

# Om offentligt och privat

## *I valet mellan välfärdsstat och välfärdssamhälle*

Matilde Millares

### **Public or private: Choosing between a welfare state and a welfare society**

In the quest for individualization and liberalization, policies within the Swedish public sectors have since the late 1980's been marked by market-like reforms. Despite earlier intense debates between Swedish parties on these reforms, parties across the political spectrum currently support the "choice agenda", as the reforms are known. To understand the process of how parties have come to mutually support choice reforms, I analyze the arguments of the Swedish Social Democratic and Conservative parties on private and public, in relation to the question of individual choice, from the late 1970s until today. The analysis reveals that the Social Democrats show continuity in the way that they attribute essential values to the state in regards of the state's capability of guaranteeing the desirable outcome (an equally distributed welfare), but a marked change in the instrumental values assigned to the market. Although the Conservatives show ambivalence regarding the desired functions of the state, it has not had the same impact on the conservative significance of the concept of choice and therefore the conservative ideology can appear as more coherent. For both parties, it seems, however, that the welfare society still requires a welfare state.

## **Det krävs inga skäl för frihet**

Vi kan i dag konstatera att konkurrensutsättning och privata alternativ inte varit den mirakelmedicin som många hoppades. Därmed inte sagt att en fortsatt dominans av ett offentligt monopol i utförandet skulle ha varit ett bättre alternativ (DN 2011-09-07).

Ovan slutsats presenterades på en debattsida i DN under sensommaren 2011 mot bakgrund av en rapport från SNS om konkurrensutsättningens konsekvenser inom den svenska välfärden (Hartman 2011). Slutsatsen, som kan tyckas vara relativt modest, orsakade en häftig debatt som på landets ledarsidor illustrerades med rubriksättningar så som "Det krävs inga skäl för frihet", "Valfrihet är viktigt i sig" och "Maktens sanning ifrågasätts till slut" (i tur och ordning, GP 2011-09-08, UNT 2011-09-08, Aftonbladet 2011-09-07). Reaktionerna ledde även till att forskningsledaren för rapporten, Laura Hartman, och ytterligare medarbetare sa upp sig i protest efter att reaktionerna mot rapporten lett till att

Matilde Millares är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: matilde.millares@statsvet.su.se

SNS vd tagit avstånd från rapportens slutsatser och försökt förmå forskningsledaren att avstå från att delta i den offentliga debatten.

Vad efterspelet till rapporten visar med all tydlighet är att konkurrensutsättning och valfrihet har kommit att bli oantastliga begrepp i den svenska välfärdspolitiska debatten och att det är högt kontroversiellt att överhuvudtaget ifrågasätta dess konsekvenser. Det kan framstå som paradoxalt mot bakgrund av den välfärdspolitiska historien och det traditionella (och inte alltför sentida) värnandet om den offentliga sektorn som bas för den svenska välfärdsmodellen. Hur har konkurrensutsättning och förekomsten av privata alternativ kommit att användas som synonymt med *frihet*, hur hamnade vi egentligen här? Denna artikel syftar till att begripliggöra denna process genom att studera och jämföra två centrala politiska aktörers (moderaterna och socialdemokraterna) syn på valfrihet i förhållande till deras syn på privatisering. Detta med utgångspunkt i de föreställningar och perspektiv som partierna ger uttryck för i frågan om offentligt och privat inom skola och hälso- och sjukvård. De huvudsakliga frågeställningarna är *för det första* hur partiernas argumentation kring privat och offentligt i relation till valfrihet har utvecklats utifrån tre olika privatiseringsdimensioner (produktion, reglering, finansiering)? För *det andra*, vad den utvecklingen betyder för partiernas positioner kring valfrihetens innebörd?

Metodologiskt inspireras analysen av Michael Freedens ideologidefinition där ideologier betraktas som begreppsliga samband och relationer. De politiska begreppen är i Freedens ideologidefinition de ”byggstenar” som var för sig och i olika konstellationer utgör en ideologi. När skiljaktiga ideologier antas konvergera handlar det inte om att de enbart ”flyter samman”, poängterar Freedom, eftersom det i konvergensen sker viktiga förändringar genom den dekontestation som sker i de ömsesidiga begreppsliga relationerna (1996: 4-6). En distinktion görs också mellan ”centrala” och ”perifera” begrepp (Freedom 2003: 54-55), där exempelvis frihetsbegreppet är ett centralt begrepp inom ett flertal ideologier, men frihetens innebörd bestäms genom hur begreppet kombineras med andra, mer perifera begrepp. Det är på samma vis som denna analys utgår från att föreställningarna om valfrihet i den svenska välfärdspolitiken kan förstås genom att utreda hur de relaterar till andra begrepp såsom exempelvis privat och offentligt (marknad och stat).

Materialet utgörs av partiernas idéproduktion från slutet av 1970-talet fram till 2010, dvs. idé- och partiprogram, valmanifest, skrifter, stämmomaterial, propositioner och följdmotioner. Moderaterna presenterade inget eget valmaterial för åren 2006 och 2010, därför ingår istället den borgerliga alliansens material för denna period. Likaså har moderaterna aldrig suttit ensamma i regeringsställning och därför kan propositioner från de borgerliga mandatperioderna inte betraktas som ett uteslutande ”moderat” material, vilket kan anses problematiskt. Även om detta material bör betraktas som en kompromiss

mellan alliansens partier menar jag att man ändå kan utgå från att moderaterna står bakom alliansens idéer. Moderaterna har också varit det största partiet i det borgerliga blocket sedan 1970-talet och det parti som lett de två regeringar som formulerat och implementerat de valfrihetsreformer som här studeras.

I framskrivningen används en tidsmässig indelning när det talas om den "tidigare" och "senare" delen av den undersökta perioden. För moderaterna går det att urskilja en brytpunkt runt tiden för Fredrik Reinfeldts tillträde som partiledare 2003. För socialdemokraterna sker denna brytpunkt i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet och kan urskiljas genom partiets förändrade inställning till privat produktion.

## Privatisering, decentralisering och valfrihet

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet började de politiska mot-sättningarna kring välfärdsstaten och dess framtid öka i intensitet och omfattning (se exempelvis Kuhnle 2010). Liksom i omvärlden ökade i Sverige under denna period betoningen på marknadsliknande reformer. Stegvis, men med ökad intensitet och omfattning under de senaste femton åren har centrala välfärdsområden som exempelvis vård, skola och omsorg reformerats under ledord som "valfrihet, mångfald, konkurrensutsättning och privatisering". Inom skolpolitiken och inom hälso- och sjukvårdspolitiken har detta verkställts genom bland annat de valfrihetsreformer som introducerades under början av 1990-talet (och inom primärvården återigen 2010) liksom andra genomgripande förändringar såsom decentraliseringen av huvudmannaskap, övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning samt förändrade finansieringsformer (Pierre 2007). Det är få politikområden som idag innefattar en lika komplex styrningsmodell som just skolan och hälso- och sjukvården.

Den svenska välfärdsmodellen har traditionellt baserats på en princip om den "högkvalitativa standardlösningen" som innebar att, genom att hålla kvaliteten på den offentliga servicen på en tillräckligt hög nivå, så skulle ingen efterfrågan på alternativa (och bättre) verksamheter uppstå. Inom ramen för ett sådant system var följaktligen "valfrihet" av ett begränsat värde eftersom servicen skulle vara lika var den än tillhandahölls (Rothstein 2002: 234-235). Mot bakgrund av den stora offentliga sektor som den svenska välfärdsmodellen har byggts upp och ut genom har frågan om "alternativ" eller "alternativa verksamheter" i mångt och mycket kommit att handla om privata alternativ.

En övergång från offentligt till privat betecknas vanligen som en *privatisering*. I mer specifik och konkret betydelse bör begreppet förstås som beslut och handlingar som är fattade och utförda av demokratiskt ansvariga aktörer och organ i den offentliga sektorn i syftet att överföra *något* som ditintills varit under offentligt ansvar eller ägo över till den privata sektorn. Innebörden av

Figur 1. Olika former av privatisering.

Olika former av privatisering		
Produktion	Privat	Offentligt
Reglering	Privat	Offentligt
Finansiering	Privat	Offentligt

detta *något* är emellertid inte givet. Lennart Lundqvist har lyft fram olika former av privatisering i en modell som visar olika möjliga scenarion beroende på hur dessa olika former för privatisering kombineras (Lundqvist 1988). Detta är en förenklad version av denna modell (figur 1).

