



På lika villkor

*om kvalitet och valmöjligheter
i välfärden*

Sören Häggroth



På lika villkor

– om kvalitet och valmöjligheter i välfärden

Utgivare: **Arbetarrörelsens Tankesmedja**, asmedjan.se

Författare: **Sören Häggroth**

Författaren ansvarar för innehåll och åsikter i texten.

Omslagsfoto: Ove Andersson, a-smedjan

Tryck: Socialdemokraternas Hus AB, Stockholm, 2013

ISBN: 978-91-86919-14-6

Innehåll:

Förord	4
1. Bakgrund	5
2. Uppdraget	8
3. Ett nytt perspektiv på välfärdstjänster	10
4. En ny styrmodell för offentligt finansierad välfärdsverksamhet	14
5. Förbättrad kvalitet och ökad valfrihet inom olika verksamheter	39
6. Ersättningssystem	64
7. Möjligheterna att välja över kommungränserna i Stockholms län	66
8. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	67

Förord

Förord

tillkommer

Stockholm i mars 2013

Monika Arvidsson

Utredningschef, Arbetarrörelsens Tankesmedja

1. Bakgrund

Sättet att tillhandahålla grundläggande välfärdstjänster som förskola, skola, äldreomsorg och sjukvård har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Tidigare bedrevs dessa verksamheter i huvudsak i kommunal regi inom ramen för en nationell lagstiftning. Privata utförare finansierade med skattemedel har emellertid vuxit i betydelse, särskilt under senare år. Denna utveckling har skapat delvis nya förutsättningar både för lagstiftningen och för den politiska styrningen av välfärdsverksamheterna.

Utvecklingen av de privata driftsformerna inom välfärdsområdet startade på allvar i början av 1990-talet då bl.a. friskolereformen genomfördes. Men det är främst sedan Alliansregeringen tillträdde år 2006 som ökningen av de privata driftsformerna har tagit fart ordentligt.

Från början skedde utvecklingen av privata driftsformer i huvudsak inom ramen för en entreprenadmodell, där den offentliga beställaren och finansiären köpte tjänster från privata företag enligt kontraktsavtalade villkor. Det har emellertid blivit allt vanligare med s.k. kundvalsmodeller, där medborgarna själva får välja bland godkända producenter; det kan gälla förskolor, skolor, hemtjänst, äldreboenden eller vårdcentraler. Kundvalsmodellen innebär att medborgarna tar en offentligt finansierad ”påse” pengar med sig till den valda producenten, till exempel en ”skolpeng”.

Det är kommuner och landsting själva som beslutar om att införa valfrihetssystem enligt LOV, lagen om valfrihetssystem inom vård och omsorg. Alla landsting ska däremot ha valfrihetssystem, som ofta kallas vårdval, i primärvården från den 1 januari 2010. I landstingens övriga verksamhet och i kommunernas verksamhet är det upp till varje kommun eller landsting att besluta om att införa och utforma system enligt LOV. Valfrihetssystem kan exempelvis användas inom förskola, hemtjänst eller äldreboenden.

Om en kommun beslutar att införa LOV innebär det att alla företag som uppfyller de kriterier som kommunen ställt upp för verksamheten ska tillåtas bedriva verksamhet finansierad med kommunala medel. Etableringen av friskolor beslutas av Skolverket efter att yttrande har inhämtats hos kommunen.

I en forskningsantologi från Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) utgiven i september 2011 (*Konkurrensens konsekvenser*) dras följande slutsatser efter en genomgång av de senaste decenniernas privatiseringar och konkurrensutsättningar: ”Den främsta slutsatsen är att kunskapsläget inom många områden är anmärkningsvärt begränsat.” Forskningen kan således inte ge några entydiga svar på frågan om det blivit bättre eller sämre med de privata aktörernas intåg i den offentliga sektorn.

Även om det inte bedrivits någon systematisk forskning om de nya utförarna av välfärdstjänster finns det kunskap inom vissa områden och tydliga indikationer på problem och brister.

De studier som har gjorts av skillnaderna mellan kommunala och privata förskolor visar inte på några avgörande skillnader. När personalbemanning, personalens utbildningsnivå samt barngruppernas storlek jämförs framträder inte några avgörande skillnader mellan de olika formerna. Föräldrarna till barn i privata förskolor är emellertid något mer nöjda än föräldrar till barn i kommunala förskolor. En anledning till att det saknas information om verksamheten i förskolorna är att det är komplicerat att mäta kvalitet i förskolan, särskilt med tanke på att inga nationella prov eller liknande finns i förskolan.

Det fria skolvalet förefaller vara populärt hos både elever och föräldrar; elever och föräldrar i friskolor är mer nöjda än de är i kommunala skolor. En majoritet vill kunna välja skola.

Samtidigt kan det konstateras, att friskolorna blivit allt mer lika de kommunala skolorna vad gäller pedagogiska metoder; friskolorna har däremot utvecklat nya former för organisation och styrning. Lärartätheten och andelen lärare med pedagogisk utbildning är lägre i fristående grundskolor.

Erfarenheterna från det fria skolvalet och etableringen av friskolor visar att det finns ett behov av ett regelverk som säkerställer att en likvärdig kvalitet kan upprätthållas i såväl kommunala som fristående skolor.

Även när det gäller äldreomsorgen saknas till stor del kunskaper om konsekvenserna av kundval och konkurrens. I den ovan nämnda studien utförd av SNS konstateras följande: *”Några mindre studier, baserade på intervjuer med äldre hemtjänstmottagare i kundvalsmodeller visar att de flesta (men inte alla) äldre uppskattar möjligheten att få välja, men för de flesta är det viktigare att påverka hjälpens innehåll än att kunna välja mellan olika utförarorganisationer.”* En tydlig skillnad mellan kommunala och privata utförare finns inom äldreboende, där de kommunala boendeformerna har cirka 10 procent högre bemanning än de privata.

Den grundläggande idén bakom utvecklingen av privata alternativ till det kommunala utförandet av olika välfärdstjänster synes ha varit att själva valet mellan kommunala och privata utförare är en väsentlig fråga ur individens synvinkel. Det vill säga att kvaliteten i de verksamheter som individen behöver i olika skeden av livet till betydande del är beroende av att det finns en konkurrens mellan olika utförare och att denna konkurrens leder till att den enskilda individen får del av en verksamhet som är bättre anpassad till individens behov än den skulle ha varit utan denna konkurrens. Analogin med marknadsekonomin funktionssätt är tydlig och klar.

Som har framgått av ovanstående något rapsodiska sammanställning av erfarenheterna av privata utförare inom välfärdsverksamheterna är det långt ifrån säkert att privata utförare i alla lägen skapar verksamheter som är både bättre anpassade till individernas behov och som skapar en effektivare verksamhet. Visserligen är de som valt privata alternativ ofta något mer nöjda än de som valt kommunala alternativ, men skillnaderna är inte påfallande stora. Att kunna välja utförare är således ofta en möjlighet som efterfrågas, men de som använder de offentligt finansierade verksamheterna har som regel också krav på inne-

hållet i verksamheterna. Ett tydligt exempel på detta är att de äldre ofta känner ett stort behov av kontinuitet i den vård och omsorg som de erhåller, men att valet av utförare har en mer sekundär betydelse.

Syftet med denna rapport är att skissera ett alternativt förhållningssätt när det gäller individens förhållande till de offentligt finansierade välfärdsverksamheterna, främst skola och äldreomsorg. Begreppet kvalitet kommer att vara utgångspunkten för min analys och mina rekommendationer för hur välfärdens verksamheter i kommunerna bör utvecklas. Det är min bestämda uppfattning att individens möjligheter att välja i grunden är positiv, men att en högre välfärd för den enskilde kan skapas om valmöjligheterna också kompletteras med andra åtgärder som ökar den upplevda kvaliteten i den offentligt finansierade verksamheten.

2 Uppdraget

Denna rapport är resultatet av ett uppdrag givet av Socialdemokraterna i Stockholms Stadshus och Stockholms läns partidistrikt och i samarbete med Arbetarrörelsens Tankesmedja. Uppdraget handlar om att ta fram en ny styrmodell för offentligt finansierad välfärdsverksamhet, med fokus på kvalitet och möjligheter att välja.

Det konstateras i uppdragsbeskrivningen, att kommuninvånarna i dag har möjligheter att göra val över kommungränserna, ett exempel är den gemensamma gymnasiregionen. Men dessa

möjligheter skapar också problem för kommunerna, med kostnader de själva inte kan påverka (t.ex. om friskolor går i konkurs, då blir kommunen skyldig att ta ansvar för de drabbade eleverna i kommunal regi). Dagens pengssystem är dessutom svårt att överblicka med en rad olika modeller och strukturer för de olika välfärdstjänster som erbjuds.

Valfrihetssystem finns och är här för att stanna. Däremot är frågan hur kvaliteten i välfärdstjänsterna ska säkerställas och hur kostnaderna ska finansieras? På vilken nivå ska ansvaret för kvaliteten regleras? Vem ska ansvara för uppföljning och åtgärdande av kvalitetsbrister?

De principiella utgångspunkterna för uppdraget är följande:

- Grundläggande välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg ska fördelas efter behov.
- Den offentligt finansierade välfärden ska hålla hög kvalitet och produceras med hög effektivitet i resursutnyttjandet.
- Det är medborgarnas möjligheter att välja som ska tillgodoses – utförarna ska inte ges ökat utrymme att bestämma var verksamhet ska lokaliseras och vilka som ska få tillgång till vad.

Det förväntade resultatet av uppdraget är följande:

1. Presentation av en principmodell för styrning av offentligt finansierad verksamhet som, oberoende av driftsform, ger utrymme för styrning och resursfördelning utifrån behov och med fokus på resultat.

2. Presentation av en kravspecifikation för information som underlättar medborgarnas möjligheter att göra val av offentligt finansierad verksamhet.

3. Presentation av riktlinjer för att öka medborgarnas möjligheter att välja offentligt finansierad verksamhet över kommungränserna.

3. Ett nytt perspektiv på välfärdstjänster

När det gäller sättet att styra offentligt finansierade verksamheter brukar de teoretiska modellerna indelas i tre paradigmer eller tankeskolor: Public Administration, New Public Management (NPM) och Network Governance. Dessa tre paradigmer används både i vetenskapliga sammanhang och i reformverksamheter.

NPM och Network Governance sysslar i hög grad med frågor som handlar om hur välfärdstjänster ska organiseras. Public Administration härstammar från efterkrigstiden och är mer inriktat på frågor om organisation utifrån ett top-downperspektiv med betoning av regelverk och där medborgaren ses som en passiv mottagare av tjänster; denna tankeskola är inte särskilt aktuell i dagens diskussion om hur välfärdstjänster ska organiseras.

Det är däremot New Public Management. Den utgår i huvudsak från tanken att den offentliga sektorn kan bli effektivare genom att imitera den privata sektorn. Det ska ske genom att medborgarna i egenskap av ”kunder” ges frihet att välja mellan olika utförare av välfärdstjänster, att organisationerna struktureras på ett resurssnålt sätt (*lean production*) och att de anställda på basplanet ges stort spelrum för att möta olika situationer på ett flexibelt sätt. Kostnadskontroll ska ske genom redovisningsmetoder inspirerade av företagets metoder och effektivitet uppnås genom konkurrens samt uppdelning i beställare och utförare av tjänster. Ett utmärkande drag för NPM är vidare ett antal principer som handlar om ett skifte i ledarstil från centralisering till decentralisering, från monopol till konkurrens, från byråkratiska mekanismer till marknadsmekanismer och från fokus på intäkter till fokus på resultat och effekter.

Medborgaren som kund har en central roll i NPM. Så här beskrivs kundperspektivet i en skrift av Jon Sundbo och Marja Toivonen (*User-Based Innovation in Services*):

”The one-size-fits-all” services are considered to be out of line with the challenge of a rapidly changing society where people are faced with a great amount of information and choices on an everyday basis. These challenges require that public sector institutions are extremely flexible and adaptable,

and that the receivers of public services have a “choice” between different service providers. The use of the terms “consumer” and customer” is in this paradigm more prevalent than that of the “user”. Ideas of choice and “consumer-centred” approach to public services are thought to improve the quality of the services, and to include the possibility of “personalizing services.”

NPM utmanar också den gängse synen på politiken som instrument för att fördela tjänster utifrån olika politiska mål. Så här beskrivs NPM:s demokratisyn av Christensen & Lægreid (2002): *”Citizens are seen as a collection of customers with commercial rather than a political relationship to the government, and the public administration is seen as a service deliverer rather than a government institution.”*

Politiken ses enligt de nämnda författarna som en ”supermarket-modell”, vilken ger medborgarna en möjlighet att påverka innehållet i de folkvalda organens verksamhet genom sina egna personliga val av leverantörer. Det sker en förskjutning från det kollektiva medborgarskapet som kommer till uttryck i en representativ demokrati till ett individuellt konsumentperspektiv.

Det förefaller som om Network Governance åtminstone bland organisationsforskare är det nya paradigmet för att organisera välfärdstjänster. Huvudkritiken mot NPM är att detta paradigm har en alltför passiv syn på medborgarna. Idén bakom begreppet Network Governance är att betona partnerskap och samarbete med dem som brukar välfärdstjänster. Ordet ”kund” ersätts med ”brukare” för att understryka den mer aktiva roll som medborgaren förväntas spela i framställningen av välfärdstjänster. Den politiska styrningen förväntas i detta nya paradigm inriktas på att formulera strategiska mål, men i övrigt överlämna mycket av genomförandet av målen till den operativa nivån i samspelet mellan utförare och brukare. En förutsättning för att modellen ska fungera är en platt organisation med flexibla organisationsenheter.

Ett centralt begrepp i tänkandet kring Network Governance är *service design*. Med det menas att arbetet med att utforma välfärdstjänster ska utgå från olika målgrupper, t.ex. föräldrar med barn i förskolan, äldre med behov av stöd och hjälp och handikappade. Innehållet i de verksamheter som riktas mot olika målgrupper bör utformas i nära samarbete med de berörda

individerna i dessa grupper. Möjligheten att välja bland olika typer av utförare kan vara en faktor i ett serviceerbjudande men inte det enda.

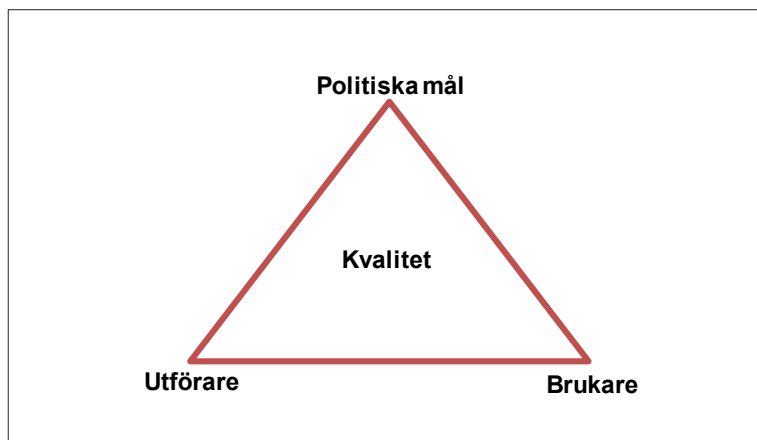
Ett bärande tema i idén om service design är att själva utförandet av välfärdstjänster sker i ett samarbete mellan olika aktörer, där medborgaren/brukaren själv är en av aktörerna. I stället för att konkurrera med varandra börjar exempelvis offentliga och privata aktörer samarbeta och medborgaren blir en aktiv aktör i stället för att vara en passiv konsument på en fingerad marknad. Det antas också att många innovationer kan bli resultatet av att olika aktörer samarbetar på ett nytt och tidigare inte prövat sätt. Ett praktiskt exempel kan vara att privata utförare öppnar sig för insyn i verksamheten och att idéer om hur en verksamhet kan organiseras förs över till offentliga utförare, eller vice versa. Samarbete snarare än konkurrens således!

