspektiv – divergerar när de sprids (artikel 2). Denna dubbla konstruktion av policyer öppnar för nya synsätt på policyförändring där kunskap(-sproduktion) kring ett policyområde och forskning om det samma kan ha avgörande betydelser för hur och vilka meningar som skapas kring den aktuella policyn (artikel 3). Sammantaget, men med huvudfokus i den sista artikeln, diskuteras även betydelsen av en bärkraftig lokal välfärdspolitik för att stödja trygghet i socialt utsatta områden (artikel 4).

Perssons avhandling har flera styrkor och visar hur mervärdet med en sammanläggningsavhandling kan nyttjas på bästa sätt. Här visar hon att det under en forskarutbildning är möjligt att arbeta både med teoriutveckling och samtidigt lära sig och tillämpa olika metodologiska ansatser. Hon uppvisar även en god förståelse för det aktuella policyområdet. Härigenom får jag intryck av att hon även har lyckats samverka med dem som berörts av dessa studier och som i praktiken har nytta av de policyimplikationer som kan lyftas från analyserna.

Dessa styrkor till trots så vill jag lyfta ett par utmaningar, vilka kan ses som kritik eller helst som öppningar för fortsatt forskning. Dessa rör sig kring tre teman: vems problem eller perspektiv fokuseras i analyser av meningsskapande, kan betydelser av var och när mening skapas spela roll och hur relaterar kunskapsbildningen och meningsskapande av problem till varandra.

Den första utmaningen, som jag vill lyfta, handlar om vems problem som studeras och

därmed vems meningar som skapas. Det är en särskild utmaning när socio-ekonomiskt svagare områden, och därmed människor, studeras. Persson använder klart statsvetenskapligt vedertagna metoder som analyserar policyer så som de manifesteras i dokument, minnesanteckningar och uttrycks av politiker och tjänstepersoner samt enkäter till invånare. Men jag är rädd för att det synliggör meningsskapande processer hos dem som betraktar tryggheten i utsatta områden och gör politik av den, snarare än de som upplever (o)tryggheten. Här ser jag att begreppet meningsskapande inte bara har teoretiska poänger för policystudier utan kanske än mer öppnar för metodologiska utmaningar. Det är viktigt att tolkningar och görandet av samhällets problem inte är förbehållet dem med makt att skapa meningar. Här finns en potential att utveckla än mer diskursivt tolkande metoder, genom att inkludera fältstudier och andra deltagande metoder även för att utveckla policyanalyserna. Det finns mycket mer att hämta ur organisationsteorin, exempelvis i Czarniawska & Sevón (2005). Det är en antologi om hur meningskapade sker lokalt och den inbegriper flera studier i kommunala sammanhang, men utan att synliggöra dess institutionella och politiska inramningar.

Den andra utmaningen ser jag, utifrån min egen tidigare forskning baserad på tidsgeografi (se bla Hägerstrand 2009), främst i hur plats och tid spelar roll för de meningar som skapas. Implicit hanteras både tids- och rumsdimensionerna i Perssons analyser. Men vad skulle hända med analyserna gavs ett mer explicit och integrerat fokus på tid och rum. Kan då motiv för och orsaker till förändrade meningar synliggöras? Hur (om)formas de meningar som skapats över tid? Om meningskapande är lokalt, då det enligt Persson kan identifieras på kommunal nivå och inom bostadsområden, hur sätts då gränser för var (olika) meningar skapas? Finns det geografiska gränser för meningars räckvidd? Här finns forskning inom fysisk planering och geografi, men de å andra sidan

saknar våra statsvetenskapliga kompetenser att se meningskapade som maktprocesser. I det här fallet, hur avviker de meningar av trygghet som skapas i Vivalla från dem som skapas i andra delar av Örebro kommun? Jag ser här en stor potential att utifrån Perssons bidrag ytterligare kunna utveckla policyanalysens tidsrumsliga dimensioner. Det kan inte minst utveckla våra förståelser för hur legitimitet formas och ges olika mening i olika sammanhang.

Slutligen vill jag även peka på en mer generell utmaning om samspelet mellan politik och kunskap(sbildning). Frågor om makt och kunskap ligger djupt inbäddade i vårt ämnes ontologi. Men på senare år har vi i policypraktiker kunna se en ny företeelse, med rötter i den medicinska vetenskapen, nämligen det som kallas "evidence based policymaking". Här finns tendenser till en teknokratisk övertro till vissa former av kunskap och stora risker att de värdegrunder som skall vägleda policyutformning och implementering fullständigt körs över i en effektivitetsiver. Jag vill inte på något sätt säga att Perssons avhandling spär på denna utveckling. Men det är avgörande att demokratiska värden synliggörs i hanteringen av hur kunskap legitimeras och bidrar till att skapa mening. Kunskap kring "otäcka" policyområden, som exempelvis trygghetspolitik, är långt ifrån universella. Det säger Persson uttryckligen i sin sista artikel. Men det är viktigt att vi, i kontrast till den medicinska bevisheten, vidhåller att kunskap med relevans för policyer måste bäddas in i det lokalt unika och vara förankrat i de legitima normativa ordningar som utgör den institutionella inramningen. Här behövs mer forskning och jag menar att vi som bidrar till kunskapsutveckling kring policyer aktivt måste motarbeta tendenserna att sådan kunskap används som evidens i politiska sammanhang. "Politiken" kan med fördel använda den kunskap som vi utvecklar, men de måste synliggöra att de då impregnerar den med sina värden. Policyer handlar om en integration av kunskaper

och värden i syfte att hantera och möta det som anses vara utmaningar i samhället. Därför är policyer aldrig neutrala och kunskapen långt ifrån opartisk.

Avslutningsvis vill jag uppmana Monika Persson att fortsätta på den inslagna vägen av teoretiskt och empiriskt nytänkande. Jag hoppas även att hennes arbete visar för fler att vi i statsvetenskaplig forskning kan interagera och utveckla begrepp både för oss själva och inte minst för de praktiker vi studerar. Då kan vi utveckla ny kunskap och förståelser för det samhälle vi lever i.

REFERENSER:

- Bacchi, C. L., 2008. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage.
- Czarniawska-Joerges, B. & Sevón, G., 2005. *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in a global economy*. Malmö/Köpenhamn: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Hägerstrand, T., 2009. *Tillvaroväven*. Stockholm: FORMAS.
- Weick, K. E., 1995. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K. E., 2001. *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business.

Elin Wilborg är verksam vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
E-post: elin.wilborg@liu.se

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org