Modellen innefattar således för det första frågan om själva produktionen, vem som ska vara huvudman för (utföra) verksamheten. Den andra formen av privatisering handlar om reglering, om vem som ska fatta beslut om regler och kvalitetsnormer för verksamheten, liksom att övervaka att de fattade besluten efterlevs. Avreglering i dessa sammanhang innebär inte sällan exempelvis etableringsfrihet, men det kan även innefatta att fritt konsumtionsval införs inom den offentliga produktionen. Slutligen innefattas frågan om finansiering och i dessa sammanhang handlar det främst om skattefinansiering alternativt avgiftsfinansiering. Dessa tre olika inflytandeformer ger alltså en rad möjliga alternativa former som alla står mellan uteslutande "privat" eller uteslutande "offentligt". Privatisering sker vidare inte enbart till marknadsagerande producenter, utan även till kooperativ, folkrörelser och ideella organisationer liksom yrkesorganisationer och slutligen brukare.

En ytterligare dimension av "marknadiseringen" av den offentliga sektorn har emellertid även innefattat ett ökat fokus på *decentralisering* (se exempelvis Ferlie 1996, Pierre 2007, Pollitt, Bouckaert 2011). Decentralisering kan i övergripande termer beskrivas som en "förflyttning av politisk och/eller administrativ makt och formell kompetens från centrala institutioner till institutioner på lägre nivåer" (Pierre 2001: 107). Men det sammanfattar också olika föreställningar om lokalt självbestämmande och om småskalighet (Pierre 2001: 105-107). Decentralisering relateras dock även till förskjutning av *ansvar*. Krisåren under 1990-talet innebar att den svenska staten ansåg att dess ansvar för samhällsekonomin som helhet nödvändiggjorde ökad kontroll över kommunerna och särskilt gällandes de områden som påverkade den offentliga sektorns utgifter. Samtidigt som kommunerna vunnit större frihet så ingrep staten tydligare för att påverka politikens innehåll (Petersson 2010: 84). Åke Bergmark och Renate Minas använder sig av begreppet *rescaling* för att beskriva just sådana processer där det sker en vertikal omfördelning av makt inom nationalstaten

(Bergmark, Minas 2007: 220–221). Från slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har en rad reformer implementerats i Sverige baserade på olika idéer om decentralisering, effektivisering och demokratisering.<sup>1</sup>

## I jakten på ett välfärdssamhälle

I den moderata argumentationen återspeglas under perioden 1970- till 1990-talet en stark uppfattning om att den statliga versionen av välfärd urholkar medborgarnas moral, och därmed den *alternativa gemenskapen* som endast kan skapas på frivillig basis utanför statens gränser (Moderaterna 1986: 2). Under hela perioden, men med mer intensitet och frekvens under den tidigare delen av den undersökta perioden, återkommer den moderata kritiken att den socialdemokratiska synen på välfärd är elitistisk och särskilt deras jämlikhetssträvan då den ”bygger på förutsättningen att den politiska makten bättre än människorna vet hur livet skall levas” (Moderaterna 1987c: 22–24). På samma sätt som socialdemokratin sett och ser kommunerna som ett sätt att decentralisera beslutsfattandet har moderaterna framhållit marknaden som det främsta instrumentet för detsamma (1986: 2, Moderaterna 1984: 5). Därför fanns under framför allt den första halvan av perioden också ett tydligt formulerat *motstånd* mot offentlig produktion (Moderaterna 1990a: 25).

Centralt för moderaternas position var det sätt som ”att välja” uppfattades och framhölls vara en grundläggande mänsklig rättighet. Dessutom framfördes valfriheten som en förutsättning för att åstadkomma ett välfärdssamhälle snarare än en välfärdsstat. I följdmotionen till den första statsbidragspropositionen för fristående skolor som Fälldinregeringen lade fram 1982/83 (prop. 1982/83:1 : 33–34), framhölls starkt rätten eller möjligheten att välja (i detta fall fristående skolor) just som en grundläggande frihet:

Föredragande har självfallet rätt att det inte föreligger någon *juridisk* skyldighet för det allmänna att på ekonomiskt eller på annat sätt direkt eller

1 Civildepartementet, som 1982 fick uppdraget (under en socialdemokratisk regering) att förnya den offentliga sektorn, var tongivande i debatten med ledord såsom demokrati, effektivitet och brukarinflytande (se exempelvis Norén 2003: 48ff). Inom vården gav den nya hälso- och sjukvårdslagen som trädde i kraft 1983 (1982:763) liksom den så kallade Dagmarreformen (prop. 1983/84:190) landstingen ytterligare ansvar och befogenheter att organisera vården efter lokala behov och förutsättningar liksom ett ökat fokus på lokala politiska nämnder och styrelser inom landstingen, tydligare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän genom en övergång till mål- och resultatstyrning, MRS (Hallin, Siverbo 2003: 47–48). Genom den så kallade Styrpropositionen 1988/89:4, Kommunaliseringspropositionen 1989/90:41 och Ansvarspropositionen 1990/91:18 decentraliserades även ansvaret för skolverksamheten från staten till kommunerna och det skedde även en övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Denna målstyrningsfilosofi kan även beskrivas som en mjuk statlig styrning där staten talar om vad som ska åstadkommas och med vilka ekonomiska ramar, snarare än hur (Bennich-Björkman, Blomqvist 2008: 208). Decentraliseringsfrågan sammanfaller därmed med regleringsdimensionen i den ovan presenterade dimensionen, genom att den urskiljer frågeställningar kring var och hur makt, befogenheter och inte minst ansvar ska placeras (regleras) i ett visst system.

indirekt understödja [den fristående, egen anm.] skolan. Men mot bakgrund av att principerna om friheter för enskilda individer är ”en av grundpelarna” i det demokratiska svenska samhället kan man inte så lättvindigt som föredragande gör friskriva sig från det moraliska ansvaret för att friheten också kan utnyttjas. (motion 1982/83:39 : 2).

Friheten ”kunde” alltså utnyttjas genom utökade möjligheter till statsbidrag. På så vis knöts valfriheten som en demokratisk grundpelare på ett direkt sätt till frågan om privatisering av (i detta fall skol-)produktionen (se även exempelvis prop. 1991/92:95 : 8). Trots den starka kritiken mot det offentliga och därmed även politiska beslut som reglerade det offentliga, talade moderaterna samtidigt om kommunal demokrati som något betydelsefullt (Moderaterna 1991: 5). I linje med moderaternas förbehållsamma hållning gentemot staten under den tidigare delen av den undersökta perioden eftersökte de även en decentralisering av den politiska reglering som trots allt ändå var nödvändig från nationell till lokal nivå. I ett kommunalpolitiskt program från tidigt 1990-tal deklarerar exempelvis att partiets ”övertygelse om mångfaldens överlägsenhet” innebar att det var oacceptabelt att överhuvudtaget försöka fastlägga hur en enskild kommun skulle drivas (Moderaterna 1991: 3).

Det bör även lyftas fram att trots den allmänna retoriken om rätten att välja som en grundläggande mänsklig rättighet så framstår den borgerliga regeringens husläkarreform (i propositionstexten) under tidigt 1990-tal mer som en reform med instrumentella syften – som att bemöta tillgänglighet, kontinuitet, brist på allmänspecialister samt styra patienter till rätt vårdnivå – än som en ideologisk valfrihetsrevolution (se exempelvis prop. 1992/93:160 : 16-17, 27). På ett liknande sätt finns det även i propositionen som föregick friskolereformen visserligen skrivningar om att föräldrars rätt att välja utbildning för sina barn är en grundläggande rättighet i ett demokratiskt samhälle – men i huvudsak framstår reformen i propositionen som ett instrumentellt sätt att utveckla, förnya och förbättra skolväsendet (se exempelvis prop. 1991/92:95 : 8). Synen på valfrihetsreformer som ett effektiviseringsinstrument finns starkt i den moderata argumentationen inom såväl skolan som vården under hela perioden (1975:332-336, 1978:4, 1984:35, 1986:23-24, 1990a:47, prop. 1991/92:95: 8-9, 1993a:21-23, 1998:12, 2005a:41, prop. 2008/09:74: 32-33, 2009: 74).