Det finns lite olika uppfattningar om vilken roll medborgarna bör ha inom den grupp organisationsteoretiker som ansluter sig till idén om Network Governance. Vissa betonar att medborgarna bör vara medaktörer och själva delta i utförandet av välfärdstjänster t.ex. med eget arbete. Andra betonar att medborgarna bör ha en aktiv roll när det gäller att utöva ett inflytande på policy-nivå genom att delta i medborgarpaneler eller samråd med brukarna inför beslut om inriktningen av olika verksamheter. Vissa pekar främst på behovet av decentralisering till kommuner och inom kommuner till organisationer och olika typer av samfälligheter (eng. *local communities*).

En slutsats av denna genomgång av hur begreppet Network Governance tolkas är att det inte finns några entydiga uppfattningar bland dem som formulerat begreppet i vetenskapliga sammanhang. Det viktiga är emellertid att det råder en stor enighet inom denna krets om att det handlar om en utvecklingsmodell, som visserligen inkorporerar rätten att välja mellan olika utförare av välfärdstjänster, men att utgångspunkten är både bredare, mer anpassat till olika verksamheters förutsättningar och att medborgaren ges en mer aktiv roll i olika faser av framställningen av välfärdstjänster.

En viktig principiell skillnad mellan den marknadsorienterade NPM-modellen och idén om Network Governance är att den senare tankeskolan vill bryta den avpolitiserings som marknadsmodellen står för. I stället för en ordning där det handlar om att optimera servicelösningarna genom att addera individernas val vill förespråkarna för Network Governance hålla fast med de folkvalda institutionernas möjligheter att formulera strategiska mål utifrån politiska ideologier, men i övrigt ha en betydande frihet i utförandet av välfärdstjänsterna på den operativa nivån.

En praktisk slutsats av genomgången av tankarna bakom Network Governance är att flera olika organisationsprinciper kan behöva användas för att utveckla välfärdstjänsterna. Å ena sidan behövs ett styrsystem, som är hierarkiskt i den meningen att de mer övergripande och strategiska målen bryts ned och förverkligas i en organisation som är orienterad mot olika målgrupper som t.ex. skolbarn, äldre eller handikappade. På den nivå där brukarna möter utförarna kan däremot organisationsformerna variera från område till område och innehålla olika kombinationer av professionella utförare, brukare och frivilligorganisationer.



Figur 1. Samspel politiska mål, utförare och brukare

Ett område som ofta nämns i litteraturen om Network Governance är äldreomsorg (se t.ex. Sundbo och Toivonen). I de förändringsprocesser som beskrivs betonas, att äldreomsorgen inte kan bedrivas utifrån strikta regelverk och standarder. Tvärtom måste exempelvis hemtjänst bygga på en kontinuerlig dialog mellan brukare och utförare om brukarnas behov av olika typer av insatser. Det finns exempel i Danmark på att kommunerna skrivit in i kontrakten med privata utförare inom äldreomsorgen att företagen ska samarbeta med kommunen när det gäller att utveckla omsorgen om de äldre. I Danmark har även frivilligorganisationer inbjudits att medverka i äldreomsorgen genom olika sociala aktiviteter och utbildning i kommunal regi av anställda både i privata och kommunala verksamheter har genomförts.

Det är uppenbart att bland annat äldreomsorgen lämpar sig väl för att tillämpa idén om Network Governance. Kvaliteten kan öka och resurser hos olika aktörer kan mobiliseras.

I nästa avsnitt ska vi diskutera hur en styrmodell kan byggas upp utifrån de nya perspektiven på välfärdstjänster som har presenterats i detta avsnitt.

4. En ny styrmodell för offentligt finansierad välfärdsverksamhet

4.1 Inledning

Under de senaste decennierna har det skett ett omfattande utvecklingsarbete i kommunerna när det gäller sättet att styra och organisera den kommunala verksamheten. Den nya kommunallag, som trädde i kraft 1992, öppnade nya möjligheter för kommuner och landsting att organisera nämndverksamheten och skapa organisationsformer som var anpassade till lokala förhållanden. I förarbetena till den nya kommunallagen uttrycktes också en förväntan om att kommunerna i ökad utsträckning borde gå från detaljstyrning till målstyrning; en sådan utveck-

ling har också, men i varierande utsträckning, kommit tillstånd i flertalet kommuner.

Det finns en tämligen omfattande erfarenhetsgrund för att diskutera en vidareutveckling av styrningsformerna i kommunerna. Författaren gjorde tillsammans med Lars M. Andersson på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en studie av styrnings- och organisationsformer i ett 30-tal kommuner under hösten 2012, vilket är en utgångspunkt i detta avsnitt.

Nya driftsformer ställer nya krav på politikens förmåga att styra och leda olika verksamheter. När ett privat företag utför ett uppdrag mot ersättning ska detta föregås av en upphandling, vilket förutsätter att kommunen som upphandlande part tydligt har angivit kommunens krav i olika avseenden, bl.a. kvalitet och anställningsvillkor för personalen.

Det bör dock tilläggas, att det idag finns brister i sättet att styra egen-regiproduktionen (se Häggroth & Andersson: Kommunala vägval, 2012). Därför är behovet av en tydligare och bättre produktionsstyrning inte enbart motiverat av tillkomsten av alternativa driftsformer.

Formuleringen av kvalitetskrav blir särskilt viktiga när LOV ska tillämpas t.ex. inom äldreomsorgen (i de kommuner som infört lagen) eller när kommunen ska ta ställning till etablering av privata förskolor.

Kvalitetskraven blir dessutom en utgångspunkt för kommunens tillsyn av privata utförare.

I den nya situationen blir ett arbete med kvalitetsutveckling av strategisk betydelse. Oavsett driftsform innebär utvärdering, uppföljning och återkoppling av verksamhetens resultat en viktig del i kommunernas kvalitetsutveckling. Många kommuner har byggt uppföljnings- och utvärderingssystem som är anpassade för såväl den verksamhet som drivs i egen regi som den som drivs av någon annan.

4.2 Att företräda medborgarna

När den kommunala verksamheten nästan helt bedrevs i egen regi var det inte så självklart att de förtroendevalda i alla lägen såg som sin uppgift att företräda medborgarna. Det förekom till exempel att förtroendevalda i facknämnderna uppfattade sig som företrädare för verksamhetens intresse i förhållande till kommunstyrelsen, särskilt i samband med budgetförhandlingar.

Både övergången till målstyrning och alternativa driftsformer har skapat nya förutsättningar för politikerrollen i kommunerna. Ett 30-tal kommuner har delat upp de förtroendevalda i beställare och utförare. Oavsett vilka organisatoriska konsekvenser som dras av den nya situationen finns det ett stort behov av att klargöra vilken roll de förtroendevalda ska ha i styrningen av den kommunala verksamheten.

Väl strukturerade styrsystem behövs för att skapa genomslag och resultat av den förda lokala politiken. De förtroendevalda ska ha ansvar för att formulera visioner för kommunens utveckling, formulera mål och följa upp hur målen genomförs i den praktiska verksamheten. I alla dessa olika led bör givetvis medborgarnas behov och önskemål vara viktiga utgångspunkter.

En politikerroll som har tydligare fokus på att företräda medborgarna torde innebära att mer tid kommer att ägnas åt att lyssna på medborgarnas uppfattningar, att besöka verksamheter för att få inblick i hur dessa fungerar, att stimulera policy-diskussioner i de kommunala organen och att ge ordentlig tid åt analys och diskussioner om åtgärder för att förbättra den kommunala verksamheten. De förtroendevalda behöver också bli mer aktiva i diskussionen om hur verksamheten kan drivas med större effektivitet.

En politikerroll som står friare i förhållande till den kommunala förvaltningen torde också kunna innebära en mer pragmatisk syn på hur den kommunalt finansierade verksamheten ska drivas, dvs vilken roll alternativa driftsformer ska ha i förhållande till egen-regiverksamhet.

En följd av att medborgarna blir en del av processen torde bli att många förtroendevalda upplever att de blir tydligare i sin roll som företrädare för medborgarna jämfört med att tidigare ha företrätt personal och verksamhet.

4.3 En styrningsmodell

En av dem som studerat den kommunala produktionsstyrningen, Leif Anjou vid Stockholms universitet, Institutionen för kommunal ekonomi, har beskrivit denna på följande sätt:

”Styrningen är partiell, styrningsintensiteten är ofta svag och styrningens genomslagskraft låg. I avsaknad av styrning från förtroendemannanivån styrs ofta produktionen av tjänstemän som agerar självständigt i enlighet med starka institutioner baserade på professionella värderingar, etablerade förhållningssätt i yrket och på arbetsplatsen samt på statliga riktlinjer.”

När Lars M. Andersson och jag studerade den kommunala styrningen fann vi främst följande brister (ur Kommunala vägval):

- Kommunernas strategiska planering behöver vägledas av tydligare och mer realistiska mål.
- Målen för verksamheterna är för allmänt hållna, för många och i alltför liten utsträckning mätbara.
- Uppföljningen av verksamhetsmålen är alltför svag, bl.a. beroende på bristande kongruens mellan mål och indikatorer.
- Revisionen spelar en alltför passiv roll i uppföljningen.

När det gäller själva styrningsprocessen fann vi följande brister:

- Verksamhetsstyrningen är inte tillräckligt förankrad i organisationen. Det gäller att ha visioner och mål som är kända och accepterade samt att ha system som motiverar personalen att arbeta för att nå målen.
- Rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän är inte alltid klar. Tjänstemännen har ibland tilldelats roller som egentligen bör hanteras av förtroendevalda t.ex. godkännande av externa leverantörer.

- Kommunfullmäktiges roll som riktninggivare för hela den kommunala verksamheten är ibland bara formell. Rollen att företräda medborgarna i styrningen av den kommunala verksamheten bygger i alltför liten utsträckning på vad medborgarna faktiskt tycker om den kommunalt finansierade verksamheten.

Dessa brister i styrningen av den kommunalt finansierade verksamheten får också konsekvenser för hur kommunerna tillämpar LOV och Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Om inte verksamhetsmålen är tydliga och klara blir inte heller kommunernas formuleringar av krav i förfrågningsunderlagen så klara och entydiga som de borde vara. Det bör finnas en kongruens mellan den övergripande verksamhetsstyrningen och kriterierna i förfrågningsunderlagen.

Efter en genomgång av hur ett 30-tal kommuner har utformat sina styrsystem har jag funnit att det styrsystem som har utvecklats i Eskilstuna kommun har många intressanta drag. Det svarar framförallt upp mot önskemålet i uppdragsbeskrivningen att ta fram en styrningsmodell som ”ger utrymme för styrning och resursfördelning utifrån behov och med fokus på resultat”. Jag har besökt Eskilstuna kommun för att få en uppfattning av hur styrsystemet fungerar i praktiken.

Styrsystemet i Eskilstuna kommunkoncern

Orsaken till att kommunen bestämde sig för att göra en ordentlig satsning på att utveckla sitt styrsystem var en mycket kritisk revisionsrapport för åtta-nio år sedan. Revisionen visade bland annat att den kommunala verksamheten inte hölls samman av gemensamma mål och att dialogen mellan kommunstyrelse och nämnder samt mellan politiker och tjänstemän var för bristfällig. Ett uttryck för dessa brister var att cirka 80 procent av kommunstyrelsens uppdrag till nämnderna var okända för nämnderna.

Styrsystemet har utvecklats successivt; det första steget var att få en bättre struktur i budgetarbetet och att göra fleråriga budgetar. Denna förändring har bidragit till att kommunen alltid har haft en ekonomi i balans under de senaste åren.

Styrsystemets uppgift är att hålla samman styrningen av kommunens alla verksamheter med 8 500 medarbetare i 8 förvaltningar och 5 bolag så att den samlade kommunala verksamheten säkras och utvecklar den löpande verksamheten och genomför strategiska förbättringar så att de strategiska målen, som kommunfullmäktige beslutar, uppnås.

Det är en klart uttalad målsättning att brukaren eller kunden ska stå i fokus för alla verksamheter: ”I mötet mellan medarbetare och den som får service skapas värdet”, se figur 2. För att värden ska skapas behövs dels analyser av medborgarnas behov inom olika verksamhetsområden, dels ett styrsystem som fokuserar på resultaten av olika verksamhetsprocesser.



Figur 2. Från behov och efterfrågan till resultat/värde.
Exempel från Eskilstuna kommun

Eskilstunas vision ”Eskilstuna – den stolta fristaden” är den långsiktiga ledstjärnan för hela den kommunala verksamheten. Visionen har arbetats fram av politiker och tjänstemän gemensamt. Även kommuninvånarna inbjöds att delta, vilket resulterade i cirka 1 000 förslag; kommunen bildade sex fokusgrupper av kommuninvånare för att förankra förslaget till vision.

Den röda tråden i såväl planering, genomförande, uppföljning och analys går från visionen till:

- 4-åriga strategiska mål och 4-åriga processmål som visar vad som ska uppnås under mandatperioden;
- Nämndernas och bolagsstyrelsernas årliga åtaganden som tillsammans med enheternas lokala åtaganden och aktiviteter visar vad som ska uppnås under mandatperioden;
- Medarbetaröverenskommelser som tydliggör medarbetarnas bidrag till enhetens resultat.

Styrsystemet bygger på kommunkoncernens sju övergripande verksamhetsprocesser, se figur 3. I de underliggande verksamhetsprocesserna identifieras behov och efterfrågan, dvs här drivs de olika verksamheterna utifrån 4-åriga processmål som visar det resultat och värde som ska uppnås.



Figur 3. Verksamhetsprocesser. Exempel från Eskilstuna kommun

För områden där strategiska förbättringar behövs har kommunfullmäktige formulerat strategiska mål. De strategiska målen för perioden 2012-2015 är fyra: ”En attraktiv stad, höjd utbildningsnivå, ekologisk uthållighet samt fler jobb.” Se figur 4.



Figur 4.

Dessa fyra strategiska mål utgör den politiska nivåns styrning av den kommunala verksamheten. Det innebär att den politiska majoritet som tillträder efter ett val formulerar de strategiska mål som

ska vägleda hela den kommunala verksamheten under den kommande mandatperioden. Målen följs upp årligen genom indikatorer.

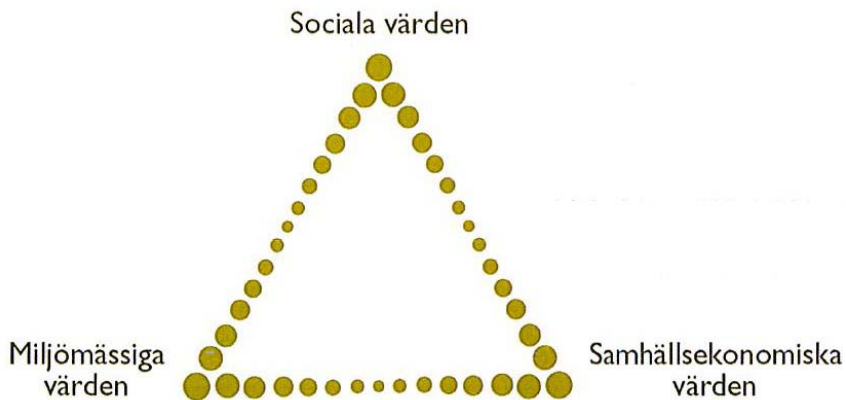
Det strategiska målet ”Höjd utbildningsnivå” följs exempelvis upp med 8 indikatorer:

- Andel 25-30-åringar som avslutat sina högre studier/utbildning.
- Föräldrarnas upplevelser av hur tryggt barnet är i förskolan och barns och elevers upplevelse av trygghet i grundskola och gymnasium.
- Barnens upplevelser hur roligt det är i förskolan.
- Antal barn per personal i förskolan.
- Andel elever som når målen i de nationella proven i skolår 3 och betygen i skolår 6.
- Andel elever med betyg i 16 ämnen.
- Genomsnittlig betygspoäng för elever som lämnar gymnasiet.
- Andel invånare, 20 år gamla, med grundläggande behörighet till universitet och högskola.