## Individualisering som privatisering [?]

Trots det starka betoningen på ”privat” framför ”offentligt” var det inte bara relationen mellan stat och marknad som stod i fokus för moderaterna. Under 1970- och 80-talen fanns en klar betoning i den moderata argumentationen på det *personliga* där begrepp som frivillighet, barmhärtighet och välgörenhet menades ge en oersättlig kvalitet som inte kunde överföras till de offentliga systemen (Moderaterna 1987a: 33-34). I början av 1990-talet

lanserade moderaterna begreppen stora och lilla världen som sen kom att bli ett återkommande argument om distinktionen mellan politiska och civila sfärer. Mot slutet av 1990-talet försvinner begreppsparet ut ur den moderata retoriken, men värnandet (och hyllandet) av den civila gemenskapen levde kvar en bit in på 2000-talet (se exempelvis Moderaterna 2001: 24). Därefter, under senare delen av den undersökta perioden likställs emellertid ”individualisering” och liknande synonymer i allt större utsträckning med privatisering och marknad snarare än med civilsamhället. Marknaden och dess privata aktörer framställs som en förutsättning för individuellt självbestämmande. Ett exempel på denna hållning kan exempelvis finnas i denna moderata motion från tidigt 2000-tal:

Vår utgångspunkt är att skolans problem inte är vare sig dess elever eller dess lärare. Inte heller är det läroplanen eller andra mål skolan har. Problemet är i stället skolans monopolistiska organisation som styr och låser. Medarbetarnas kraft tas inte till vara. Lösningen ligger därför i en förnyelse av varje skola på ett sätt som frigör kraften. Det är en sådan lösning vi nu vill introducera. (motion 2001/02:Ub15).

Det är över huvud taget en stark kontinuitet i moderaternas problemindentifikation, att det är de offentliga monopolerna som är verksamheternas (och medborgarnas) största problem. Under 1980- och 1990-talet drev moderaterna också starkt frågan om att avskaffa landstingen till förmån för ett försäkringsbaserat system (Moderaterna 1987b: 10). I likhet med dagens diskussion kring separationen mellan beställare och utförare anförde moderaterna argument för att ett försäkringsbaserat system skulle möjliggöra att beslutsmakten förflyttades från politisk nivå till verksamhetsnivå (Moderaterna 1990b: 274-275). I försäkringssystemet skulle patienter välja såväl försäkringsgivare som vårdgivare (Moderaterna 1983: 53) och därmed skulle *full* frihet för patienterna uppnås (se även exempelvis Moderaterna 1993a: 77-78).

Men samtidigt som moderaterna eftersträvade ett avskaffande av landstingen för att uppnå en ”full frihet”, beskrevs det föreslagna försäkringssystemet som ett system där anslutning var obligatorisk, avgiftsnivåer var inkomstproportionella, inga medborgare skulle kunna nekas försäkring och avgifterna skulle inte heller påverkas av uppfattat vårdbehov hos den enskilde. Grundåtagandet i den obligatoriska försäkringen var också tänkt motsvara det dåvarande landstingsåtagandet, varför en kompletterande försäkring inte skulle vara nödvändig (Egardt 2011). Därmed innefattade även detta system för finansiering ett offentligt ansvar och eftersom det heller inte gick att välja bort försäkring *per se* innefattade modellen inte heller valfrihet i relation till finansiering i den bemärkelsen.

Här ser vi hur moderaternas argumentation i mångt och mycket utgick från en idealiserad bild över hur marknaden fungerar och kritik mot vad de

karaktiserade som ett paternalistiskt argument mot privatisering. I riksdagstrycket framfördes dock i större utsträckning de privata alternativen som ”kompletterande” och trots att det inte fanns något principbeslut att frångå ambitionen om att avskaffa landstingen föreslogs inga förändringar i exempelvis Husläkarpropositionen (1992/93:160). Under 2000-talet slutade partiet att mer aktivt driva frågan om ett avskaffande av landstingen, men partistyrelsen tog inte direkt avstånd från strävan att avskaffa landstingen förrän 2007 i samband med deras partistämman i Gävle (Moderaterna 2007: 52, 76).

Trots detta sena styrelsebeslut uttalade partiledaren Fredrik Reinfeldt redan på 2005 års stämman att moderaterna ”[t]ror på att en skattefinansierad välfärd har stora fördelar, för att den utjämnar livschanser” och att en väl fungerande och skattefinansierad skola ger möjligheter till alla människor att komma till sin rätt och att ”behoven och aldrig plånboken ska styra rätten till sjukvård i Sverige” (Moderaterna 2005b: 8-9). Värnandet om det skattefinansierade systemet är klart motsägelsefullt i förhållande till den tidigare kritiken gentemot vad moderaterna ansåg vara menlösa (socialdemokratiska) försök att genom ett skattesystem institutionalisera samhällslig gemenskap. Det står också i klar motsatsställning till de tidigare ställningstagandena kring att det var genom en privatisering av finansieringen (åtminstone inom vården) som den reella valfriheten realiserades.

I alliansens valmanifest från 2010 anges vidare att ”en utvecklad välfärd är för alliansen en fråga om rättvisa” (Alliansen 2010b: 6) samtidigt som de också i såväl 2006 som 2010 års valmanifest uttalar att skolan och vården ska förnyas genom valfrihet, mångfald, konkurrens och ökad tillgänglighet (Alliansen 2006, 2010b), ambitioner som återkommit konsekvent. Valfrihet framhålls i alliansens utbildningsrapport som ett sätt att även minska segregation och ”klyftor” (Alliansen 2010a: 10). Det som kan utläsas i de ”nya” moderaternas argumentationslinje innefattar en delvis ny problembeskrivning då man anför att den traditionella socialdemokratiska politiken leder till större segregation och orättvisa. De lösningar som formuleras för dagens problem är emellertid i likhet med tidigare, valfrihet, etableringsfrihet och konkurrens. Att framhålla valfrihetssystemen som en rättvisereform inom skolan förekom dessutom redan under den tidigare delen av perioden (se exempelvis Moderaterna 1987b, 1993b: 4-5), även om det under 2000-talet blev allt mer återkommande att argumentera för valfriheten som ett sätt att motverka utslagning. Det är därför ett konsekvent förhållningssätt som reflekteras i såväl idéerna om vilka mål som identifieras och hur dessa ska nås.

Därför kan det även ifrågasättas huruvida det ”nya” i nya moderaterna de facto bör utläsas som ett diskursivt och ideologiskt skifte snarare än en stark kontinuitet i problemdefinitioner och uppfattade önskade och mål i dessa sammanhang. Det skulle kunna argumenteras för motsatsen mot bakgrund av att moderaterna de facto lämnat ambitionen om att privatisera



finansieringssystemet inom vården, och att den valfrihet de numera förespråkar är inom ramen för ett i grunden offentligt finansierat och reglerat system. Men genom att det försäkringssystem som förespråkades på 1990-talet ändå innefattade inkomstproportionerliga avgifter, obligatorisk anslutning och gemensamt grundåtagande motsvarande landstingsåtagandet, är det svårt att se hur det skiftet skulle kunna tolkas som ett radikalt systemskifte. Det är mot den bakgrunden jag menar att det är kontinuitet snarare än systemskifte som karakteriserar den moderata positionen i detta sammanhang.

Så här långt kan det fastställas att den moderata argumentationen grundas i ställningstagandena att individuell frihet och reell välfärd möjliggörs genom frånvaron av politiska beslut som reglerar verksamhetens innehåll, och till viss del form, i standardiserande riktning. Detta är knappast en revolutionerande slutsats, att moderaterna förespråkade marknad och civilsamhälle framför stat och kommun. Vad som emellertid är intressant är den paradox i argumentationen som här benämns ”frigörelse genom reglering” och som också illustrerar en förskjutning över tid i den moderata synen på den *lokala* politiska nivån, som ska belysas vidare i det följande.

## Frihetens paradox

Under den tidigare delen av den undersökta perioden är moderaterna, utöver värnandet av ”mångfaldens överlägsenhet” i relation till den lokala nivån, också explicita kring att politikernas uppgift ska vara att ange vilka mål som ska nås inom de olika verksamheterna, men inte hur dessa mål ska nås (se exempelvis motion 1988/89:Ub4 : 4). En likartad hållning kan också identifieras en bit in på 2000-talet då moderaterna framhöll hur det var nödvändigt att ”minska det politiska inflytandet över vårdens verksamhet och utformning” eftersom politiken ofta gör ”större skada än nytta” (Moderaterna 2005a: 39). I alliansens vådrapport uttalas även att ”utan etableringsfrihet blir det ingen *reell valfrihet* [egen kursiv] för medborgarna utan bara valfrihet på politikernas villkor” (Alliansen 2010c: 15). Den reella valfriheten förutsätter således etableringsfrihet för aktörerna och den avreglering som eftersträvas är därmed av medlen, det vill säga *hur:et*.