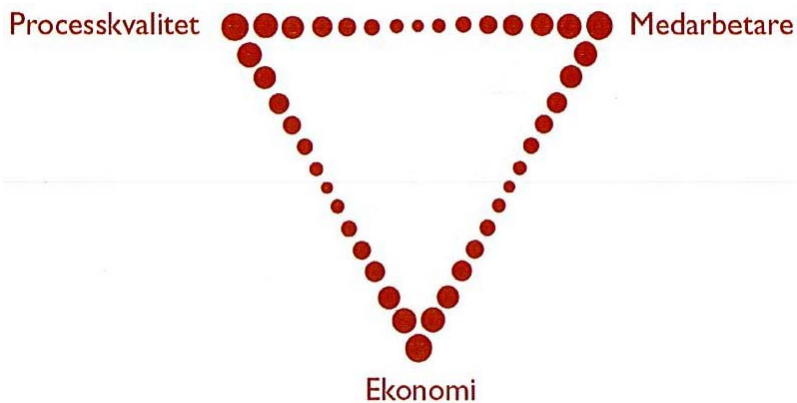
Efter den årliga uppföljningen av hur den kommunala verksamheten har utvecklats i förhållande till de strategiska målen fattar kommunstyrelse och fullmäktige beslut som syftar till att uppnå en bättre måluppfyllelse.

Organisationens värden har tagits fram i samarbete mellan de anställda och de förtroendevalda. Organisationens gemensamma värden har konkretiserats i handlingsplaner på varje arbetsenhet inom hela den kommunala verksamheten.

Hållbar utveckling och effektiv organisation utgör en väsentlig grund i styrsystemet. Bra verksamhet uppnås genom balans mellan hållbar utveckling och effektiv organisation. Det som kommunkoncernen åstadkommer för invånare, brukare och kunder ska leda till hållbar utveckling. Det ska ske genom att använda tillgängliga resurser på bästa sätt. Hållbar utveckling visar utåt vad som ska göras, effektiv organisation inåt, hur det ska ske, se figur 5 och 6.



Figur 5. Hållbar utveckling. Exempel från Eskilstuna kommun.



Figur 6. Effektiv organisation. Exempel från Eskilstuna kommun.

Hållbar utveckling – utåt och vad

Hållbar utveckling består av tre delar:

Sociala värden; att bygga ett samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls. I Eskilstuna handlar det bland annat om social omsorg, utbildning, trygghet, jämställdhet, mångfald, icke-diskriminering, jämlika villkor, kultur och en god folkhälsa.

Miljömässiga värden; att bevara vattnens, jordens och ekosystemens produktionsförmåga och inte äventyra naturen och människornas hälsa. I Eskilstuna handlar det bland annat om rent vatten, ren luft, mark utan föroreningar och klimatpåverkan.

Samhällsekonomiska värden; att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt. I Eskilstuna handlar det bland annat om invånarnas ekonomiska välfärd, kommunikationer, möjlighet att driva företag, tillgänglig kompetens för arbetsgivare och möjlighet att få arbete.

I kommunfullmäktiges årsredovisning visas de resultat som uppnåts och de värden som skapats för eskilstunaborna socialt, miljömässigt och samhällsekonomiskt.

Effektiv organisation – inåt och utåt

Effektiv organisation har tre perspektiv:

Perspektivet medarbetare tillgodoser behovet av kompetens i form av rekrytering och utbildning samt andra personalpolitiska satsningar. Kreativitet och innovation stimuleras av bra ledarskap.

Perspektivet ekonomi omfattar åtgärder för att säkerställa en ekonomi i balans. Effektivt resursutnyttjande och en god verksamhetsstyrning ger en stabil ekonomi.

Perspektivet processkvalitet omfattar utveckling av arbetsmetoder så att tillgänglig tid används på bästa sätt, att möjligheter till förnyelse och förenkling tillvaratas. Väl fungerande kommunikation ger tydlighet och samsyn om de mål som organisationen ska nå. En effektiv organisation uppnås i balans mellan de tre perspektiven.

Vid sidan av de styrdokument som beskrivs i det föregående finns också en del andra styrdokument. Det kan exempelvis gälla politiska program, lagstadgade planer, och handlingsplaner, vilka ska

vägas in vid fastställandet av årsplanen och verksamhetsplaner. Lagstadgade planer upprättas av kommunen enligt anvisningar och på uppdrag av staten.

För att få snabb och överskådlig information för planering och uppföljning används styrkort på alla nivåer i kommunkoncernen. Måten på styrkorten ska spegla det mest väsentliga i en verksamhet, men de fungerar också som referenspunkter i den löpande uppföljningen av verksamheten. Utvalda åtaganden, aktiviteter och nyckeltal på styrkortet blir ”drivare” för att uppnå resultatmål. De väljs ut för att de väntas leda till högre måluppfyllnad oavsett om målet är ökad eller bibehållen kvalitet.

Styrkortet utgår från hållbar utveckling och effektiv organisation. Tillsammans visar värdena i styrkortet hur verksamhetens resultat utvecklas. Styrkort kommer att införas i alla förvaltningar och bolag samt alla enheter. Vissa nyckeltal i styrkortet kommer att vara gemensamma. Det kan till exempel gälla redovisning av sjukfrånvaro och ekonomiskt utfall.

Alla delar i styrsystemet knyts samman dels i den årliga planeringsprocessen, dels i den likaledes årliga uppföljningen.

Vid ett besök i Eskilstuna framkom följande erfarenheter av det nu beskrivna styrsystemet.

- Den kommunala verksamheten har fått bättre fokus främst genom tillkomsten av de fyraåriga strategiska målen. Tidigare fanns en tendens att inte ge prioritet åt den vardagliga verksamheten inom vård, skola och omsorg.
- De förtroendevalda upplever att de har fått bättre genomslag för sina politiska riktlinjer i den kommunala verksamheten.
- Målstyrningen behöver successivt utvecklas till en resultatstyrning; det innebär att den politiska kommunledningen behöver uttrycka vilka resultat som ska åstadkommas i de olika verksamhetsprocesserna.
- Kommundirektören har fått bättre relationer till förvaltningscheferna. Det sker dels genom att kommundirektören leder styrgrupper med de berörda förvaltningscheferna i de sju

verksamhetsprocesserna, dels genom återkommande uppföljningsmöten med varje förvaltningschef.

- Uppföljningen av den kommunala verksamheten handlar mer om resultaten, mindre om aktiviteter.
- Allt mer uppmärksamhet ägnas åt de enskilda enheterna, typ daghem, skolor och äldreboende och deras förutsättningar för att skapa värden åt brukarna (genom resurser och kompetens). Styrningen tar hänsyn till att de kommunanställda i dag ofta har en hög utbildning och kompetens och att därför den politiska styrningen handlar mer om att skapa goda förutsättningar för mötet med brukarna och mindre om att styra verksamhetens innehåll.
- De privata utförarna ges samma förutsättningar som kommunens egen-regiverksamhet att arbeta mot den vision och de strategiska mål som kommunfullmäktige ställt upp. Kommunen har en samarbetsattityd till friskolor och andra privata aktörer. En skolinspektörstjänst har inrättats i syfte att hålla kontakt med bl.a. friskolorna.
- Styrningen av kommunkoncernen behöver vara balanserad, dvs. inte för detaljerad och inte för övergripande och allmän. Utrymme måste ges åt de lokala enheterna att vara flexibla i förhållande till brukarna.
- Stor uppmärksamhet behöver läggas på de enskilda medarbetarna genom delaktighet i formuleringen av vision, planer för enheterna och slutligen överenskommelser med varje medarbetare om bidraget till att uppnå de övergripande målen och värdena. Alla 8 500 anställdas ska utbildas i kommunens styrsystem för att öka förståelsen för detta.

Varje styrsystem som utvecklas måste naturligtvis vara anpassat till varje kommuns särskilda tradition och förutsättningar. Oberoende av hur man väljer att utforma ett styrsystem vill jag peka på följande mer grundläggande krav som kan ställas för att styrsystemet både ska grundas på en grundlig behovsanalys och samtidigt vara fokuserat på resultat:

- Få, men tydliga strategiska mål grundade på behovsbedömningar och analys av brukarnas nöjdhet.
- En balanserad koncernstyrning, omfattande både förvaltningarna och bolagen, inte för detaljerad och inte för allmän; utrymme för lokala enheter/bolag att vara flexibla i förhållande till brukarna.
- Fullmäktige formulerar vilka mål som ska uppnås både under mandatperioden och för varje verksamhetsår.
- De viktigaste strategiska målområdena organiseras i verksamhetsprocesser i vilka de strategiska målen bryts ned i operativa resultatmål. Kommunchefen leder styrningsgrupper med berörda förvaltningschefer inom varje verksamhetsprocess.
- Uppföljningen av den kommunala verksamheten bör handla mer om uppnådda resultat, mindre om genomförda aktiviteter.
- Stor uppmärksamhet i styrning och uppföljning bör ägnas åt de enskilda enheterna/bolagen typ daghem och skolor och deras förutsättningar för att skapa värden för brukarna i enlighet med de strategiska målen.
- De anställda bör göras delaktiga i formuleringen av vision, grundläggande värderingar, planer för enheterna samt slutligen träffa överenskommelser om sitt eget bidrag till att organisationens värden och mål uppnås.
- Den kommunala revisionen bör spela en mycket mer central betydelse i uppföljningen och utvärderingen av resultatet av kommunens genomförda verksamhet.
- Fullmäktige bör spela en aktiv roll både i formuleringen av vision, strategiska mål och i uppföljningen och utvärderingen av kommunens resultat.

En stilisering av de nämnda slutsatserna redovisas i figur 7.



Figur 7. En modell för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet.

4.4 Styrning och metoder för kvalitetsutveckling

Kvalitet är att göra rätt saker på rätt sätt. Kvaliteten uppstår i mötet mellan brukaren och den anställda. Kommunernas verksamhet handlar till stor del om tjänster, där brukarens upplevelser av kvalitet är lika viktig som objektivt uppmätt kvalitet.

Under senare år har allt fler kommuner börjat arbeta med en mer systematisk utveckling av kvaliteten i sin verksamhet. Arbetet har delvis samordnats av SKL och resulterat i en rad skrifter med redovisning av erfarenheter från enskilda kommuner (se referensförteckningen i denna rapport). De slutsatser som jag drar i detta avsnitt grundas till betydande del på de rapporter som SKL givit ut. Jag har också tagit del av erfarenheter från Storbritannien, där

kommunerna har arbetat med garantier om servicekvaliteter under ett tiotal år.

Benämningarna varierar från kommun till kommun: Tjänstegarantier, kvalitetsgarantier, kvalitetsdeklarationer, servicedeklarationer. De betyder dock samma sak: att tydliggöra tjänsterna för medborgarna. Jag använder här uttrycket *kvalitetsdeklaration*.

Utgångspunkten för införande av kvalitetsgarantier är att medborgarna har rätt att få veta vad de kan förvänta sig av de tjänster som kommunerna har ansvar för att utföra. De har därmed också rätt att få veta vad de inte kan förvänta sig. Samtidigt handlar naturligtvis kvalitetsgarantier om att så långt som möjligt anpassa de tjänster kommunen tillhandahåller till brukarnas behov och efterfrågan; detta är det yttersta syftet med kvalitetsdeklarationer.

Erfarenheterna visar att ett trepartssamarbete är en framgångsfaktor för att utveckla kvalitetsdeklarationer. Förtroendevalda, medborgare och personal bör alla involveras i arbetet. Det gäller inte minst att utveckla metoder för att ta reda på vilken service medborgarna förväntar sig av kommunen utifrån de ramar som finns.

Framgångsfaktorer för införande av kvalitetsdeklarationer eller liknande är enligt gjorda erfarenheter:

- Enkla dokument som tydligt talar om tjänstens innehåll och vad kommunen kan erbjuda brukaren.
- Deklarationerna bör grundas på vad som kommit fram i trepartssamarbetet mellan förtroendevalda, medborgare och personal.
- Deklarationerna bör grundas på vad som är viktigt för medborgarna.
- Synpunkts- och klagomålsmöjligheter samt tydlighet i vad som händer, när den enskilde har synpunkter på hur kommunen uppfyller kvalitetsdeklarationerna.
- Deklarationerna bör stödjas av system; för utbildning av personal, för klagomålshantering och för hur garantierna ska följas upp, utvärderas och förbättras.

- Deklarationerna bör knytas till styrsystemet för kommunen så att arbetet med garantierna blir ett naturligt inslag i kommunernas arbete.
- Spridning av information om kvalitetsdeklarationerna måste ske brett, kontinuerligt och aktivt marknadsföras till medborgarna.

De kommuner som har infört olika former av kvalitetsdeklarationer har ibland valt att börja i något eller några enstaka verksamhetsområden, ofta inom äldreomsorgen. Andra kommuner har från början valt att arbeta brett med att införa kvalitetsdeklarationer eller liknande i flertalet verksamheter som har en mer direkt betydelse för de enskilda medborgarna.

Tyresö är ett exempel på en kommun som har tagit fram kvalitetsdeklarationer inom förskola, grundskola, fritidsgårdar, gymnasium, äldreomsorg, handikappomsorg, individ & familjeomsorg, teknisk verksamhet, miljö & bygglov, kultur och fritid samt service. Totalt har cirka 20 garantier utarbetats.

Det är mycket väsentligt att medborgarna själva deltar i utformningen av kvalitetsdeklarationerna. I de kommuner som infört garantier finns en provkarta av exempel på hur medborgarna har involverats i arbetet. Ganska vanligt är att kommunerna inrättat särskilda fokusgrupper för de områden som garantierna omfattar. I Tyresö kommun arbetade man med fokusgrupper bland annat för föräldrar i förskolan, elever och föräldrar i grundskolan, samt ungdomar och föräldrar för fritidsgårdarna. Gymnasiet använde sig av elevkonferenser som har elevmajoritet, för att ta fram garantier.

Då det gäller garantier inom äldreomsorgen har som regel de lokala pensionärsorganisationerna deltagit i möten, samrådsgrupper eller i projektledning. Ett exempel är Luleå kommun i vilken ett 40-tal samrådsmöten genomfördes med vårdtagare/anhöriga och övriga, totalt cirka 1 000 personer.

Diskussionerna med dem som direkt använder de kommunala tjänsterna har ofta lett till överraskande slutsatser om vad som upplevs som väsentligt i de kommunala tjänsterna. Här är ett exempel från Luleå:

”Att utforma garantierna i nära samarbete med brukarna har man sett som viktigt. Det visade sig att pensionärerna har värderingar som i viss mån skiljer sig från de man har som yngre. Tryggheten betonas genomgående som allra viktigast. Valfrihet och pengar är inte viktigt. En idé om kompensation i pengar om garantierna inte fungerar uppfattar pensionärerna som ett sätt för kommunen att köpa sig fri från ansvar”.

Nedan återges ett exempel på en kvalitetsgaranti, hämtad från Luleå kommun.

ÄLDREBOENDE

Med äldreboende menas att Du bor i någon av kommunens bostäder där Du kan få hjälp och stöd av personal dygnet runt.

Till äldreboendet kan Du flytta när Dina behov är så omfattande att Du behöver tillgång till personal dygnet runt.

Det är alltid Du som avgör när Du ansöker om äldreboende. Tillsammans med personalen utformar Du innehållet i den hjälp Du behöver.

Vårt mål är att Du ska trivas och ha ett meningsfullt liv. I det målet ingår bland annat att ge Dig möjligheten att få göra det Du är intresserad av.

Personalen som arbetar på boendet kommer att möta Dig vänligt och korrekt och med stor respekt för Din person.

Vi **garanterar** att Din ansökan om äldreboende tas om hand utan dröjsmål. Du får beslut inom tre veckor.

Vi **garanterar** att Du får ett erbjudande om bostad inom 6-8 veckor efter det att Du beviljats äldreboende. Har du önskemål om att flytta till ett speciellt hus kan väntetiden bli längre. Vid akuta behov går det alltid att få tillfällig plats.