Denna linje kan sägas ha frångåtts genom vårdvalsreformen 2010, då den borgerliga regeringen stipulerade ett obligatoriskt införande av vårdvalssystem i samtliga landsting. I den proposition som föregick reformen omnämns det faktum att primärvården ”hittills präglats av olikhet över landet” i negativa ordalag och att en *nationellt reglerad* vårdvalsmodell skulle ge bättre förutsättningar för ”en mer enhetlig primärvård med större likhet över landet” (prop. 2008/09:74 : 21). Förvisso lagstiftades det om att landstingen skulle få möjlighet att regionalt utforma olika aspekter av valfrihetsmodellerna – men med obligatorium kring dess faktiska införande

och att systemen skulle införas med etableringsfrihet för vårdgivare och med en *per capita* finansiering (individuell ”peng”). Istället för att stanna vid att stipulera vad som ska uppnås, har de sålunda stipulerat även *hur*. Det är inte en orimlig tolkning att se det som resultatet av en ”realiteternas eftergivelse”, att moderaterna och den borgerliga regeringen konstaterat att valfrihetssystemen inte implementerats på frivillig basis i den utsträckning som partiet (och regeringen) eftersträvat.

Inom utbildningssektorn har som bekant den fria etableringen liksom finansieringssystemets utformning sen friskolereformens genomförande på 1990-talet skett genom den nationella nivån. Genom 2010 års skollag (2010:800) stärks också statens makt, bland annat genom att Skolinspektionen getts ökade sanktionsmöjligheter. Exempelvis kan de förelägga en huvudman att åtgärda brister och också förena ett sådant föreläggande med vite. På så vis återspeglas även på skolans område den ”rescaling” av den nationella nivåns makt som lyfts fram i relation till regleringen på vårdens område. Dessa ”omcentraliseringsprocesser” förutsätter närvaron av den *likriktande* staten som moderaterna själva konsekvent kritiserat och klandrat.<sup>2</sup> Rörelsen mot centralisering av regleringen återspeglar därmed ofrånkomligen en ambivalens i det moderata förhållningssättet och inte minst i relation till den konsekventa moderata kritiken gentemot statens politiska ambitioner om att ”lägga till rätta”.

En invändning kan vara att ställa frågan hur man annars skulle gå till väga? Alla marknader är reglerade i någon form och inte minst de marknader som berör offentlig sektor. Min poäng här är istället att den reglering som moderaterna efterfrågar innefattar en marknadsstyrning som nödvändiggör *central* styrning – snarare än *lokal* – det vill säga förekomsten av den nationella och likriktande staten som partiet själva konsekvent kritiserat och klandrat socialdemokraterna för att förespråka och värna. Det är *detta* jag menar ofrånkomligen återspeglar en ambivalens i det moderata förhållningssättet. Den borgerliga regeringen fattar politiska beslut på nationell nivå, om att inte fatta politiska beslut på lokal nivå, eftersom det visat sig att den lokala nivån inte valt de medel (etableringsfrihet och *per capita* finansiering) som regeringen vill se för att uppnå det identifierade målet (valfrihet). Den presenterade utvecklingen kan beskrivas genom matrisen i figur 1.1.

Moderaterna har rört sig från en position under den tidigare delen av den undersökta perioden där de eftersträvade privatisering inte bara av produktionen av skola och vård men även delvis av finansieringen av vården, till att idag omfamna och försvara den skattefinansierade välfärdsmodellen inom såväl

2 Likaså får staten en mer framträdande roll under slutet av den undersökta perioden genom den ökade betoningen på utvärdering och kvalitetsjämförelser för att tillförsäkra den kvalitetsutveckling som tidigare i större utsträckning förväntades åstadkommas kanske mer ensidigt genom konkurrens och konsumentval.

Figur 1.1. Utvecklingen av den moderata synen på privatisering

	Tidig position		Sen position	
Produktion	Privat		Privat	Offentligt
Reglering	Privat	Offentligt/ <i>lokal</i>	Privat	Offentligt/ <i>central</i>
Finansiering	Privat			Offentligt

skola som vård. En förskjutning har även skett i såväl synen på produktionen som regleringen, från att ha mer entydigt försvarat privat produktion och på ett direkt sätt kopplat den privata produktionen till förutsättningarna för det önskade innehållet i verksamheterna, finns idag ett något mer öppet förhållningssätt till offentlig produktion där det snarare är konkurrens och mångfald som presenteras som de främsta ledorden. När det gäller regleringsdimensionen finns en kontinuitet i hur moderaterna eftersträvar avreglering (och sedermera reglering om avreglering) inom såväl skola som vård, men en förskjutning i hur de ser på relationen mellan den lokala och den nationella politiska nivån.

## (Val)frihet genom det starka samhället

Valfrihet som begrepp och värde har till stora delar kommit att uppfattas som ett i huvudsak liberalt och borgerligt begrepp och moderaterna har också varit angelägna om att proklamera sig som valfrihetens främsta förkämpar. Socialdemokraterna har emellertid tidigt positionerat sig emot en sådan bild, genom att framhålla hur begreppet valfrihet hela tiden har varit ett socialdemokratiskt projekt. Det var Tage Erlander som 1962 lanserade idén om valfrihet genom "det starka samhället" där socialdemokratins syfte beskrevs som "att ge människor möjligheter att forma sitt liv så att de bäst tillvaratar sina anlag och förutsättningar" (Erlander 1962: 8). Socialdemokraterna har också framhållit hur det är genom starka samhället, framväxten av folkhemmet med omfattande sociala rättigheter, som verklig individuell valfrihet kan åstadkommas (se exempelvis Socialdemokraterna 1984: 68-69).

Då kritiken mot den offentliga sektorn växte under sent 1970-tal och tidigt 1980-tal visar det dåtida materialet att det inom socialdemokratien fanns en återkommande uppfattning om att man på olika sätt behövde hitta vägar för att öka medborgares delaktighet i skolan och vården snarare än att grundproblemet var att medborgarna inte fick "välja" serviceleverantör. Det handlade om att öka inflytandet genom politiska processer, inte inflytande utanför politikens ramar. Ett återkommande grepp i den socialdemokratiska argumentationen var även att benämna den politiska nivån som "samhället" och

politiker som ”folkvalda” eller ”förtroendevalda” snarare än just politiker (se även exempelvis Socialdemokraterna 1978: 529, 1987b: 5, prop. 1988/89:4 :12, 2009c: 47-48, 2009a: 4). På så vis betonades politikernas roll och uppgift som *medborgarnas företrädare* och det kan även förmodas att betoningen syftar till att tona ned bilden av politiker som byråkrater styrda av byråkratins egna mål och värden snarare än de av medborgarna formulerade mål och värden.

I argumentationen från 1970-tal och in på större delen av 1980-talet framträder också synen på att efterfrågan på den borgerliga versionen av valfrihet skapats av näringslivets intresse av att skapa nya marknader snarare än av medborgarna (se exempelvis Socialdemokraterna 1985b: 2). Dessutom framhölls att ett sådant system knappast skulle öka mångfalden (och därmed valfriheten för medborgarna), utan snarare att verksamheterna skulle strömlinjeformas (ibid, se även Socialdemokraterna 1984: 10, 1985b: 25, 1985a: 2, 1988a). I den mån privata alternativ omskrevs i positiva termer under denna tidigare del av den undersökta perioden är det i bemärkelsen *komplement* till den offentliga sektorn. Viktigt att framhäva är också att det i argumentationen låg en betoning på just samarbete framför konkurrens och att de privata alternativen aldrig fick ”bli ett hinder för insyn och demokratisk kontroll” (Socialdemokraterna 1988b). Det var, återigen, den form av valfrihet som endast kunde åstadkommas då *demokratin* var överordnad marknaden (Socialdemokraterna 1984: 10). Detta synsätt kommer att utgöra en viktig jämförelse för att kunna urskilja den omsvängning socialdemokraterna har gjort i synen på betydelsen av vilken typ av aktör som utför produktionen (se exempelvis Socialdemokraterna 1978: 528, 1979a, 1982b: 19, 1984: 10-11, 1990: 131-132, 1994: 18).

## Att lägga makten ”nära”

Till stora delar gjordes under den tidigare delen av den undersökta perioden ingen distinktion mellan privat produktion och privat finansiering i den socialdemokratiska argumentationen och det fanns en ganska grundläggande skepticism gentemot vilka fördelar valfrihetssystem med privata aktörer skulle kunna tänkas ha. Under denna period framkommer också stödet för den tidigare nämnda principen om den ”högkvalitativa standardmodellen”, genom uttalanden såsom att ”målet är att [vård]verksamheten ska vara så bra överallt, att man inte behöver byta!” (Socialdemokraterna 1989: 201).

Eftersom medborgarinflytande skulle möjliggöras och genomföras genom politiska processer var målet om allas deltagande i det politiska arbetet en ytterligare stark röd tråd i den socialdemokratiska argumentationen under framför allt 1970- och 80-talet. På samma sätt som moderaterna argumenterat för att marknaden är det mest decentraliserade beslutsfattandet var *kommunerna* i den socialdemokratiska ideologin

frigörelse- och demokratiseringsplattformar. Det var genom kommunerna, och den kommunala självstyrelsen, som socialdemokratien hade kunnat "lägga beslutanderätten" så nära medborgaren som möjligt (se exempelvis Socialdemokraterna 1979b: 26, 1982a: 50-52, 1984: 64, 1987b: 5, 1987a: 3, 1988a: 17-18.). Att socialdemokraterna talade om att lägga beslutanderätten "nära" (Socialdemokraterna 1988a) medborgarna istället för "hos" medborgarna, som moderaterna uttrycker (se exempelvis Moderaterna 1983: 12, 1990a: 53, 1990b: 280-281, 1999: 5, 1997: 223) bör ses som en signifikativ skillnad. Det kan också tilläggas att partiet i det så kallade *90-talsprogrammet* under slutet av 1980-talet argumenterade för att behovet av valfrihet inom den offentliga sektorn var mindre än inom den privata, eftersom möjligheter att påverka den offentliga sektorn redan fanns genom att "rösta och arbeta politiskt" (Socialdemokraterna 1989: 194). Detta illustrerar alltså återigen synen att påverkan *genom* politiken var överordnad.

Under samma period uttryckte socialdemokraterna vidare sitt motstånd gentemot så kallade pengsystem (som är en del av NPM-idéerna) mycket tydligt genom att hävda att de syftade till att dölja en övergång till ökad avgiftsfinsansiering av offentlig service och vård "som enbart kan gynna de rika", och att de innebar att debatten överfördes från den politiska (demokratiska) arenan till den (privata) marknaden, i syftet att undvika en fördelningspolitisk debatt (Socialdemokraterna 1982b: 35-36). De NPM-idéer som kom starkt under denna period utnämndes också av socialdemokraterna som del av en "nyliberal väckelsevåg" (Socialdemokraterna 1982b: 34). Detta trots att den socialdemokratiska regeringen alltså införde mål- och resultatstyrning i samband med kommunaliseringen av skolan. Tonläget i riksdagstrycken under samma period var också något annorlunda. I den så kallade styrpropositionen från 1988/89 presenterades valfrihet som ett sätt att förnya skolektorn och det utfärdades ett löfte om att det i framtiden skulle "finnas goda möjligheter för fristående skolor, som erbjuder alternativ till grundskolan, att bli godkända och få statsbidrag för sin verksamhet" (prop. 1988/89:4 : 52).

Fram till slutet av 1980-talet finansierades skolan genom ett öronmärkt statsbidrag och den ekonomiska styrningen var på så vis en mycket viktig del av statens styrning av skolan och syftade till att alla skolor och dess elever skulle få jämlika ekonomiska förutsättningar. Maria Jarl och Linda Rönnberg framhåller hur det var socialdemokraterna som initierade marknadsreformerna under 1980-talet genom en rad beslut som möjliggjorde friskolors etablering med offentliga bidrag, framför allt genom Finansdepartementet under Kjell-Olof Feldts initiativ<sup>3</sup> (Jarl, Rönnberg 2010: 75).

3 För en vidare diskussion kring Finansdepartementets och Utbildningsdepartementets roll i kommunaliseringen av skolan, se även Ringarp (2011).

Samtidigt kan man inte entydigt säga att det var socialdemokraterna som var initiativtagare till förändringarna, exempelvis har det tidigare avsnittet redovisat hur Fälldinregeringen diskuterade en förändring av statsbidragssystemet i en proposition redan 1982. Men framför allt kan den socialdemokratiska reformpolitiken (eller frånvaron av återställare på skolans område under 1990-talet), och därmed diskrepansen mellan handling och tal, betraktas som en reaktion på det dåvarande debattläget och omvärldssituationen. Det är också under brytpunkten mellan 1980- och 1990-talet som socialdemokraterna börjar tala om förekomsten av privata alternativ i något mer positiv bemärkelse. I en avhandling om kommunaliseringen av skolan anför Johanna Ringarp hur reformen passade väl med såväl Finansdepartementets ”ekonomiska perspektiv”, det vill säga staten hade ett stort offentligt underskott samtidigt som kommunernas ekonomi var god, som med Göran Perssons ”kommunala vision” (Ringarp 2011: 69-99) om den ”nära” demokratin som urskiljts i det här presenterade materialet.

Till skillnad från husläkarreformen valde den socialdemokratiska regeringen alltså att inte riva upp 1990-talets friskolereform då de återvunnit regeringsmakten 1994. I propositionen *Fristående skolor mm.* (1995/96:200), som socialdemokraterna då lade fram framstår det också som tydligt att målbilden om ökade möjligheter till lokala lösningar och prioriteringar, ökade möjligheter för lärare, skolledare, elever och föräldrar att i samspel med politiker påverka skolans villkor (prop. 1989/90:41 : 6), i hög grad liknade den moderata målbilden. Den signifikanta skillnaden är emellertid hur vardera parti såg vägen dit, där moderaterna eftersträvade privatisering och marknadsivering eftersökte socialdemokraterna decentralisering genom de politiska processerna och nivåerna. Rothstein påpekar, liksom Lundqvist, att det sällan handlar om ”antingen eller” när marknad kontra stat diskuteras (Rothstein 2002: 243, Lundqvist 1988). Under denna tidiga period utgick emellertid den socialdemokratiska argumentationen från, och förordade, en ganska renodlad offentlig linje när det gällde såväl reglering som produktion och finansiering.

Här återfinns en tydlig sammanlänkning mellan form och innehåll, då det i argumentationen framträder tydligt att det endast var genom en offentligt organiserad verksamhet som ”rättvisa, solidaritet och kvalitet i vård och omsorg” kunde uppnås (Socialdemokraterna 1987a: 3). Den offentliga sektorn hävdades ha ”varit det viktigaste instrumentet för att skapa ökad frihet för de stora medborgargrupperna” (Socialdemokraterna 1982a: 50-52). Medborgerlig emancipation förutsätter här ett oberoende av det civila samhället där välfärden inte fördelas som en välgörenhet utan just som en medborgerlig rättighet (Socialdemokraterna 1989: 14). Följaktligen är välfärdssektorernas organisering i allra högsta grad betraktad som en ideologisk fråga. Exempelvis uttryckte Socialdemokraterna i explicita

termer att ”sättet att organisera samhället blir av stor betydelse för människornas möjligheter att påverka välfärden. Politikens innehåll kan inte skiljas från organisationen i stat och kommun.” (Socialdemokraterna 1986: 2). På så vis illustras sålunda hur ”hur:et” i högsta grad också är en fråga om *vad*.

## Ny tid, ny socialdemokrati?

Den socialdemokratiska positionen kommer emellertid att förskjutas. Under början av 2000-talet började socialdemokraterna omtala friskolesystemet och privata aktörer i mer uttalad positiv bemärkelse och då främst i propositions-text. I propositionen *Fristående skolor* från 2001/02, som bl.a. syftade till att förtydliga skollagens villkor för godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor talade de för första gången om mångfald i relation till friskolor på ett sätt som liknade den tidiga moderata argumentationen (prop. 2001/02:35 : 29). Vad socialdemokraterna avsåg med mångfald i dessa sammanhang var svårfrånkomligen en privatisering av delar av produktionen. I kontrast till de tidigare uttalandena om att ”samhällsbehovet” av förnyelse genom friskolor kunde minskas genom att i större utsträckning satsa på de offentliga skolorna (se exempelvis motion 1991/92:Ub62), framstår ett sådant uttalande som en tydlig indikation på en positionsförskjutning. Även inom vården (om än något senare) kan denna förändring i fråga om privatiseringens omfattning gällande produktionen skönjas, ”för oss är driftsformen inte ett självändamål. Det centrala är kvaliteten och att resurserna används efter behov” (Socialdemokraterna 2009a: 12). Uttalandet måste ses som anmärkningsvärt i jämförelse med de tidigare ställningstagandena om den offentliga produktionen som en förutsättning för ett rättvist innehåll.