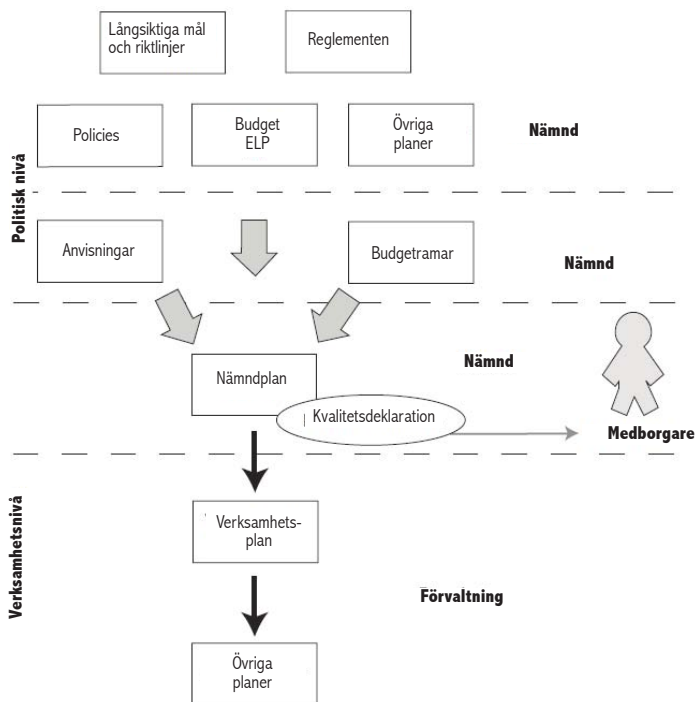
Vi **garanterar** att den mat som serveras är smaklig och näringsrik, och att möjlighet till alternativ mat finns.

Vi **garanterar** att Du alltid har kvar 1 540 kr varje månad för eget bruk efter att avgifter och hyra på äldreboendet är betalda.

Vi **garanterar** att sänka Dina avgifter på äldreboendet om det behövs, för att Din make/maka ska ha möjlighet att bo kvar i er gemensamma bostad till rimliga ekonomiska villkor.

Det är mycket väsentligt att kvalitetsgarantierna inordnas i kommunens styrsystem. Det innebär att garantierna kopplas ihop med de övergripande målen för kommunens olika verksamheter.

Ett exempel på hur kvalitetsgarantierna kommer in i kommunens styrsystem kan hämtas från Lomma kommun, se figur 8.



Figur 8. Styrsystem med kvalitetsdeklarationer. Exempel från Lomma kommun.

Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens fastställda mål och riktlinjer är i huvudsak av övergripande karaktär. Nämndplanen ska på ett operativt sätt ange vad som ska åstadkommas, dvs vilken service som ska ges till medborgarna.

Nämndplanen fungerar som ett uppdrag/beställning till verksamhetsorganisationen. När förvaltningschefen erhåller ett upp-

drag från nämnden innehåller denna en redovisning av vad som ska uppnås. I verksamhetsplanen beskriver förvaltningschefen hur det ska uppnås.

För medborgaren är nämndplanen ett viktigt men svårtillgängligt dokument. Kvalitetsdeklarationerna (Lommas benämning) blir det sätt som tydliggör nämndplanen för medborgarna. Kvalitetsdeklarationerna ingår nämligen i nämndplanerna. Genom att de är en del av nämndplanerna sker också en naturlig koppling till budgetprocessen. Nämndplanerna revideras årligen och därmed också kvalitetsdeklarationerna.

Det har länge funnits en föreställning om att kvalitet kostar pengar: ökar vi kostnaderna ökar kvaliteten, minskar vi kostnaderna försämras kvaliteten. Denna förenklade syn på sambanden stämmer illa med verkligheten. Det finns en mängd exempel som visar att högre kostnader inte alltid leder till att kvaliteten förbättras. Att styra kvaliteten på de kommunala tjänsterna enbart med resurstillskott är med andra ord ett trubbigt instrument.

Det finns flera olika verktyg som kan användas för att förbättra kvalitet. Det gäller exempelvis organisation, arbetssätt och personalens kompetens. Att stimulera innovationer genom att engagera både dem som använder kommunens tjänster och utför dem i ett förbättringsarbete kan också leda till bättre kvalitet utan att det behöver leda till ökade kostnader.

Det är väsentligt att systematiskt arbeta med kvalitetsförbättringar för att detta ska bli en integrerad del av det dagliga arbetet. Inom näringslivet är detta synsätt mer etablerat, men inget talar för att inte kommunerna skulle kunna göra det på samma sätt.

Under senare år har flera kommuner, med inspiration från näringslivet, börjat arbeta med olika metoder för ett ständigt pågående förbättringsarbete. Ofta kallas denna metod ”lean” eller ”lean production”. Syftet med denna metodik är att utveckla kvalitet och effektivitet i resursutnyttjandet. Ett exempel är Södertälje kommun, som driver ”Växthuset”. Så här beskrivs uppbygget:

”Det är vanligt att vi organiserar vårt arbete hierarkiskt med kontroll uppifrån och ner. De högre nivåerna i hierarkin har uppgiften att bestämma hur saker och ting ska skötas medan mellannivåerna planerar och kontrollerar dem som utför arbetet. Utförarna har ofta mycket lite inflytande över sin tillvaro, samtidigt som de har den bästa bilden av vilka förutsättningar som saknas för att verksamheten ska bli bättre. Att varje dag jobba i den process som skapar värden för brukarna och medborgarna ger känslan för verkliga och detaljerna som förbättringsarbetet måste utgå ifrån.

Istället för att jobba i ett kontrollerande och handlingsförlamande system vill vi med Växthuset bejaka hur varje individ är en hel resurs med förmåga att lösa problem, skapa mervärde åt medborgarna och själva utvecklas på kudden. Om den klassiska hierarkin tenderar att skapa en miljö som stänger, begränsar och låser in så ska Växthuset istället öppna, lyfta fram och låsa upp den otroliga potential som vi alla bär på. När vi utnyttjar potentialen kommer ingen utmaning att vara annat än en munsbit.”



Figur 9.

Under rubriken ”Slöserier” beskrivs arbetssättet i Växthuset på följande sätt:

”Vad vill brukaren få ut? Denna fråga definierar värde för en process. Man kan säga att det som är värdeskapande är de aktiviteter som direkt bidrar till att höja värdet på tjänsten eller produkten. Allt annat är icke värdeskapande men nödvändigt eller slöseri.

Att inom äldreomsorgen ta emot en inköpslista, samla ihop varorna samt överlämna varorna till brukaren som behöver hjälp med att få inköpen gjorda anses vara värdeskapande. Däremot att springa runt och leta efter varorna, att åka en gång till för att det blev fel, transportera varorna, att medarbetarna väntar på att bilen ska bli ledig med mera anses inte vara värdeskapande. Allt detta är slöseri alternativt icke värdeskapande men nödvändigt och ska med förbättringsarbete elimineras.”

4.5 Styrning av privata utförare

Kommuner får enligt kommunallagen överlämna driften av en kommunal angelägenhet till aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse eller enskild individ. Myndighetsutövning får bara skötas i kommunal regi.

Utvecklingen har gått från egen regi till allt mer komplexa system av aktörer, vilket ställer krav på styrning och uppföljning.

I kommunallagen ställs krav på kommunerna när verksamhet ska bedrivas av någon annan. Det är exempelvis att:

- Det finns möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten.
- Att det finns information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheterna utförs. Det kan till exempel ske genom att kommunen i sitt kontrakt kräver in löpande rapportering om verksamheten. Informationen blir offentlig i samma ögonblick som den ankommer till kommunen.

Kommunen ansvarar också för att:

- Verksamheten bedrivs enligt de mål, riktlinjer och föreskrifter som finns.
- Den interna kontrollen är tillräcklig.
- Verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt

Gemensamt för alternativa driftsformer är att kommunen har det yttersta ansvaret för verksamheten. Om den utförare som kommunen lagt ut verksamhet till av någon anledning upphör med sin verksamhet är kommunen skyldig att se till att brukaren får sitt behov tillgodosett på annat sätt.

I Sverige är upphandlingsformen inte det vanligaste förfarandet vid överlämnandet av drift av offentliga välfärdstjänster. Inom skolan och förskolan har lagstiftaren valt en bidragsmodell där verksamheter som uppfyller lagens krav blir godkända av staten och får rätt till bidrag till sin verksamhet.

Inom vård- och omsorgstjänster har lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) införts som alternativ till offentlig upphandling. LOV reglerar vad som ska gälla när kommuner och landsting inför valfrihetssystem vilket innebär att valet av utförare av de aktuella välfärdstjänsterna överläts till brukaren.

Inom primärvården måste landstingen sedan 2010 organisera primärvården inom ett vårdvalssystem i enlighet med LOV.

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten behandla leverantörer på ett likvärdigt sätt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem. Därmed gäller EU:s grundläggande rättsprinciper även vid tilldelningen av kontrakt enligt LOV.

Många olika typer av rättsliga frågor väcks när driften av välfärdstjänster överläts till privata företag och organisationer (se vidare Ardalan Shekarabi: Vinst och den offentliga tjänstemarknaden -en rättslig analys). En central fråga är vad som händer med grundlagsskyddade rättigheter som offentlighetsprincipen och meddelarfriheten när driften av offentliga uppgifter över-

lämnas till privata subjekt. Endast det allmänna är bundet av grundlagens rättighetsskydd. En annan central fråga är vad offentlig styrning genom avtal innebär för det allmännas möjligheter att kvalitetssäkra välfärdstjänster. En ytterligare fråga är konkurrensutsättningens konsekvenser för målsättningar om lika behandling och likvärdighet i välfärdssystemet.

En slutsats av denna rättsliga analys är att det är osäkert om kontraktsvillkor om exempelvis offentlighet, meddelarskydd och likabehandling klarar en rättslig prövning. Å andra sidan finns det ingen anledning att inte föra in villkor i avtal med externa utförare med innebörd att dessa ska verka utifrån samma förutsättningar som de egna kommunala verksamheterna; i vart fall till dess att en rättslig prövning har klargjort vad som ska gälla eller till dess att lagstiftningen har förtydligats.

Det är således nödvändigt med kontraktstyrning när externa utförare anlitas av kommunerna, även om de rättsliga förutsättningarna inte är helt klara. Förfrågningsunderlagen bör ange de krav som kommunen ställer upp t.ex. om bemanningspersonalens anställningsvillkor, kommunala kvalitetsdeklarationer, struktur för uppföljning och utvärdering, meddelarfrihet och insyn i verksamheten. En utmaning för beställarstyrningen är att utforma kvalitetskrav som garanterar en god kvalitet samtidigt som de ger utrymme för nytänkande och utveckling.

Det är också viktigt att fundera igenom vilka konsekvenserna ska bli om inte kraven uppfylls. Vissa brister kan vara så allvarliga att det kräver omedelbar uppsägning av avtal. Villkor för sanktioner och incitament under kontraktstiden måste framgå av förfrågningsunderlaget och kontraktet.

För både den som upphandlar verksamheten och den som utför den är det viktigt att känna till att kommunens revisorer har ett uppdrag att granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden, det vill säga som nämnden ansvarar för. Detta kan behöva förtydligas i förfrågningsunderlaget och kontraktet samtidigt som man regleras revisorernas rätt till insyn och tillträde att granska. Revisorernas granskning ska inriktas på att bedöma om den externa utföraren bedriver sin

verksamhet i linje med kommunens mål, beslut och kontrakt med utföraren.

För fristående skolor är kommunen inte huvudman, vilket innebär att uppföljningsansvaret ligger hos Skolinspektionen. Samtidigt förväntar sig ofta de kommuninvånare som har sina barn i friskolor att kommunen har ett ansvar för verksamheten. Dessutom finansierar kommunerna friskolorna. Detta gör att kommuner med friskolor behöver bli överens med huvudmännen för dessa skolor att få viss information om skolornas verksamhet för att kunna ta upp en diskussion om verksamheten. Detta behöver också ske när det gäller privata förskolor, för vilka kommunerna har ett lagstadgat tillsynsansvar.

4.6 Kvalitetsredovisningar

Som regel diskuteras kvalitet främst utifrån två perspektiv: Dels ett professionellt perspektiv, där de som arbetar i de olika verksamheterna formulerar kvaliteten utifrån sitt perspektiv, dels ett medborgar-/brukarperspektiv.

Professionernas värderingar stämmer inte alltid med de värderingar som medborgaren/brukaren lägger in i kvalitetsbegreppet. Detta är ganska naturligt. För att inte det professionella perspektivet ska bli alltför dominerande i mätningar av kvalitet är det väsentligt att båda perspektiven ges ett utrymme när kvaliteten ska mätas och utvärderas.

Ur ett medborgarperspektiv finns det ofta ”självklara” kvalitetsaspekter som exempelvis väntetid i myndighetsutövningen, kunskaper inom skolan, kötid till förskolan, nöjdhet med äldreboendet och så vidare. Så långt möjligt bör medborgarnas/brukarnas nöjdhet med den kommunala verksamheten mätas genom återkommande enkäter och intervjuundersökningar. Det är också väsentligt att dessa undersökningar redovisas i kommunens årsberättelse och dess webbsidor. I den mån dessa undersökningar kan brytas ned till enhetsnivå kan undersökningarna bli underlag för medborgarnas val av utförare.

Ofta sorteras kvalitetsbegreppet i två grupper. Den första gruppen är subjektiva mått, som utgår från vad den enskilde anser om verksamheten, dvs. mer en attityd. Den andra gruppen är de objektiva mått, vilka ofta utgår från de politiska målen för en verksamhet i form av resultatindikatorer. Kombinationen av dessa två grupper ger ofta en relevant bild av resultaten, om än inte effekterna, av en kommunal verksamhet.

Ett resultat måste alltid värderas. Om exempelvis en kommun redovisar att den under föregående år kunnat erbjuda en plats inom förskolan inom två månader, är det då ett bra resultat? För att värdera detta måste det ställas i relation till ett likadant mått i en annan kommun eller i förhållande till tidigare års resultat i den egna kommunen. Först när detta görs får resultatet ett värde och en betydelse, samt ett underlag för analys och förändringar.

Det finns gott om exempel på kvalitetsmått, både i Sverige och utomlands. Inom den anglosaxiska världen har man sedan flera år tillbaka använt sig av begreppet ”performance indicators”, vilka används såväl på lokal som nationell nivå (www.local-pi-library.gov.uk). Den danska staten har genomfört ett utredningsarbete med temat jämförande medborgarinformation, med ett stort antal exempel på information som medborgarna upplever som värdefulla och nyttiga (www.im.dk/publikationer/bet1399/forside.htm).

Även SKL har under ett flertal år tagit fram ett stort antal kvalitetsmått, vissa publicerade i skriftserien Öppna jämförelser. Även statliga myndigheter som Socialstyrelsen, Skolverket och Skolinspektionen har redovisat kvalitetsmått inom sina respektive ansvarsområden.

5. Förbättrad kvalitet och ökad valfrihet inom olika verksamheter

5.1 Allmänna förutsättningar

I uppdragsbeskrivningen anges de principiella utgångspunkterna för uppdraget på följande sätt:

- Grundläggande välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg ska fördelas efter behov.
- Den offentligt finansierade välfärden ska hålla hög kvalitet och produceras med hög effektivitet i resursutnyttjandet.
- Medborgarnas möjligheter att välja ska öka – utförarna ska inte ges ökat utrymme att bestämma var verksamhet ska lokaliseras och vilka som ska få tillgång till vad.

Att grundläggande välfärdstjänster ska fördelas efter behov är huvudprincipen i det som brukar kallas den generella välfärdspolitiken. Innebörden är exempelvis att alla barn har både rätt och skyldighet att gå i skolan och undervisningen i olika skolor ska vara likvärdig. Sjuka ska få bra vård, oberoende av inkomst och förmögenhet. Äldre ska få den vård och omsorg som de anses behöva efter en sakkunnig bedömning.

Individerna har en lagstadgad rätt till vissa typer av grundläggande tjänster och kan vid behov åberopa denna rätt i en rättslig prövning. Inom andra områden, t.ex. barnomsorgen, är rätten mer formulerad som en målsättning än en individuell rättighet.

Att den offentligt finansierade välfärden ska hålla hög kvalitet har sitt ursprung i socialminister Gustav Möllers bevingade uttryck att ”endast det bästa är gott nog åt folket”. Det finns också anledning att påminna om Gustav Möllers lika kända uttryck om att ”varje illa använd skattekrone är en stöld av folket”. Hög kvalitet och effektivitet i resursutnyttjandet har alltid varit vägledande för arbetet med att bygga ut välfärdssystemet i vårt land.

”Kvalitet” är ett mångdimensionellt begrepp. Ofta definieras begreppet som att ”göra rätt sak på rätt sätt” (Peter Drucker: ”Do the right thing and do it right”).