En definitiv tvekan kvarstår dock hos partiet som kan utläsas i flera aspekter. I friskolepropositionen betonades exempelvis fortsatt det politiska ansvaret för reglering och uppföljning, liksom hur utbildningen ”skall huvudsakligen bedrivas i offentlig regi” (prop. 2001/02:35 : 29-30) samt hur ”privata vinstintressen påverka sjukvårdens kvalitet eller likvärdighet” (Socialdemokraterna 2009a: 12). I Välfärdsrådets rapport föreslås också en lag om investeringsskydd som ska tillse att ”skattemedel avsedda för välfärd inte går till orimliga vinstuttag i privata företag” (Socialdemokraterna 2009b: 14-15). Trots ovan beskrivna förskjutning i synen på val mellan producenter, tycks det likaså finnas en stark kontinuitet i vilket typ av alternativa aktörer socialdemokraterna *helst* ser. Det är ideella, kooperativa och andra ”sammanslutningar utan vinstsyfte” (Socialdemokraterna 2009c: 47-48).

När det gäller det skolpolitiska området har mycket vatten flutit under broarna sedan socialdemokraterna aktivt tog ställning mot ett integrerande av privata skolor i det offentliga systemet och det finns också en samsyn kring

mål- och resultatstyrning som det centrala styrsystemet inom skolan. I jämförelse med utvecklingen inom hälso- och sjukvården har socialdemokraterna inte heller protesterat mot den ökade nationella regleringen som på skolans område tillkommer bland annat genom den nya skollagen (2010:800). Istället efterfrågade socialdemokraterna i följd motionen till propositionen för den nya skollagen att staten ska sätta upp principer för kommunernas resursfördelningsmodeller (motion 2009/10:Ub15). Dessutom efterfrågade de skärpta kvalitetskrav i skollagen, liksom nationella riktlinjer för "kvalitetsarbetets genomförandeprocess" (motion 2009/10:Ub15). Socialdemokraterna vill även införa "ett nationellt system med jämförelsetal som är enhetliga för alla skolor och alla kommuner och särskilda regler för hur skolor får marknadsföras" för att garantera att valet av skola grundar sig på "sakliga överväganden". (Socialdemokraterna 2009b: 38-39).

Vad som framstår av detta är att det även hos socialdemokraterna finns en strävan om stärkt nationell reglering och kontroll, där värdet och betydelsen av den *lokala demokratin* tonas ned. Den förändrade synen på privat produktion, från att betona vikten av vem som utför verksamheten till att framhålla att det är det kvalitativa innehållet, blir därmed också ett sätt att tyda förskjutningarna i den socialdemokratiska positionen kring reglering i avvägningen mellan lokal och nationell nivå. Annorlunda uttryckt kan förskjutningen inom produktionsdimensionen förklara förskjutningen i regleringsdimensionen med avseende synen på relationen mellan det lokala och det nationella. När politiken inte längre kan garantera välfärdens "output" genom att själva producera välfärden, blir det allt viktigare att fastställa dess former och ramverk, liksom att kontrollera dess resultat.

Socialdemokraterna uppvisar således dels en kontinuitet i de *instrumentella* värden som tilldelas staten när det gäller tilltron till staten som garant för ett önskvärt utfall (välfärd, deltagande, jämlikhet) dels en markant förändring i de *instrumentella värden* som tilldelas marknaden (effektivitet, valfrihet, kreativitet, mångfald). Ett sätt att förstå socialdemokraternas uppfattade ideologiska otydlighet de senaste åren kan då vara med utgångspunkt i denna förskjutning. I fråga om finansiering har socialdemokraternas position inte förändrats under den undersökta perioden med avseende privat kontra offentlig finansiering, vilket matrisen nedan också illustrerar. I den mån frågan är levande i dag handlar det om förekomsten av privata försäkringar inom hälso- och sjukvården där socialdemokraterna även i dag tydligt markerar motstånd till så kallade "gräddfiler" i vården, som också menas utmana det offentliga systemet.

Utifrån kategorisering av olika privatiseringsformer kan den socialdemokratiska utvecklingen av synen på privatisering illustreras genom följande matris (figur 1.2).

I jämförelse med den tidigare delen av den undersökta perioden omtalas alltså marknaden i fråga om produktion av vård och skola i långt mer positiv



Figur 1.2. Utvecklingen av den socialdemokratiska synen på privatisering

	Tidig position		Sen position	
Produktion		Offentligt	Privat	Offentligt
Reglering		Offentligt/ <i>lokal</i>		Offentligt/ <i>central</i>
Finansiering		Offentligt		Offentligt

bemärkelse under den senare delen av perioden. Samtidigt kvarstår en problematiserande hållning kring marknaden i de tre olika aspekterna av privatisering och ett värnande om den politiska nivåns förutsättningar och möjligheter att styra verksamheterna. Å ena sidan visar detta avsnitt hur socialdemokraterna numera framhåller hur det är innehållet i vården eller utbildningen som är betydelsefullt, inte vem som utfört den, vilket tydligt skiljer sig från hur de under den tidigare perioden såg offentlig produktion som en förutsättning för det önskvärda innehållet. I det perspektivet kan socialdemokraterna numera anses bejaka den form av valfrihet (mellan serviceproducenter) som moderaterna länge eftersträvat. Å andra sidan kan de olika förbehåll kring etableringsbestämmelser och vinstmöjligheter som hittills presenterats, tolkas som ett omständigt sätt att uttrycka att valfrihet och mångfald (i betydelsen privata aktörer) är bra om det framför allt fungerar som komplement, på marginalen. Detta på ett sätt som liknar den argumentation som socialdemokraterna förde på 1970–80-talet. Därför uppvisar socialdemokraterna under 2000-talet en hållning gentemot marknadens funktioner som i hög grad kan sägas präglas av en ambivalens.

## Röd och blå politisk ideologi, från kollision till konvergens [?]

I den offentliga debatten refereras det återkommande till frågan om huruvida socialdemokraterna och moderaterna närmat sig varandra ideologiskt och politiskt och många har också en bestämd uppfattning om dess svar. Mot bakgrund av den genomförda analysen här framstår ett antal punkter som centrala, och som även bidrar till att belysa de inledande frågeställningarna ovan om valfrihetens innebörd.

Analysen har visat hur socialdemokraterna konsekvent betraktat och argumenterat för välfärd(-sstat)en som ett gemensamt, solidariskt projekt med syftet att åstadkomma ett jämlikare, och därmed friare, samhälle – medan moderaterna å andra sidan argumenterat för att just ”staten” i sammanhanget är det största hindret för att åstadkomma ett ”genuint” välfärdssamhälle med ”reell” individuell frihet. Därför har också frågan om *privat* kontra *offentligt* haft en

central plats i bägge partiernas syn på valfrihet. Till skillnad från socialdemokraterna som betraktat kommunerna som plattformar för den "nära demokratin" där medborgare frigörs genom att delta i de lokala politiska processerna, har moderaterna konsekvent framhållt marknaden som det mest decentraliserade beslutsfattandet. Medan den socialdemokratiska ambitionen varit att lägga beslutsrätten så "nära" medborgarna som möjligt genom lokala politiska nivåer, har den moderata varit att lägga beslutsrätten "hos" medborgarna.

Socialdemokraternas position initialt i den undersökta perioden baserades på en ganska grundläggande skepticism gentemot samtliga former av privatisering, det vill säga reglering, produktion och finansiering. Dessutom likställdes till stor del privatisering av produktion och finansiering. Det vill säga, socialdemokraterna ansåg att privatisering av produktionen oundvikligen skulle leda till en större andel privat finansiering, vilket i sin tur skulle underminera ambitioner om en jämlik fördelning av välfärden. Det fanns således en tydlig sammanlänkning mellan form och innehåll, det var endast genom offentlig produktion, finansiering och reglering som det önskade utfallet om en jämlik välfärd kunde nås. I fråga om de tre olika formerna för privatisering så kan det konstateras att för socialdemokraterna formerades valfrihetens omfattning och innebörd i en inramning av frigörelse genom politiken. På så vis tilldelas staten och kanske mer specifikt den lokala politiska nivån i den socialdemokratiska politiska ideologin såväl instrumentella som essentiella värden, snarare än valfrihet i termer av val mellan välfärdstjänster.