Det är väsentligt att ha brukarens perspektiv vid bedömning av kvalitet, det som ofta kallas kvalitetens subjektiva sida. När man har brukarperspektivet på välfärdstjänster handlar det helt enkelt om att bedöma hur nöjda brukarna är med de tjänster de får del av. Det kan ibland vara en grannliga uppgift att göra samlade bedömningar av brukarnas tillfredsställelse när det gäller välfärdstjänster, eftersom de ofta kan ha mycket varierande behov och förväntningar på verksamheternas innehåll.

Kvalitet har också en mer objektiv dimension. Denna aktualiseras främst när ambitionen är att mäta kvalitet i olika verksamheter och hur denna utvecklas. För att mäta kvalitet används ofta olika typer av kvalitetsindikatorer. Det kan exempelvis gälla barngruppers storlek i förskolan, lärartäthet i skolan, kötider i sjukvården och handläggningstider för olika typer av myndighetsärenden. Det görs numera omfattande och regelbundna mätningar av olika kvalitetsindikatorer inom den kommunala verksamheten. En del av dessa mätningar är samlade i en kommundatabas (www.kolada.se) samt publiceras bl.a. i serien *Öppna jämförelser* av SKL och Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har också en återkommande rapportering av utvecklingen inom äldreomsorgen, den s.k. Äldreguiden.

Samhällets resurser är begränsade. Därför kan brukarnas önskemål om allt högre kvalitet aldrig tillgodoses fullt ut. Olika verksamheter konkurrerar ständigt om resurserna. Det kan förväntas, att bristen på resurser blir allt mer accentuerad i takt med att de demografiska förändringarna i vårt land ger upphov till ett ständigt ökande behov av insatser inom vård och omsorg. Kraven på ett effektivt resursutnyttjande kommer att öka kraftigt under de kommande decennierna.

Det blir allt mer nödvändigt att söka nya och mer resursnåla vägar för att öka kvaliteten i välfärdstjänsterna. Det är också viktigt att rikta uppmärksamhet mot kvalitetsbrister och de kost-

nader dessa ger upphov till, se rapporten *Brister i kvalitet-kostar det?* utgiven av SKL år 2004.

Hur förhåller sig kvalitet till möjligheten att välja utförare? Som jag ser det är kvalitet överordnat valmöjligheten i den meningen att kvalitet handlar om att göra rätt saker i förhållande till brukaren av en offentlig tjänst, främst vad gäller verksamhetens innehåll. Valmöjligheten bör enligt min mening ses som en aspekt av kvalitet, nämligen möjligheten att själv välja vem som ska utföra en välfärdstjänst. Just möjligheten att själv välja utförare har sannolikt varierande betydelse inom olika verksamhetsområden och behovet att göra ett val av utförare varierar troligtvis från individ till individ.

Det är orimligt att tänka sig att individernas valmöjligheter, lika litet som kvaliteten, ska kunna utvecklas oberoende av de tillgängliga resurserna. Om exempelvis en fri etableringsrätt för privata utförare inom primärvården leder till att resurserna utarmas i de områden där etableringsintresset inte är lika stort bör detta naturligtvis leda till åtgärder. Det samma gäller om friskolorna utvecklas så att resurserna i mindre resursstarka områden måste minskas till förmån för de mer resursstarka områdena.

I de följande tre avsnitten kommer jag att diskutera hur verksamheterna inom förskola, grund- och gymnasieskola samt äldreomsorg kan behöva utvecklas för att bättre än idag svara upp mot kraven på kvalitet och individuella valmöjligheter. Enligt min mening är dessa båda begrepp mer i linje med det tänkande kring service som nu växer fram mer och mer, i reaktion mot det marknadstänkande som ofta kallas *New Public Management*. Den offentliga verksamheten har enligt min mening en särart genom att den i första hand ska ge uttryck för fördelningspolitiska ambitioner, i det här sammanhanget fördela grundläggande välfärdstjänster efter behov.

Att alltför ensidigt fokusera på valfrihet leder till att andra väsentliga faktorer i utformningen av välfärdstjänsterna får en alltför begränsad betydelse. Eftersom valfriheten har vunnit insteg i

den offentligt finansierade verksamheten är det emellertid nödvändigt att diskutera hur valfriheten ska ges en reell innebörd för dem som ska göra val. Informationen har härvidlag en strategisk betydelse för att alla på lika villkor ska kunna utnyttja de valmöjligheter som erbjuds.

Begreppet ”service design” har en väsentlig roll i det nya tänkandet kring offentlig service. Det innebär en betoning på behovet av samarbete mellan den som brukar en välfärdstjänst och den som utför den. Vidare är service design ett sätt att markera att själva sättet att utföra en tjänst kan se annorlunda ut i morgondagens samhälle, man kan t.ex. tänka sig att brukarna själva eller frivilligorganisationer har en mer aktiv roll i själva serviceproduktionen. Det kan också vara möjligt att utveckla samarbete mellan offentliga och privata utförare exempelvis när det gäller kompetensutveckling, nya arbetsmetoder och erfarenhetsutbyte.

I vart och ett av de följande tre avsnitten ska jag försöka besvara följande frågor:

- Vilka är de viktigaste bristerna i kvalitet och valmöjligheter?
- Vilka åtgärder bör prioriteras för att komma tillrätta med dessa?
- Vilka alternativa sätt finns för att organisera verksamheten?

5.2 Förskolan

Förskolan är en tjänst som majoriteten av svenska barnfamiljer utnyttjar och som dessutom är kraftigt subventionerad med skattemedel.

Kvaliteten i förskolan anses vara hög, delvis tack vare skollagen och den nationella läroplanen för förskolan.

Från början var förskolans uppgift i första hand att göra det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbeta. Med tiden har dock förskolans pedagogiska uppgifter fått ökad betydelse.

Genom skollagen 2010 blev *förskolan* en egen skolform för barn från ett år fram till skolstarten. *Pedagogisk omsorg* innefattar pedagogisk verksamhet för barn inskrivna i anordnarens hem eller olika flerfamiljslösningar. Den *öppna förskolan* ska erbjuda barn en god pedagogisk verksamhet tillsammans med egen förälder eller annan vuxen. Vi kommer här att fokusera på förskolan.

Från och med 1992 blev det möjligt även för vinstdrivande företag att bedriva subventionerad förskola, tidigare var detta möjligt endast för icke vinstdrivande organisationer t.ex. föräldrakooperativ och ideella organisationer. Sedan år 2006 råder fri etableringsrätt och kommunen är skyldig att betala bidrag till de fristående förskolorna och dessa bidrag ska fastställas på samma grunder som när resurserna till de egna kommunala förskolorna fördelas. Detta innebär till exempel att tilläggsbelopp betalas ut till föräldrarna till barn som har omfattande behov av särskilt stöd.

Det är kommunen som har tillsynsansvaret för de fristående förskolorna och därmed har rätt att granska verksamheten på plats samt begära in uppgifter från de fristående förskolorna. Skolinspektionen har i sin tur till uppgift att granska hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar.

Andelen barn inskrivna i fristående förskolor har ökat successivt och i oktober 2011 var andelen fria förskolor enligt Skolverkets kartläggning i hela landet 27 procent. Flera kommuner i Stockholms län har en mycket hög andel fristående förskolor. Täby kommun utmärker sig genom att så gott som samtliga barn är inskrivna i fristående förskolor.

Det finns ett grundläggande problem när det gäller att utvärdera kvaliteten i förskolan. Det handlar om att föräldrarnas och samhällets perspektiv på förskolan inte alltid stämmer överens. Genom införandet av läroplanen för förskolan och den avgiftsfria förskolan för tre- till femåringar har förskolans pedagogiska roll framhävts. Föräldrarna däremot torde i allmänhet ha önskemål om flexibilitet i meningen att kunna variera tiden för

lämning och hämtning. Om flexibiliteten drivs till sin spets kan detta inverka på behovet av att hålla samman barngrupperna och bedriva pedagogisk verksamhet i grupp. Ett extremfall är i de fall då föräldrarna arbetar natt och behöver nattöppna förskolor.

Ett annat problem när det gäller föräldrarnas bedömning av kvaliteten i förskolan är att föräldrarna i liten utsträckning deltar i den verksamhet som bedrivs, och därför är hänvisade till det intryck de får när de hämtar och lämnar barnen samt det som barnen berättar. Till skillnad från skolan finns inga nationella prov eller betyg som kan vägleda föräldrarna vid deras bedömning av kvaliteten i olika förskolor. Det kan antas att ryktesmekanismer får en relativt stor betydelse när föräldrar ska bedöma förskolor och ställs inför möjligheten välja förskola.

Det är omvittnat att det finns betydande problem när det gäller att värdera kvaliteten i förskolans verksamhet. I litteraturen som diskuterar kvalitet inom förskolan brukar man emellertid använda två olika kvalitetsmått (Laura Hartmann red. *Konkurrensens konsekvenser*, SNS 2011). Det första måttet består av så kallade input faktorer som är relativt lätta att mäta, som till exempel personaltäthet, storleken på barngrupper och personalens utbildning. I den engelskspråkiga litteraturen kallas dessa faktorer för *structural quality*. Det andra måttet, vilket i den engelskspråkiga litteraturen kallas *process quality*, är svårare att mäta och handlar om samspelet mellan personal och barn och de aktiviteter som finns på förskolan. För att mäta detta krävs i regel att man besöker förskolan och gör observationer på plats.

Det finns en ganska stor samstämmighet i litteraturen om vad som skapar god kvalitet i förskolan. Dessa faktorer är personaltäthet, personalens utbildning och barngruppernas storlek. Ett fortsatt arbete med att förbättra kvaliteten i förskolan bör i första hand ta sikte på dessa tre faktorer. Detta förutsatt att kommunen kan erbjuda plats i förskolan i den utsträckning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Skolverket har rekommenderat förskolorna att ha 15 barn per grupp som ett riktmärke. Skolverkets statistik från 2011 visar att

endast en tredjedel av barngrupperna bestod av 15 barn eller färre. Samtidigt hade drygt 18 procent av grupperna 20 eller fler barn.

Platsen i förskolan ska enligt skollagen ligga så nära hemmet som möjligt och hänsyn ska tas till föräldrarnas önskemål. Att kommunerna kan ordna plats i förskolan innebär inte alltid att föräldrarna kan välja förskola. Det förekommer att kommunen vid platsbrist erbjuder en plats i en förskola ”långt från hemmet” för att uppfylla platsgarantin i lagstiftningen. Flertalet av dessa kommuner tillåter att barnet omplaceras till en närmare förskola när en ledig plats uppstår.

Föräldrarna är som regel mycket nöjda med förskolan och det är inte några större skillnader mellan kommunala och fristående förskolor.

Inte heller när man jämför kommunala och fristående förskolor med objektiva mått så som personalbemanning, barngruppernas storlek och personalens utbildning framträder några väsentliga skillnader mellan de kommunala och de fristående förskolorna.

Förslag

Förskolan ska förbereda individerna för inträdet i skolan och det livslånga lärandet. Forskningen visar att en förskola med god kvalitet utjämnar barns olika förutsättningar och motverkar orättvisor i barns uppväxtförhållanden. Förskolor i närheten av bostaden underlättar föräldrarnas vardagstillvaro.

Personalens kompetens har, som sagts, stor betydelse för kvaliteten i förskolan. Strävan bör vara att höja andelen högskoleutbildad personal. Som exempel kan nämnas, att i Stockholms stad har endast 38 procent av personalen i förskolan högskoleutbildning, medan motsvarande andel i Göteborg är 56 procent och i Malmö 50 procent. En viktig förutsättning för att öka andelen förskollärare är att antalet utbildningsplatser ökar och att möjligheter ges för fler anställda inom förskolan att vidareutbilda sig.

Kontinuiteten i förskolan är viktig. Därför bör det vara en strävan att öka andelen heltidstjänster med konkurrenskraftiga löner; detta skulle minska personalomsättningen vilket är ett problem i många förskolor idag.

Kommunerna bör vidare ställa krav på att alla bidragsberättigade förskolor inordnas i en gemensam förskolekö. Enskilda förskolor som föräldrakooperativ bör kunna få ställa krav på föräldrarnas engagemang, däremot bör huvudregeln vara att enskilda förskolor tillämpar kommunens köregler.

I kommuner med stora socioekonomiska skillnader mellan olika bostadsområden är det väsentligt att kommunen anpassar förskolepengen till dessa skillnader i form av tillägg till grundbeloppet. Det möjliggör exempelvis ett utökad arbete med språkutveckling bland förskolebarnen.

Öppetiderna inom förskolan bör vara sådana att de även passar föräldrar som arbetar på obekväma arbetstider. Vid behov bör barnomsorg kunna erbjudas nattetid.

Det är också väsentligt att kommunen ställer upp målsättningar om barngruppernas storlek. Som exempel kan nämnas, att socialdemokraterna i Stockholm har ställt upp målet om 14 barn i småbarnsgrupper och 18 barn i syskongrupper. För att värna kvaliteten är det också väsentligt att ställa upp mål om personaltätheten.

En grundläggande förutsättning för att föräldrarna ska kunna välja mellan olika förskolor är att föräldrarna är informerade om kvaliteterna i de olika förskolorna. Som tidigare påpekats torde denna information idag i ganska betydande omfattning komma via ryktesmekanismer.

Det är inte helt enkelt att ange vilka faktorer som är väsentliga att lyfta fram i en utökad information till föräldrarna för att skapa bättre förutsättningar för mer rationella val mellan olika förskolor, om detta är ett intresse. Det finns nämligen studier som visar att experter och föräldrar ofta har olika kriterier för

att bedöma om en förskola fungerar bra eller dåligt. Givna faktorer i en information är emellertid kötid, personaltäthet, barngruppernas storlek och personalens utbildning dvs. faktorer som sannolikt skapar goda förutsättningar för hög kvalitet men inte garanterar hög kvalitet. Det är också önskvärt att kunna informera om exempelvis verksamhetens innehåll, pedagogiska metoder och flexibilitet vad gäller öppettider, former för föräldrasamråd och möjligheter till egna arbetsinsatser.

Det är väsentligt att föräldrarnas bedömning av olika förskolor kan redovisas, det kan exempelvis gälla om barnet känner sig tryggt, om förskolan stimulerar barnets lust att lära och tar till vara barnets tankar och idéer. Även föräldrarnas uppfattning om informationen om verksamheten samt möjligheterna att påverka verksamheten har ett intresse.

Informationen om kvaliteten i förskolornas verksamhet är idag bristfällig; en anledning kan vara att inga nationella prov eller liknande finns för förskolan. Ett exempel på kvalitetsredovisning finns i Huddinge kommun, se vidare www.huddinge.se/jamfor-service.

När det gäller förskolan bör det finnas goda möjligheter att utveckla icke vinstdrivande verksamheter vid sidan av de kommunala förskolorna. Föräldrakooperativ har en tradition i Sverige sedan 1980-talet. Det bör ske en närmare analys av hur bättre förutsättningar kan skapas för ideella organisationer och sammanslutningar av föräldrar för att driva förskolor. En fråga som bör belysas gäller om ideella alternativ kan ges en gynnsam ställning vid upphandlingar och tillämpningen av lagen om valfrihetssystem.

5.3 Grundskola och gymnasieskola

I och med friskolereformen år 1992 ökade möjligheterna att välja skola markant. Dels blev det möjligt att välja skola utanför det traditionella upptagningsområdet, dels infördes skolpengen

vilket underlättade etableringen av privata friskolor. För att driva en friskola måste huvudmannen ha tillstånd av Skolinspektionen och verksamheten finansieras av en skolpeng som följer eleven.

Den exakta utformningen av skolpengen skiljer sig från kommun till kommun men i princip följer en viss summa pengar, baserad på kommunens genomsnittliga utgifter per elev i de kommunala skolorna-eleven. För att vara berättigad till ersättning måste friskolorna vara öppna för alla elever och friskolorna får inte ta ut avgifter utöver skolpengen.

Medan den nya skollagen år 2010 är tydlig med att fristående och kommunala skolor ska behandlas lika så kvarstår vissa olikheter. En av dessa är att friskolorna kan anta elever baserat på kötid vilket inte kommunala skolor kan göra. En annan skillnad är att de kommunala skolorna har som ansvar att ge utbildning till alla som så önskar medan friskolorna själva bestämmer hur många elever de vill anta.