Moderaterna å andra sidan innehade under den första delen av den undersökta perioden i princip en spegelvänd position i relation till socialdemokraterna. Det fanns ett tydligt formulerat motstånd mot såväl offentlig planering och organisering av välfärdstjänsterna, som mot offentlig produktion. I ett teoretiskt sammanhang relaterar decentralisering till överföring av makt och ansvar till lägre *politiska* och *organisatoriska* nivåer, inte till individer utanför dessa. I den moderata politiska ideologin handlar emellertid decentralisering om decentralisering till individen, ett perspektiv som kan förstås genom deras strävan att särskilja beställar- och utförarfunktionen. Det vill säga, genom att produktionen "frigörs" kan verksamheterna utvecklas på ett för individen attraktivt sätt vilket i sin tur innebär en överföring av makt och ansvar till *individen*. Det är därigenom som decentraliseringen till individen, i den moderata positionen, inte stannar vid valet av utförare, utan också innefattar ett ökat inflytande över verksamheternas innehåll. Därför blir också en privatisering av produktionen en förutsättning för medborgarnas möjligheter att välja välfärdstjänster efter de egna preferenserna.

Inom vården sträcker sig valfrihetens omfattning under den tidigare delen av den undersökta perioden till en strävan om att privatisera finansieringen. Även detta illustrerar en slags strävan efter att "frigöra" produktionen genom att göra vårdens institutioner självstyrande och förflytta beslutandemakt från

politisk nivå till konsumentnivå. På så vis sammanbinds form och innehåll även i den moderata politiska ideologin. I den moderata ideologin får marknaden och den "valfrihet" marknaden innebär således ett grundläggande värde genom att den möjliggör olika individers definitioner av grundläggande värden i det egna livet liksom att den tillförsäkrar den grundläggande mänskliga rättigheten *att välja*.

Moderaternas hållning i fråga om reglering är emellertid något dubbeltydig. Trots att de framhållit kommunal demokrati och bestämmanderätt (i förhållande till staten) som något betydelsefullt har de emellertid, genom den borgerliga regeringen, i de valfrihetsreformer som genomförts utformat modellerna med starkare *nationell* politisk reglering än tidigare. Det sker således en "rescaling", en vertikal omfördelning av makt inom staten. Å ena sidan är den enhetlighet och likhet som moderaterna eftersträvar en form som syftar till att skapa "mångfald" i bemärkelsen fler nya producenter på marknaden. Å andra sidan bör det betraktas som en förskjutning från det tidigare ställningstagandet att politikens roll var att formulera mål men inte medel, varför förskjutningen således också innefattar en förskjutning i synen på den nationella politiska nivåns uppgifter i fråga om reglering. I relation till de olika privatiseringsdimensionerna och innebörden för synen på valfrihet så sker förskjutningen i detta avseende således inte från privat till offentligt, utan från lokal till nationell inom den offentliga sfären. Den uppenbara invändningen att det är svårt att se hur den borgerliga regeringen annars skulle ha gått till väga när det gäller tillskapandet av dessa valfrihetsmodeller har redan nämnts. Landsting och kommuner hade (uppenbarligen) inte på frivillig basis fattat sådana beslut och den moderata ambitionen var och är att alla medborgare ska ha samma förutsättningar oavsett läns- och kommuntillhörighet. Det är likväl en tydlig paradox att det moderata välfärdssamhället uppenbarligen inte går att förverkliga utan en välfärdsstat och i detta avseende kan det kan skönjas en förändring i de instrumentella värden som moderaterna tilldelar *staten*.

Även socialdemokraternas initiala position förändras under den senare delen av den undersökta perioden. Å ena sidan är de tydliga med att det är de politiska nivåernas (i dessa sammanhang landsting och kommuner) möjligheter att lämpligast organisera vården och utbildningsverksamheten enligt de lokala förutsättningarna som ska prioriteras. Å andra sidan börjar de söka upphäva sammanlänknningen mellan välfärdens form och innehåll, genom att framhålla att det är den producerade kvaliteten som har betydelse, inte huvudmannen. I relation till det senare sker därmed även en förskjutning i fråga om *valfrihetens omfattning*, där en partiell privatisering av produktionen numera innefattas i det socialdemokratiska valfrihetsbegreppet. Ett sätt att karaktärisera förskjutningen är att socialdemokraterna numera tilldelar marknaden instrumentella värden som tidigare ansågs uteslutande tillhöra den offentliga sektorn på ett liknande sätt som moderaterna numera tilldelar staten instrumentella

värden. För socialdemokraterna innefattar detta även en förskjutning i synen på privatiseringens gränser och därtill en förändring i synen på valfrihetens innebörd. Det socialdemokratiska valfrihetsbegreppet innefattar alltjämt synen på valfrihet som valmöjligheter i livet i en bredare bemärkelse. Men det kombineras med ett tillerkännande av värdet att kunna välja mellan olika producenter av utbildning och vård (givet att det sker under jämlika förutsättningar och under offentlig reglering och finansiering).

Samtidigt återfinns, i likhet med moderaterna, i den socialdemokratiska argumentationen en tendens att sträva efter ökade nationella befogenheter och ansvar. Trots att de konsekvent framhållit sig värna den lokala nivåns handlingsutrymme välkomnas nu ett stärkande av den nationella nivån och de efterfrågar en vidare reglering gällande bland annat finansieringsmodeller, återreglering av vinster, tillsynsmöjligheter etc. Detta är en tendens som urskiljs starkare inom skolpolitiken än inom vården, men analysen visar att utvecklingen på vårdområdet till mångt och mycket har följt utvecklingen inom skolområdet med några års eftersläpning. Som tidigare argumenterats kan detta ses som ett resultat av den förskjutning som skett i den socialdemokratiska positionen i produktionsdimensionen. Då de kommit att acceptera privat produktion så blir också frågan om offentlig reglering allt viktigare för att på så vis tillförsäkra det önskvärda utfallet.

Utvecklingen under den undersökta perioden kan sålunda karakteriseras som en utveckling mot en ökad konvergens när det gäller synen på privatiseringens omfattning, där bägge partier numera säger sig bejaka en delvis privatisering av produktionen, men med fortsatt offentlig finansiering. Moderaterna har således rört sig från en mer nyliberal position i fråga om synen på välfärdens finansiering och i det avseendet konvergerat med den socialdemokratiska positionen. När det gäller regleringsdimensionen kvarstår motsättningarna i fråga om reglering av etablering och modeller för finansiering, liksom hur aktörernas möjligheter att göra vinstuttag ska regleras. Här finns en kontinuitet i skiljelinjen där moderaterna eftersträvar avreglering (och sedermera reglering om avreglering) inom såväl skola som vård och den socialdemokratiska ambitionen om att värna de politiska, och framför allt lokala politiska, nivåernas agerandeutrymme. I den dimensionen kvarstår alltså en grundläggande skiljelinje mellan partierna i, ytterst, synen på hur välfärden bör organiseras. Däremot har partierna konvergerat i den ökade betoning som läggs vid tillsyn och utvärdering som ett styrmedel där också (den nationella) staten har fått en mer framträdande roll inom bägge partiers ideologier.

Det har argumenterats att socialdemokraterna i praktiken banade väg för privatiseringen inom åtminstone skolväsendet genom kommunaliseringen av huvudmannaskapet och att de framför allt inte gjort mycket konkret för att stävja den pågående utvecklingen. Det kan och bör tolkas utifrån deras ambivalenta förhållningssätt till marknaden som inte minst urskiljs i den nutida

argumentationen där socialdemokraterna numera anser sig bejaka den formen av valfrihet (mellan serviceproducenter) som moderaterna länge förespråkade och eftersträvat, samtidigt som socialdemokraterna presenterar en rad olika förbehåll där en ökad offentlig kontroll över reglering, finansiering och delvis produktionen eftersträvas. Ett sätt att förstå socialdemokraternas uppfattade ideologiska otydlighet, som kritiserades starkt inte minst i 2010 års valrörelse, är just ur detta perspektiv. Alltså, den förskjutning eller kanske snarare det gränsöverskridande som skett i den socialdemokratiska argumentationen kring marknadens instrumentella värden i relation till de essentiella och instrumentella värden som tilldelas staten (politiken) så har en diskrepans uppstått i den politiska ideologin. Moderaternas ambivalens i fråga om statens uppgifter i regleringsdimensionen har inte påverkat övriga privatiseringsdimensioner och inte heller haft samma konsekvenser för den moderata innebörden av valfrihet, därför framstår också den moderata ideologin som mer koherent.