Sedan genomförandet av friskolereformen har friskolorna blivit ett allt viktigare inslag i det svenska utbildningssystemet. I dagsläget får drygt tio procent av grundskoleeleverna och drygt tjugo procent av gymnasieeleverna sin utbildning vid en friskola. Enligt Skolverkets kartläggning i oktober 2011 var 16 procent av de allmänna (inte särskolorna) grundskolorna fristående. Av de allmänna gymnasieskolorna var vid samma tidpunkt 50 procent fristående.

I Stockholms län har kommunerna en gemensam intagning till gymnasieskolan och hälften av gymnasieeleverna väljer ett gymnasium i annan kommun än den de bor i.

SNS har i rapporten *Konkurrensens konsekvenser* (red. Laura Hartman, 2011) redovisat en samlad bedömning av hur friskolorna fungerar jämfört med de kommunala skolorna. Rapporten innehåller följande slutsatser:

”Friskolorna är populära bland både elever och lärare. Dessutom finns det forskning som tyder på att den konkurrens de bidragit med haft vissa positiva effekter både för elevernas kunskapsutveckling och för lärarnas arbetssitua-

tion. Samtidigt har svenska elevers kunskapsnivå försämrats kraftigt under de senaste 15 åren och den ökande segregationen på skolnivå har sannolikt spelat en viss roll för denna utveckling. Risken finns även att det ökade inslaget av vinstdrivande aktörer kommer att leda till kvalitetsförsämringar. Friskolediskussionen borde i framtiden mer än något annat handla om hur regelverk, kontroller och sanktionsinstrument ska utformas för att i högre grad utnyttja det fria skolvalets goda sidor och minska dess potentiella skadeverkningar.”

De kvalitetskrav som skolorna ska uppfylla finns dels i skollagen, dels i skolans läroplaner. Betygssättningen och resultaten i de nationella skolproven är de viktigaste indikatorerna för bedömningen av hur väl skolor och elever uppfyller de nationella kvalitetskraven.

Viktiga förutsättningar för kvalitet i skolan är främst lärartätheten, lärarnas kompetens, pedagogiska metoder, samspelet mellan lärare och elever, förekomsten av stöd för elever med särskilda behov och stöd till elevernas läxläsning. En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning det fria skolvalet bidrar till ökad kvalitet.

I den ovan citerade SNS-rapporten hävdas det, att konkurrens mellan olika skolor kan leda till ökad kvalitet och effektivare resursanvändning:

”I ett skolsystem utan skolval måste kvaliteten garanteras via byråkratisk kontroll men sådan kan vara otillräcklig. Inte minst finns det en risk att sådan kontroll fokuserar på det enkelt mätbara medan den har svårare att identifiera och åtgärda mer diffusa verksamhetsproblem. Genom att koppla skolans finansiering till elevantalet skapas däremot en direkt mekanism mellan skolans popularitet och dess intäkter. Givet att föräldrarna bryr sig om skolans kvalitet ges skolan därmed direkta incitament för att förbättra undervisningen.

Om familjer främst väljer skola på basis av hur skolorna påverkar elevernas kunskapsutveckling kommer konkurrensen troligen att leda till förbättrade resultat. Om familjerna däremot bryr sig mer om skolans generositet i betygssättningen, elevernas trivsel, skolans sociala sammansättning eller andra icke-akademiska faktorer så är det däremot troligt att konkurrensen främst kommer att påverka dessa.

Detta belyser att utbildning är en mångdimensionell tjänst och att det inte är enkelt vare sig att mäta eller väga olika kvalitetsaspekter mot varandra, varken för familjer eller för de myndigheter som har till uppgift att förbättra utbildningens kvalitet. Risken för målkonflikter är reell vilket visas i en studie från Storbritannien som finner att en skolas akademiska kvalitet inte är särskilt starkt relaterad till hur bra barnen trivs i skolan. Att familjer skulle ha mål och ambitioner för utbildningen som helt överensstämmer med den of-fentliga finansärens är inte heller sannolikt då inkomstskatter och andra faktorer gör att en stor del av avkastningen på utbildning tillfaller andra än den enskilde.

Även mer subtila mekanismer gör det möjligt att ifrågasätta att marknadskrafterna kommer att leda till förbättrad skolkvalitet. Vissa skolor kan ha incitament att inrikta sin verksamhet mot familjer som har en låg värdering av utbildningens kvalitet. Förlusterna som uppstår när skolorna förlorar elever som värderar en högkvalitativ (och dyr) utbildning kan mer än väl uppvägas av de kostnadsbesparingar skolan kan göra genom att hålla nere kvaliteten. Detta innebär att de mest lönsamma eleverna inte nödvändigtvis är de med mest resursstarka och välinformerade föräldrar. Istället kan vinstdrivande aktörer ha som målgrupp elever vars föräldrar inte har intresse eller förmåga att bedöma skolornas kvalitet. Sådana tendenser kan vara särskilt starka i ett system som det svenska där skolpengen gör att skolorna gör att skolorna inte kan ta mer betalt för en högkvalitativ än för en lågkvalitativ tjänst.”

För att det fria skolvalet ska fungera som det är tänkt behöver elever och föräldrar ha tillgång till information om de kvaliteter som erbjuds i de olika skolorna. Eftersom skolans mål är mångfacetterade och då utbildning i hög grad är en interaktiv process mellan skola och elev är det ytterst svårt att avgöra vilken typ av utbildning som passar bäst för den enskilde eleven. Även för den som under utbildningens gång upplever att kvaliteten inte håller måttet kan det vara kostsamt både socialt och ekonomiskt att byta skola. Med tanke på dessa svårigheter finns det stora möjligheter för skolhuvudmännen att utnyttja sitt informationsövertag i förhållande till elever och föräldrar.

Det är idag nästan omöjligt för elever och föräldrar att göra kvalificerade kvalitetsjämförelser mellan olika skolor. Detta gör det

nödvändigt att samhället skapar en mer objektiv information om olika skolors kvaliteter, så att kunskapsläget för de väljande familjerna förbättras. Detta skulle även underlätta den löpande kvalitetsgranskningen av olika skolor.

Varje skolas resurser är en viktig förutsättning för att alla elever, oberoende av vilken skolform de har valt, har samma förutsättningar till lärande och utveckling.

Förslag

De kvalitetskrav som skolan ska uppnå är till stor del reglerade i skollagen och skolans läroplaner. Staten ger också särskilda bidrag till skolan. Det innebär inte att kommunerna inte har möjligheter att påverka skolans resultat. Kommunerna kan påverka resultaten till exempel genom de resurser som tilldelas skolorna och genom att bestämma sättet att organisera skolans verksamhet.

Det finns en tydlig koppling mellan elevernas resultat och möjligheterna att välja vidareutbildning, särskilt vid övergången från grundskola till gymnasium. Den som inte har behörighet att söka till gymnasium kan inte heller utnyttja möjligheten att välja gymnasieskola. Därför är alla ansträngningar som syftar till att skapa behörighet till gymnasiestudier också på sätt och vis ansträngningar för att öka individens valmöjligheter.

Skolans resultat har sjunkit de senaste femton åren och allt fler elever har inte behörighet att studera på gymnasienivå. Därför är det angeläget att vidta olika åtgärder för att skapa förutsättningar för att förbättra resultaten generellt sätt och särskilt för de elever som inte har behörighet att studera på gymnasiet. Det handlar om att minska klasstorlekarna, öka lärartätheten, höja lärarnas kompetens, minska skillnaderna mellan olika skolor, öka den tid som lärarna undervisar och minska tiden för administrativa göromål, förbättra samspelet mellan lärare och elever, ge stöd till vissa elevers läxläsning med mera.

Det är inte minst viktigt att utarbeta modeller för resursfördelning som i större utsträckning tar hänsyn till att skolkostnaderna varierar mellan olika skolor och kommundelar till följd av socioekonomiska skillnader. Ett sätt att stärka eleverna i socialt mindre gynnade bostadsområden är att öka stödet till elevernas läsläsningsverksamhet och extraundervisning under helger och lov för elever som behöver mer stöd.

Det är väsentligt att kommunfullmäktige ställer upp mål för skolans verksamhet. Ett aktuellt exempel kan hämtas från socialdemokraternas i Stadshusets förslag till budget 2013:

- Andelen elever som når behörighet till grundskolan ska öka.
- Medelresultaten på de nationella proven ska öka, liksom antalet elever med utomordentligt goda resultat i ämnesproven.
- Skolans krav och förväntningar på eleverna ska vara tydliga och kommuniceras med såväl varje elev som dess vårdnadshavare.
- Elever, samt dess vårdnadshavare, som riskerar att inte nå kunskapsmålen ska få information om detta tidigare, så att en dialog mellan skola, elev och vårdnadshavare kan inledas om hur man gemensamt ska arbeta för att undvika detta.
- Andelen gymnasieelever som tar sin examen inom tre år ska öka.
- Andelen elever som lämnar gymnasieskolan efter fyra år utan slutbetyg ska halveras.
- Andelen elever som lämnar gymnasieskolan utan högskolebehörighet ska halveras.
- Andelen elever som läser vidare efter gymnasiet ska öka.
- De genomsnittliga resultaten i gymnasiets ämnesprov ska öka.
- Spridningen i resultaten på de mest relevanta kunskapsmåten ska minska med 25 procent mellan Stockholms skolor. Alla skolor ska vara bra skolor.

Eftersom det är möjligt att fritt välja grundskola är det väsentligt att det på kommunal nivå skapas kvalitetsredovisningar, som vänder sig till elever och föräldrar. Viktiga objektiva variabler i sådana redovisningar kan exempelvis vara antal elever i en skola, lärartäthet, andel personal med pedagogisk högskoleutbildning, fritidshem samt olika kunskapsresultat.

Eftersom hela Stockholms län är ett gemensamt upptagningsområde för gymnasieskolan med totalt 187 gymnasieskolor är det naturligt att göra en kvalitetsredovisning för alla dessa gymnasieskolor. Det bör byggas upp en website som underlättar elevernas och föräldrarnas val av gymnasieskola. Kvalitetsmåttan bör vara både objektiva och subjektiva samt bygga på undersökningar av hur eleverna och föräldrarna uppfattar kvaliteten i de olika skolorna.

Det är väsentligt att en website för gymnasieskolorna i Stockholms län innehåller resultatmått, vilka visar i vilken utsträckning varje skola uppfyller det uppdrag som formuleras i skollagen. Men det är också av värde att redovisa lärarnas behörighet, antalet lärare per 100 elever, tillgång till specialsalar, hur mycket varje skola lägger på läromedel, utrustning och skolbibliotek per elev. Det är också väsentligt att redovisa tillgång till kuratorer, skolsköterskor, studievägledare och elevvårdsteam (se Dagens Arena 30 januari i en artikel som kommenterar en artikel i Svenska Dagbladet 29 januari, med rubriken "*Vår sajt ska göra skolvalet lättare.*").

Det förs idag inte någon mer omfattande diskussion om alternativa sätt att organisera skolans verksamhet. Däremot kan det vara av intresse att redovisa en kommentar till utvecklingen inom skolan som kommer från Lärarförbundet (*Perspektiv på skolan – Om det fria skolvalets effekter på skolans likvärdighet*):

"Det finns en rad skäl till att verka för att skolan ska vara likvärdig. Men att uppnå en ökad likvärdighet genom att staten detaljstyr och kontrollerar profession och skolhuvudmän är ingen önskvärd framtid. Utvecklingen bör i stället gå i en riktning där professionens möjligheter att själva påverka ut-

vecklingen inom skolan ökar. Det kräver en välutbildad profession med en stark forskningsbas som tillämpar de vetenskapliga rönerna och som kan ta initiativ till att utveckla och förbättra verksamheten. Det i sin tur leder till bättre resultat för eleverna än om staten ska detaljstyra och kontrollera. Ett exempel på det är Finland, där det vare sig finns läroplaner eller en skolinspektion utan en välutbildad profession med en stark forskningsbas som har ett stort förtroende att utforma och utveckla verksamheten. Ett motsatt exempel är England där den massiva satsningen på skolinspektioner inte kan påvisa några nämnvärda resultatförbättringar för eleverna.”

5.4 Äldreomsorg

Den svenska äldreomsorgen regleras av socialtjänstlagen som trädde i kraft 1982. Denna lag är en ramlag vilket ger kommunerna en relativt stor frihet att lokalt utforma insatserna till de äldre som är i behov av vård och omsorg. Det har under de senaste decennierna skett en kraftig förskjutning av insatserna: antalet äldre som bor i olika former av äldreboende har minskat medan insatserna i hemtjänsten har ökat.

De privata aktörerna inom äldreomsorgen har ökat sedan början av 1990-talet, när det blev möjligt för kommunerna att anlita privata företag. I Stockholms kommun utförs merparten av hemtjänstens insatser av privata företag; den äldre som är berättigad till hemtjänst kan välja mellan 234 av kommunen certifierade utförare.

Lagen om valfrihetssystem (LOV) som trädde i kraft den 1 januari 2009 syftade till att underlätta för kommunerna att införa kundvalsmodeller inom äldre- och funktionshinderområdet. Riksdagsbeslutet om LOV gav kommunerna rätt att besluta om de vill behålla all äldreomsorg i egen regi eller om de vill införa kundvalsmodeller eller andra former av konkurrensutsättning. Regeringen överväger att införa en tvingande lagstiftning för alla kommuner.

Om kommunerna väljer att införa kundval enligt LOV kan inte antalet utförare begränsas, utan alla utförare som uppfyller de

av kommunen fastställda kraven måste accepteras i kommunens kundvalssystem.

Privata utförare, till skillnad från de kommunala, får erbjuda s.k. tilläggstjänster utöver de biståndsbedömda insatserna som den enskilde betalar ur egen ficka, och med hjälp av skattesubventionen för hushållsnära tjänster i praktiken betala halva priset. Detta skapar en konkurrensnackdel för den kommunala hemtjänsten.

En slutsats av SNS granskning av konkurrensens konsekvenser är att det inte finns några entydiga konsekvenser av konkurrensutsättning och kundval inom äldreomsorgen vare sig när det gäller kostnader eller kvalitet. Enligt vissa studier är kvaliteten något bättre i privat regi, medan andra studier pekar i motsatt riktning. Kostnaderna minskade troligen under konkurrensutsättningens begynnelse men sannolikt inte senare. De fördelningsmässiga konsekvenserna av förändringarna har inte studerats i någon större utsträckning; det är således i stort sett okänt huruvida olika sociala grupper i ökad eller minskad utsträckning får del av insatser av lika god kvalitet.

Kvalitet är ett mångtydigt begrepp inom äldreomsorgen. Den subjektiva upplevelsen av olika typer av insatser har en särskilt stor betydelse inom denna verksamhet. I litteraturen används ofta en uppdelning i struktur-, process- och resultatkvalitet, där struktur står för det man *har*, till exempel personaltäthet eller personalens kompetens), process för vad man *gör* (hur själva omsorgen går till eller planeras) och resultatet för vad man *får* (om den sjuke blir frisk, slipper liggsår eller är nöjd med vården och omsorgen).

Trots att det finns starka reservationer när det gäller nästan samtliga försök att mäta och sammanfatta kvalitet i samlade mått förefaller det ändå finnas en tämligen stor enighet inom svensk och nordisk äldreomsorgsforskning att *kontinuitet* är en central aspekt av omsorgskvalitet, helt enkelt eftersom omsorg i stor utsträckning bygger på relationen mellan den som utför och

den som tar emot omsorgen. Detta innebär i sin tur att låg personalomsättning, hög andel heltidsanställda och låg andel timanställda är viktiga aspekter i bedömningen av strukturkvalitet. En konsekvens av vikten av kontinuitet är att för de flesta äldre inom äldreomsorgen är det viktigare att få sin röst hörd än att välja någon annan utförare.

En annan central kvalitetsindikator är att hjälpen är *flexibel*, dvs. är anpassad till den enskildes personliga och varierande situation. Slutligen framstår det som centralt att personalen har tillräckligt med *tid* vilket innebär att personaltäthet är en viktig aspekt av strukturkvalitet.