## Referenser

- Bennich-Björkman, Li & Blomqvist, Paula (red.), 2008. *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*, 1. uppl. Liber. Malmö: Liber.
- Bergmark, Åke & Minas, Renate, 2007. "Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun", *Socialvetenskaplig tidsskrift*, vol. 2-3, s. 220.
- Erlander, Tage, 1962. *Valfrihetens samhälle*. Stockholm: Tiden.
- Ferlie, Ewan (red.), 1996. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeden, Michael, 2003. *Ideology: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeden, Michael, 1996. *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Hallin, Bo & Siverbo, Sven, 2003. *Styrning och organisering inom hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Hartman, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?*, 1. uppl.. Stockholm: SNS förlag.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda, 2010. *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*, 1. uppl.. Stockholm: Liber.
- Kuhnle, Stein, 2010. "Turning Point for the European Social Model?", *Current History*, vol. 109, nr. 725, s. 99-104.
- Lundqvist, Lennart, 1988, "Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy Analysis", *Journal of Public Policy*, vol. 8, nr. 1, s. 1-19.
- Norén, Lars, 2003. *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS.
- Petersson, Olof, 2010. *Den offentliga makten*, 3., [aktualiserade] uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon, (red.), 2007. *Skolan som politisk organisation*, 1. uppl. Malmö: Gleerup.
- Pierre, Jon, 2001. "Decentralisering, governance och institutionell förändring", i *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Rothstein, Bo & Ahlbäck Öberg, Shirin (red.), 3. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011. *Public management reform: a comparative*

*analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state.* 3 ed. Oxford: Oxford University Press.

Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik: lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Stockholm: Makadam.

Rothstein, Bo, 2002. *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, 2., [rev.] uppl.* Stockholm: SNS förlag.

## MATERIAL

Aftonbladet 2011-09-07, "Maktens sanning ifrågasätts till slut".

Alliansen 2010a, "Alliansens arbetsgrupp för utbildning. Slutrapport". Tillgänglig via [alliansen.se](http://alliansen.se)

Alliansen 2010b, "Jobbmanifestet. Valmanifest 2010". Tillgänglig via [alliansen.se](http://alliansen.se)

Alliansen 2010c, "Vårdvalet 2010. Köfri, säker och jämlik vård med fokus på hälsa". Tillgänglig via [alliansen.se](http://alliansen.se)

Alliansen 2006, "Fler i arbete – mer att dela på. Valmanifest 2006". Tillgänglig via [alliansen.se](http://alliansen.se)

DN 2011-09-07, "Privatiseringar i välfärden har inte ökat effektiviteten" (Hartman, Laura).

Egardt, Peter, 2011, Intervju 12 september 2011.

GP 2011-09-08, "Det krävs inga skäl för frihet".

Moderaterna 2009, "Arbetsstämma". Västerås 27-30 augusti 2009, Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 2007, "Partistämman". Gävle 25-28 oktober 2007, Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 2005a, "Arbetsstämma". Örebro 25-28 augusti 2005. Proposition 3: Rätt vård i tid, Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 2005b, Reinfeldt, Fredrik. "Inledningsanförande av Fredrik Reinfeldt 26 augusti vid arbetsstämman i Örebro 25-28 augusti 2005", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 2001, "Verklighetens Sverige – ett diskussionsunderlag inför partistämman", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1999, Lundgren, Bo. "Anförande av partiordförande Bo Lundgren den 4 september vid partistämman i Stockholm 2-5 september 1999", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1998, "Skola", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1997, "Partistyrelsens förslag och yttranden. Partistämman 1997, 28-31 augusti 1997", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1993a, "1993:års handlingsprogram". Tillgänglig via [moderat.se](http://moderat.se)

Moderaterna 1993b, "Skall sossarna få riva upp rätten att välja skola?", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1991, "Kommunalprogram", Riksarkivet.

Moderaterna 1990a, "Dagiskö, vårdkö... Här finns alternativen!", Riksarkivet.

Moderaterna 1990b, "Partistyrelsens förslag och yttranden", Partistämman i Linköping, Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1987a, "Förändring och förankring – ett manifest om framtiden", Fastställt av Moderata samlingspartiets stämma i Malmö 23-26 oktober, Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1987b, "Kommunalprogram", Riksarkivet.

Moderaterna 1987c, "Propositioner. Partistämman i Malmö", Moderaternas kansliarkiv.

Moderaterna 1986, "Frihet och ansvar ett samråd om välfärd", Riksarkivet.

Moderaterna 1984, "1984:års Handlingsprogram", Tillgänglig via [moderat.se](http://moderat.se).

Moderaterna 1983, "Möjligheternas samhälle", Moderaternas kansliarkiv.

- Moderaterna 1978, "1978:års Idéprogram", Tillgänglig via moderat.se
- Moderaterna 1975, "Partistämman 8-11 oktober - 75, Norrköping", Moderaternas kansliarkiv.
- Motion 1982/83:39 Skolor med enskild huvudman m.m. (prop. 1982/83:1). Av Ulf Adelson m.fl. (m).
- Motion 1988/89:Ub4 med anledning av prop. 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning. Av Carl Bildt m.fl. (m).
- Motion 1991/92:Ub62 med anledning av prop. 1991/92:95 Valfrihet och fristående skolor. Av Lena Hjelm Wallén m.fl. (s).
- Motion 2001/02:Ub15 med anledning av prop. 2001/02:35 Fristående skolor. Av Beatrice Ask m.fl. (m).
- Motion 2009/10:Ub15 med anledning av prop. 2009/10:165 Den nya skollagen - För kunskap, valfrihet och trygghet, Marie Granlund m.fl.
- Prop. 1982/83:1 om skolor med enskild huvudman m.m.
- Prop. 1983/84:190 om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m.
- Prop. 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning.
- Prop. 1989/90:41 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.
- Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.
- Prop. 1992/93:160 om husläkare m.m.
- Prop. 2001/02:35 Fristående skolor.
- Prop. 2008/09:74 Vårdval i primärvården.
- Socialdemokraterna 2009a, "Hälso- och sjukvårdspolitiskt program. En politik för kvalitet och jämlik vård, Antaget av partistyrelsen 29 maj 2009". Tillgänglig via socialdemokraterna.se
- Socialdemokraterna 2009b, "Investera i vår välfärd. Välfärdsrådslagens rapport till Socialdemokratiska partistyrelsen". Tillgänglig via socialdemokraterna.se
- Socialdemokraterna 2009c, "Politiska riktlinjer. Antagna av Jobbkongressen 2009", Stockholm 2009-11-01. Tillgänglig via socialdemokraterna.se
- Socialdemokraterna 1994, "Rättvisa, omsorg och omtanke. Socialdemokraternas välfärdspolitik samt fyra debattinlägg om hur vi arbetar med välfärden", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1990, "Socialdemokraternas partiprogram, Antaget på socialdemokraternas 31:a kongress 1990", Arbetarrörelsens arkiv.
- Socialdemokraterna 1989, "90-talsprogrammet. En debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet", Tidens förlag, Stockholm.
- Socialdemokraterna 1988a, "Kommunal demokrati - i utveckling", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1988b, "Offentlig sektor och demokrati. Valfrihet, inte bara för dem som har råd!", SAP 6, Arbetarrörelsens arkiv.
- Socialdemokraterna 1987a, "Remiss <En offensiv för rättvisa>. "Demokratin i framtids-samhället", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1987b, Socialdemokraternas partikongress 1987. Partistyrelsens förslag 9. Riktlinjer: Demokratin i framtids-samhället, Arbetarrörelsens arkiv.
- Socialdemokraterna 1986, "Nu går vi vidare! Ett diskussionsunderlag om den offentliga sektorns förnyelse", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1985a, "Den nya svenska modellen", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1985b, "Partiskolan - kommunalpolitik", Brevskolan, Stockholm, Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1984, "Framtiden i folkets händer. Socialdemokratiskt program för medborgarskap och valfrihet", Tidens förlag, Stockholm.
- Socialdemokraterna 1982a, "Kommunal demokrati", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1982b, "Den mänskliga sektorn", Riksarkivet.
- Socialdemokraterna 1979a, "Inför 80-talet! Hälso- och sjukvård. Fortfarande återspeglar sig klassamhället i sjukdomar och ohälsa", Arbetarrörelsens arkiv.

Socialdemokraterna 1979b, "Partiskolan 4. Kommunalpolitik", Brevskolan, Stockholm, Riksarkivet.

Socialdemokraterna 1978, "Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis 27:e kongress 1978. Protokoll, första delen", Arbetarrörelsens arkiv.

UNT 2011-09-08, "Valfrihet är viktigt i sig".