Också i internationell forskning framstår personaltäthet som den kanske viktigaste förutsättningen för god äldreomsorg. Ett stort antal internationella studier har funnit att personaltätheten är lägre i äldreboenden som drivs som vinstsyftande verksamheter än i icke vinstsyftande regi.

En studie utförd av Socialstyrelsen år 2007 (Äldreguiden) visar samma mönster i Sverige; personaltätheten var 10 procent högre i kommunalt drivna äldreboenden än i privata äldreboenden. Den svenska studien fann vidare fler heltidsanställningar och färre timanställningar i den kommunala vården. Det innebär att den offentligt drivna vården hade högre kvalitet när det gäller de viktiga kvalitetsindikatorerna tid och kontinuitet. Samtidigt visar analysen att kvaliteten var högre i privata äldreboenden när det gäller tre andra kvalitetsmått: fler äldre hade möjlighet att välja mellan två rätter till middag, fler hade en rimligt lång nattfasta och fler var delaktiga i utformandet av en individuell plan för sin vård.

Socialstyrelsen publicerade i slutet av 2012 för fjärde gången en undersökning om de äldres uppfattning om hemtjänst och särskilt boende. Resultaten bygger på en enkätundersökning från 2012 som omfattar knappt 95 000 personer med hemtjänst och särskilt boende. Här några resultat från undersökningen:

- 88 procent av de äldre med hemtjänst och 80 procent med särskilt boende uppger att de överlag är ganska eller mycket

nöjda med sin omsorg. Ungefär lika många uppger också att de känner sig trygga.

- 22 procent av dem som har hemtjänst svarar att de inte kan påverka vilka tider personalen ska hjälpa dem. Motsvarande andel bland dem som bor på särskilt boende är 25 procent.
- 26 procent med särskilt boende tycker att möjligheterna att komma ut är ganska eller mycket dåliga.
- 40 procent med särskilt boende anser att de inte får hjälp med den träning som de behöver, något som är viktigt för att förebygga fallolyckor.
- Mer än 90 procent tycker personalens bemötande är bra, och nästan lika många har förtroende för de flesta i personalen. Samtidigt svarar 3 procent av de äldre som bor i särskilt boende att de känt sig kränkta av personal flera gånger det senaste året. Ungefär 16 procent uppger att det har hänt någon gång. Motsvarande andel bland personer med hemtjänst är 2 procent respektive 10 procent.
- Ju sämre hälsa den äldre har, desto mindre nöjd är man med hemtjänsten eller det särskilda boendet.

Riksrevisionen har riktat skarp kritik mot hur kvalitet inom äldreomsorg övervakas av staten och kommunerna. Kritiken handlar exempelvis om att varken kommunerna eller de statliga myndigheterna har skapat förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg. För några år sedan framförde Stockholms stads revisorer liknande kritik mot otillräcklig uppföljning och kontroll av stadens avtal med externa hemtjänstutförare i kundvalsmodellen.

Vissa kommuner förlitar sig på att brukarna väljer bort hemtjänst som de inte är nöjda med. Genom att ge brukaren möjlighet att byta, överlåter man indirekt en del av kvalitetsuppföljningen till den enskilde brukaren. Problemet är emellertid att det är få brukare som byter utförare; att man byter beror som regel på att utföraren har upphört med sin verksamhet vilket i sig är ett problem eftersom de äldre värdesätter kontinuitet.

Kunskapen om möjligheten att välja är begränsad bland de äldre. Trots att kundvalssystemet i Stockholm hade varit i bruk sedan 2002 uppgav år 2008 nära hälften av brukarna att de inte visste att de hade rätt att välja utförare.

Enligt en ganska ny undersökning utförd av Aging Research Center (artikel i Dagens Nyheter 27 september 2011, av professor Mats Thorslund m.fl.) saknar hälften av dem som är 77 år eller äldre de förmågor som krävs för att kunna göra val av vård och omsorg. Det paradoxala är att de som har förmågan att välja inte uppfyller kraven för att få äldreomsorg. Slutsatsen från forskarna är följande: ”Om valfrihet ska leda till bättre kvalitet genom konkurrens enligt marknadsekonomisk logik, krävs att det finns alternativ och att det finns information om alternativen. Men också att ”kunderna” har förmågan att ta till sig informationen samt kan ”rösta med fötterna”, det vill säga kunna välja om och byta utförare.”

Artikelförfattarna menar att kvaliteten inom äldreomsorgen behöver förbättras: *”Det är dock uppenbart att den marknadsekonomiska modellen som fungerar för tandkräm och restauranger inte på samma sätt kan fungera inom äldreomsorgen. Valfrihet skall finnas också för de allra äldsta och svagaste. Men vi är kritiska till den övertro som verkar finnas från politiskt håll att ökad valfrihet automatiskt skulle höja kvaliteten.”*

Förslag

Socialstyrelsens nyligen genomförda undersökning av de äldres uppfattning om äldreomsorgen visar att de äldre överlag är nöjda med samhällets insatser både inom hemtjänst och särskilda boenden. Däremot varierar naturligtvis kvaliteten i äldreomsorgen mellan olika kommuner och inom kommunerna mellan olika enheter. Missförhållanden i enskilda enheter ges ibland en negativ uppmärksamhet i massmedierna, vilket påverkar synen på äldreomsorgen generellt sett i negativ riktning.

Att förhållandena inom äldreomsorgen överlag uppfattas som positiva av de äldre innebär naturligtvis inte att det inte går att

göra verksamheten ännu bättre. En viktig fråga i sammanhanget är också hur personalens situation kan förbättras; de senaste årens neddragningar av resurserna inom äldreomsorgen har i många fall inneburit att personalen har fått en ökad arbetsbörda. Framöver kommer behovet av insatser inom äldreomsorgen att öka; för att kunna rekrytera personal till äldreomsorgen i framtiden är det väsentligt att kunna erbjuda personalen goda arbetsförhållanden.

En rad olika undersökningar ger klart vid handen att kvalitet inom äldreomsorgen sett ur de äldres perspektiv till stor del handlar om annat än att kunna välja utförare. Kvaliteten skapas i mötet mellan den äldre brukaren och den anställda personalen. För att den äldre ska vara nöjd med omsorgen krävs tid, kontinuitet och flexibilitet. Endast ett fåtal äldre ser bytet av utförare som den naturliga lösningen om samspelet med personalen inte fungerar; de vill i stället bli hörda och respekterade. För en mindre grupp äldre kan möjligheten att byta utförare vara en bra option, om inte omsorgen fungerar.

Personalen inom äldreomsorgen blir allt mer välutbildad. Det minskar behovet av detaljstyrning av hur verksamheten ska bedrivas. Samtidigt är det naturligtvis väsentligt att kommunen utövar en löpande tillsyn av hur verksamheten bedrivs i förhållande till de mål som ställts upp av kommunfullmäktige och i lagstiftning.

Om man utgår från Socialstyrelsens senaste undersökning av de äldres bedömning av äldreomsorgen, ska man finna att de önskemål om förbättringar som de äldre uttrycker (bestämma tider när personalen ska hjälpa dem, tid för utevistelse och hjälp med träning) har ett mycket tydligt samband med bemanningen. Ytterst handlar det om att de äldre i så stor utsträckning som möjligt vill bestämma över sitt eget liv också som äldre, men att det förutsätter att det finns tillräckligt med personal för att uppnå detta. Även schemaläggning, utformning av rutiner och annat har också betydelse för hur äldreomsorgen kommer att uppfattas av den enskilde, men utan tvekan har bemanningen och personalens kompetens en mycket stor betydelse för kvaliteten.

Mot bakgrund av denna analys är min slutsats att överväganden om bemanningen och kompetensen inom äldreomsorgen är nödvändiga, om ambitionen är att ytterligare höja kvaliteten inom äldreomsorgen.

En principiellt viktig fråga handlar om hur ansvaret ska fördelas mellan staten och kommunerna när det gäller att fastställa normer för bemanningen inom äldreomsorgen. Kommunals ordförande Annelie Nordström har i en artikel i Dagens Nyheter (17 december 2012) förordat en statlig reglering: *”Minst 90 procent av personalen ska vara tillsvidareanställd och minst 90 procent ska vara anställd på heltid för att skapa kontinuitet i verksamheten. 100 procent av personalen ska vara yrkesutbildad eller under utbildning och det får gå max ett bestämt antal äldre per personal.”*

Socialstyrelsen har också lagt fram förslag om detaljreglering av bemanningen inom en del av äldreomsorgen nämligen demensboendet. I en artikel i dagens Nyheter 18 januari 2013 har bl.a. verkets generaldirektör Lars-Erik Holm kritiserat SKL för att motsätta sig Socialstyrelsens föreslagna föreskrifter vad gäller bemanningen av demensboendena: *”Det är oacceptabelt att SKL undergräver rättsordningen på det sätt som de nu valt att göra. Det står inte kommunerna fritt att välja om de vill följa föreskrifter eller inte.”*

Det är ytterst en politisk fråga om kvaliteten inom äldreomsorgen ska säkerställas med statlig detaljreglering eller som idag genom kommunalpolitiska beslut. Hur som helst finns det stor anledning för varje kommun att ta ställning till hur äldreomsorgen ska utvecklas redan i det korta perspektivet och då handlar det i betydande utsträckning om bemanning, anställningsförhållanden och kompetens.

Det bör tilläggas, att om nationella kvalitetsregler tillkommer i större utsträckning i framtiden ska staten täcka kostnaderna för de kommunala ambitionshöjningarna i enlighet med den så kallade finansieringsprincipen.

Det är mycket väsentligt att den äldres behov och önskemål i större utsträckning får styra vilka insatser som kommunen utför.

Många äldre upplever biståndsbedömningen som kränkande.

Idag gör kommunens biståndsbedömare en mycket detaljerad analys av den äldres behov av omsorg liksom av tidsåtgången. Eftersom denna process av en del äldre upplevs som integritetskränkande skulle hemtjänst kunna ges enligt det som kallas "Linköpingsmodellen". Den innebär att alla som är 75 år eller äldre utan särskild prövning får köpa boservice (städning, tvätt och inköp) sammantaget upp till sex timmar per månad samt larm. För att få hemtjänst i form av personlig omvårdnad (personlig hygien, påklädning, hjälp vid måltider, social samvaro, ledsagning, tillsyn m.m.) görs tillsammans med utföraren av hemtjänsten en bedömning om behov av hjälp. Ett serviceavtal och en genomförandeplan beskriver vilken hjälp man kommit överens om. Den enskilde får därigenom möjlighet att på ett enkelt sätt få hjälp med det man behöver, efter samråd med personalen inom t.ex. hemtjänst, samt rådgivning, stöd och rehabilitering.

Inom detta regelverk ges den enskilde ett stort mått av inflytande och egenstyrning. Modellen innebär också att personalen får ta mer ansvar för omsorgens innehåll, vilket torde öka arbetstrivseln inom yrket.

Idag finns två möjligheter att skaffa hemtjänst, via kommunen eller på marknaden genom att utnyttja möjligheten till skatteavdrag för hushållsnära tjänster (det s.k. RUT-avdraget). Ett äldre par, som har inkomster i form av pension eller på annat sätt, kan göra ett skatteavdrag upp till 100 000 kronor per år. Vilket system som är mest förmånligt för individen beror på antalet timmar man behöver hjälp, kommunens taxa och hur mycket man betalar i skatt. En del kommuner har mer eller mindre utvecklats hemhjälp och hänvisar de gamla till att själv skaffa hjälp och använda sig av RUT-avdrag. De fördelningsmässiga konsekvenserna av de parallella systemen bör belysas mer ingående.

I kommuner som anlitar privata utförare inom äldreomsorgen är det väsentligt att kraven på de utförande företagen är de

samma som gäller för den kommunala egen-regiverksamheten, vare sig upphandlingen sker enligt LOU eller LOV:

- Det bör finnas krav på bemanning, meddelarfrihet, kollektivavtal eller motsvarande samt full insyn i hur skattemedel används.
- Det bör också finnas regler om uppsägning av avtal om inte kvalitetskrav och andra villkor har uppfyllts.
- Besluten om vilka företag som får bedriva hemtjänst och äldreboenden ska fattas av kommunstyrelse eller nämnd (efter delegation).

Det är väsentligt att kommunfullmäktige beslutar om strategiska mål inom äldreomsorgen. Ett exempel härpå kan hämtas från socialdemokraternas budgetmotion 2013 i Stockholms stad. Där föreslås fullmäktige fatta beslut om följande mål:

- Säkra kvaliteten i så väl kommunalt driven som upphandlad verksamhet genom utvecklande av metodiska kontroller, utvärderingar, uppföljningar och avtalsvård.
- Öka utbildningsnivån, kontinuiteten och bemanningen bland personalen
- Öka valfriheten för de äldre avseende insatserna inom äldreomsorgen.
- Ge god tillgång till kommunala äldreomsorgsalternativ.
- Omvårdnad och omsorg på trygghetsboenden skall erbjudas alla och skall vara avgiftsfri.

Det är viktigt att denna typ av inriktningsbeslut följs upp genom att både subjektiva och objektiva kvalitetsindikatorer utarbetas, följs upp och rapporteras till de politiska organen i kommunen. Uppföljningen bör avse såväl kommunala som privata utförare.

Kvalitetsredovisningar bör utformas så att de också blir ett underlag för äldre och deras anhöriga när det gäller att välja hemtjänst eller boende. Det finns idag flera typer av kvalitetsredovisningar. Den tidigare nämnda undersökningen av

Socialstyrelsen av de äldres bedömning av kvaliteten inom äldreomsorgen är ett exempel på subjektiva kvalitetsredovisningar. Ett annat exempel är *Öppna jämförelser* inom äldreomsorgen. Härutöver har en del kommuner egna uppföljningar till exempel av de äldres uppfattning om verksamhetens kvalitet.

Det är väsentligt att varje kommun själv tar fram ett system för information om äldreomsorgens kvaliteter, som dels är relaterat till kommunens politiska mål, dels är anpassat till de äldres behov av och förutsättningar för att ta del av information.

När det gäller hemtjänsten är det viktigt att få information om när på dygnet omsorg kan ges, andelen av personalen som har vårdutbildning, språkkunskaper hos personalen för att öka tillgängligheten för en växande skara utlandsspråkiga äldre och var maten lagas.

När det gäller de särskilda boendena är det viktigt att förmedla information om exempelvis lägenheternas storlek, månadshyran, andelen personal med vårdutbildning, bemanning under olika delar av dygnet, möjligheter till egen matlagning, tillgång till personal som behärskar olika språk, möjligheter till självbestämmande, aktiviteter och rätt till läkemedelsgenomgångar.

I takt med att allt fler äldre använder datorer blir det också intressant för kommunerna att få dem som får del av äldreomsorgen att ge uttryck för sina uppfattningar om äldreomsorgen på Internet.

För att äldre med svårigheter att välja kan det behövas stöd från anhöriga eller personal inom äldreomsorgen.

6. Ersättningssystem

När privata företag utför tjänster inom kommunala ansvarsområden ersätts de enligt samma principer som de kommunala utförarna. Det innebär att kommunfullmäktige fastställer ett belopp för exempelvis ett barn i förskolan inom en viss årskategori. Att beloppen ibland skiljer sig åt beror oftast på att vissa kostnader för egen-regiverksamheten, såsom lokaler och måltider, inte särredovisas för varje enhet, medan denna typ av kostnader inkluderas i det belopp som utbetalas till den privata utföraren.

Det finns en del kritiska synpunkter på de ”pengasystem” som används i kommunerna. En synpunkt innebär att eventuella ineffektiviteter i den kommunala verksamheten så att säga ”transporteras över ” till de privata utförarna, genom den valda konstruktionen av ersättningar. En annan synpunkt innebär, att ersättningssystemet skapar förutsättningar särskilt för de privata utförarna att minska lärartätheten och ha låg standard på exempelvis bibliotek och läromedel.

I Stockholms län bestämmer varje kommun storleken på det ekonomiska bidraget till privata utförare. Eftersom hela länet är ett gemensamt upptagningsområde för gymnasieskolan har KSL (Kommunförbundet för Stockholms län) utarbetat en gemensam prislista för gymnasieskolan i Stockholms län. Denna prislista tillämpas av samtliga kommuner utom en (Sigtuna kommun). Prislistan innebär att kostnaden per elev i gymnasiets olika program läggs fast, med syfte att denna prislista ska användas för de interkommunala ersättningarna. Prislistan tar inte hänsyn till att de socioekonomiska förutsättningarna mellan olika stads- och kommundelar varierar.

Vissa av kommunerna, men inte alla, i Stockholms län har utarbetat egna modeller för att förstärka ersättningarna till kom-

mun- och stadsdelar med särskilda resursbehov. Modellerna är uppbyggda på olika sätt. Stockholms kommun har tagit fram en statistisk modell för att förklara sambandet mellan olika bakgrundsfaktorer och utbildningsresultat; i modellen ingår bland annat vårdnadshavarens utbildningsnivå, om familjen har ekonomiskt bistånd samt variabler på gruppnivå som bostadsområde och skolmiljö. Andra kommuner har enklare modeller för att fördela förstärkningsresurser.

Skolverket har regeringens uppdrag att granska 50 kommuners fördelning av resurser till grundskolor med socioekonomisk segregation. Oberoende av vad som kommer fram i denna granskning förefaller det klart att det skulle behövas en gemensam översyn av principerna för resursfördelning, både inom grund- och gymnasieskolan i Stockholmsregionen. Det bör övervägas att komplettera den nuvarande prislistan för gymnasieskolan i länet med en fördelningsmodell som fångar upp behovet av att variera ersättningarna med tanke på de socioekonomiska skillnaderna mellan olika bostadsområden.

Det har också framförts idéer om att de olika ersättningarna till privata utförare skulle kunna utnyttjas mer dynamiskt så att de exempelvis skulle kunna användas för att öka kvaliteten i verksamheten, sett ur individernas synvinkel.

Det krävs fortsatta överväganden om hur ersättningarna till privata utförare ska utformas, särskilt med tanke på kvalitet och rättvisa.

7. Möjligheterna att välja över kommungränserna i Stockholms län

Det ingår i uppdraget att redovisa vilka ytterligare möjligheter som skulle kunna skapas när det gäller att välja välfärdstjänster i en annan kommun än den där man bor.

Inom flera av välfärdsverksamheterna torde brukarna av tjänster ge hög prioritet åt närheten till verksamheten. Det gäller främst inom förskolan och grundskolan. I den mån föräldrarna vill placera sitt barn i en förskola eller grundskola i en annan kommun bör givetvis detta vara möjligt och ersättningarna mellan kommunerna bör regleras som idag sker inom gymnasieskolan.

Gymnasieskolan är redan idag gränslös och ersättningarna mellan kommunerna regleras enligt en särskild överenskommelse inom ramen för SKL. Vad som efterlysts i samband med föreliggande arbete är att kommunerna skulle kunna vinna på att ta ytterligare ett steg i samarbetet och ha en gemensam planering av gymnasieskolornas programutbud. Det skulle kunna leda till att resurser sparas in och att programutbudet blir bättre anpassat till elevernas behov och önskemål. En möjlig form för ett utvidgat samarbete om gymnasieskolan skulle kunna vara ett kommunalförbund för kommunerna i Stockholms län. Denna fråga bör övervägas ytterligare.

Generellt sett torde det inte finnas något mer omfattande behov av att öka möjligheterna att välja äldreomsorg över gränserna i Stockholms län. Däremot kan vissa äldre ha önskemål om att flytta närmare sina anhöriga, men sådana önskemål är möjliga att uppfylla redan idag.

8. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

En av de viktigaste slutsatserna från den analys som har gjorts i detta sammanhang är att kvalitet i välfärdstjänster i allt väsentligt skapas genom att verksamheternas innehåll anpassas till brukarnas behov. Möjligheten att välja utförare av välfärdstjänster har visserligen blivit en etablerad del av välfärdsproduktionen, men möjligheterna till individuella val har inte den avgörande betydelse för tjänsternas kvalitet och kostnader som ibland görs gällande. Den forskning och de utvärderingar som har gjorts om skillnaderna mellan offentliga och privata utförare pekar på mycket små skillnader både i objektiva mått och då brukarnas tillfrågas om hur nöjda med de tjänster de erhåller; en tendens bland annat inom grundskolor och äldreboenden är att bemaningen är lägre i de privata företagen.

David Boyle, som har haft ett uppdrag av den engelska regeringen att utvärdera engelska valfrihetsreformer har dragit följande slutsats:

”Choice has been a top-down word. People are keen on choice on choice in theory but are often confused about it in practice. This points in a new, more complex direction which looks at flexibility rather than just choice and starts from where people are rather than where the theorists think they should be.” (The Guardian).

För att utveckla kvaliteten i de grundläggande välfärdstjänsterna behöver en ny tankemodell formuleras. Den marknadsorienterade modell som kallas New Public Management(NPM) har enligt min mening kommit till vägs ände med sin ensidiga betoning av kundval på en marknad med konkurrerande företag. Allt fler organisationsforskare lämnar NPM bakom sig och förordar ett synsätt som utgår att kvalitet i välfärdstjänster ska-

pas i mötet mellan brukaren och anställd och att utformningen av detta möte kan se olika ut inom olika verksamhetsområden (service design). Den nya tankeskolan, som ibland kallas Network Governance vill återge politikens ansvar för en övergripande styrning och resursfördelning.

I rapporten sammanfattas erfarenheter i svenska kommuner av systematiskt kvalitetsarbete under cirka tio års tid. Mina rekommendationer handlar om följande:

- En ny styrningsmodell för offentligt finansierad verksamhet bör utvecklas med utgångspunkt från medborgarnas behov och med fokus på resultat.
- För att tydliggöra kommunens ambitioner inom välfärdsområdet och ge medborgarna de rätta förväntningarna i mötet med de kommunanställda finns det anledning att införa så kallade kvalitetsdeklarationer, i vart fall för de mest centrala områdena inom vård och omsorg.
- Styrningen av privata utförare i samband med upphandlingar och tillämpningen av LOV bör utgå från samma krav som den kommunala egen-regiverksamheten har som utgångspunkt. Det gäller bland annat bemanning, anställningsformer, kvalitetsdeklarationer och insyn i den del av verksamheten som finansieras med skattemedel.
- Varje kommun bör ta fram kvalitetsredovisningar som underlag för brukarnas val av utförare, både kommunala och privata, särskilt inom förskola, grundskola, och äldreomsorg (hemtjänst och särskilda boenden). Inom gymnasieskolan bör en kvalitetsredovisning göras för samtliga gymnasieskolor i Stockholms län.

Jag har följande rekommendationer när det gäller att utveckla en modell för styrning grundad på behov och med fokus på resultat:

- Arbeta med få men tydliga strategiska mål grundade på behovsbedömningar och analyser av brukarnas nöjdhet.
- Ha en balanserad koncernstyrning som är varken för detaljerad eller allmän och ger utrymme åt de lokala enheterna att vara flexibla i förhållande till brukarna.
- Formulera mål för vilka resultat som ska uppnås under hela mandatperioden och för varje år.
- Organisera de viktigaste strategiska målområdena i verksamhetsprocesser för att få kraft i genomförandet. Ha styrgrupper under ledning av kommunchefen för de olika verksamhetsprocesserna.
- Inrikta uppföljningen och utvärderingen mot resultaten av den kommunala verksamheten, mindre mot aktiviteterna som ska leda till resultaten.
- Ägna stor uppmärksamhet i styrning och uppföljning av de enskilda enheterna typ daghem och skolor och deras förutsättningar för att skapa värden åt brukarna (resurser och kompetens).
- Koppla kvalitetsutvecklingen till kommunens styrsystem
- Gör de anställda delaktiga i formuleringen av vision och mål, grundläggande värderingar, kvalitetsdeklarationer, enhetsplaner och träffa slutligen överenskommelser med varje medarbetare om bidrag till att organisationens mål ska uppnås.
- Ge revisionen en aktiv roll också i uppföljningen av resultaten och effekterna av den kommunala verksamheten.
- Ge fullmäktige en central roll både i formuleringen av de strategiska målen och i uppföljningen och utvärderingen av den kommunala verksamheten.

I rapporten görs en genomgång av kvalitetsbrister inom förskola, grund- och gymnasieskola samt äldreomsorg. Vidare ges vissa förslag till prioriterade åtgärder för att komma till rätta med dessa brister. Med utgångspunkt från en analys av de viktigaste framgångsfaktorerna för ökad kvalitet lämnas också förslag till innehåll i kvalitetsredovisningar för de angivna verksamhetsområdena.

Förskolan

Flera forskningsrapporter pekar entydigt på att barngruppernas storlek, personaltätheten och de anställdas kompetens är de viktigaste faktorerna för hög kvalitet inom förskolan. Detta givet att föräldrarna får en plats i förskolan inom den tid som de önskar och är reglerat i lag och genom kommunala beslut (till exempel barnomsorgsgarantier).

Det som brister i kvalitet, i vart fall inom Stockholms län, gäller låg andel högskoleutbildade förskollärare, stora barngrupper och hög personalomsättning. Dessa brister bör åtgärdas genom ökad intagning till utbildning till förskollärare i Stockholms län, genom ökad personaltäthet och genom fler heltidstjänster med utbildad personal.

Kvalitetsredovisningar bör omfatta:

- Kötid
- Bemanning/personaltäthet
- Andel utbildade förskollärare
- Verksamhetens innehåll
- Stöd till språkutveckling

Grund- och gymnasieskola

Framgångsfaktorer inom skolan handlar främst om lärartäthet, lärarnas pedagogiska kunnande och ämneskunskaper, klasstorlek, samspel mellan lärare och elever, förekomst av stöd för svagpresterande elever samt information om skillnader mellan olika skolor inför det fria skolvalet.

Huvudproblemet i den svenska skolan är de sjunkande resultaten och det faktum att en växande andel av eleverna inte har behörighet för studier på gymnasienivå. Skillnaderna i fråga om resultat mellan olika skolor ökar, vilket ställer krav på stödresurser till svagpresterande skolor.

En bred uppsättning av åtgärder behövs för att komma till rätta med problemen inom skolan. En del av dessa åtgärder handlar om åtgärder som staten ansvarar för t.ex. läroplaner, lärarutbildning, statsbidrag, nationella prov och tillsyn genom Skolinspektionen. Kommunerna kan påverka skolans resultat genom resursfördelningen till skolorna samt sättet att organisera skolan. Kommunerna har också ett stort ansvar för att ge elever och föräldrar ett allsidigt underlag för att kunna använda det fria skolvalet.

Min rekommendation är att kvalitetsredovisningar för skolan innehåller följande:

- Antal elever
- Antal lärare per 100 elever
- Andel personal med pedagogisk utbildning på högskolenivå
- Skolbibliotek
- Stödresurser så som skolsköterska och kurator
- Kunskapsresultat

Äldreomsorg

De äldre som har behov av vård och omsorg prioriterar främst tid, kontinuitet och flexibilitet i mötet med den anställda personalen inom äldreomsorgen. De som har möjlighet att utnyttja friheten att välja utförare har endast i begränsad utsträckning behov av kommunens hjälp. Många äldre känner inte till att de kan välja utförare och många är inte intresserade av att göra det.

De äldre är överlag nöjda med den service de får av kommunen, det gäller både inom hemtjänst och särskilda boenden. För att möta de äldres önskemål om mer tid, kontinuitet och flexibilitet behöver bemanningen öka och fler heltidstjänster inrättas. Vidare behöver personalens kompetens öka. Kommunens tillsyn av verksamheten behöver utvecklas och bli bättre.

Jag rekommenderar att kvalitetsredovisningar inom äldreomsorgen ska innehålla följande när det gäller hemtjänsten:

- Tid på dygnet då hemtjänst bedrivs
- Adress till verksamhetslokal
- Språkkunskaper / tillgång till personal som behärskar olika språk
- Var lagas maten?
- Kundnöjdhet särskilt i fråga om tillgänglighet, bemötande, delaktighet, individuella tjänster med hög kvalitet

Vidare rekommenderar jag att kvalitetsredovisningar beträffande särskilda boende ska omfatta följande:

- Storlek på bostaden
- Månadshyra
- Andel personal med vårdutbildning

- Språkkunskaper / tillgång till personal som behärskar olika språk
- Antal personal dag/kväll/natt
- Möjligheter till egen matlagning
- Kundnöjdhet (samma som hemtjänst)

Kvalitetsredovisningar inom ovanstående områden är nödvändiga förutsättningar för att brukarna av olika välfärdstjänster ska kunna utnyttja de valmöjligheter som har skapats under senare år. Kvalitetsredovisningarna bör utarbetas på kommunal nivå när det gäller förskola, grundskola och äldreomsorg; däremot borde det vara möjligt och önskvärt att göra detta i ett gemensamt utvecklingsarbete mellan kommunerna exempelvis i regi av Kommunförbundet för Stockholms län (KSL).

Kvalitetsredovisningar är inte de enda förutsättningar för att brukarna av välfärdstjänster ska kunna utnyttja de nya valmöjligheterna. För att dessa ska bli reella för fler behövs också mer grundläggande insatser för att jämna ut förutsättningarna på individnivå; det gäller inte minst inom skolan där alltför många elever inte kan välja gymnasieskola helt enkelt för att de saknar behörighet; att öka andelen behöriga till gymnasiestudier borde vara en av de viktigaste valfrihetsreformerna under kommande år.

Referenser

Leif Anjou."Svagare styrning av tjänster". Artikel i tidskriften Kommunal Ekonomi nr 6, 2011.

David Boyle. The Barriers to Choice Review.2013.

David Boyle. Choice is an embattled word in public services. The Guardian 25 januari 2013.

Tom Christensen & Per Laegreid.New Public Management:puzzles, of democracy and the influence of citizens. The Journal ofPolitical Philosophy 10(3).

Laura Hartman(red.).Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd ? SNS Förlag 2011.

Sören Häggroth & Lars M. Andersson. Kommunala vägval. Nya Doxa 2012.

Läraryrket.Perspektiv på skolan-Om det fria skolvalets effekter på skolans likvärdighet.2010.

Ardalan Shekarabi. Vinst och den offentliga tjänstemarknaden-en rättslig analys. Arena idé.2012.

SKL projektet Kvalitetssäkrad välfärd:

- Rapport nr 6: Två år med omsorgsgarantier

-Rapport nr 7:Att utveckla tjänstegarantier

-Rapport nr 8:Tjänstegarantier, kvalitetsgarantier, servicedeklaration, kvalitetsdeklarationer.

-Rapport nr 10:Årsredovisningar-något för medborgaren ?

-Rapport nr 11:Brister i kvaliteten-kostar det ?

Jon Sundbo & Marja Toivonen. User-based Innovation in Services.Edwar Elgar Publishing Inc. 2011.



• **Vart går Europa? Om Nederländerna.**

Valet i Nederländerna nyligen blev en sensationell framgång för Socialdemokraterna och dess nye partiledare Diederik Samsom och ett svidande nederlag för det främlingsfientliga partiet under Geer Wilders.

• **Arbetslinjen kroknar.** Sverige är i dag längre från full sysselsättning än på mycket länge visar denna analys av vad som hänt på svensk arbetsmarknad de senaste sex åren. Även om man ser till utvecklingen av antalet människor som saknar jobb har arbetslinjen försvagats.

• **Den nya kapitalismen.** I boken driver förre LO-ekonomen Dan Andersson två huvudteser: den oreglerade kapitalismen leder till lägre effektivitet i ekonomin och till en försvagning av demokratin.

• **Ännu tidigare betyg?** Skillnaderna växer mellan pojkars och flickors betyg – flickornas ökar, pojkarnas sjunker. Huvudförklaringen till det är att pojkar till lågutbildade föräldrar och/eller med utländsk bakgrund når allt lägre genomsnittresultat. Vilket är desto allvarligare som att det är de grupper som redan tidigare uppvigade de lägsta genomsnittet.

• **Privatiseringens effekter.** Rapporten presenterar vad forskningen kommit fram till i granskningen av privatiseringens effekter inom välfärden. I dag, med över två decenniers praktiska erfarenheter som grund, tenderar forskningen att vara mer tydligt kritisk än vid 1980-talets slut.

• **Kan vänstern rädda Italien?** En rapport om det politiska läget i ett av EU:s största medlemsländer, ett land i djup ekonomisk kris. Olle Svenning analyserar situationen inför stundande italienska parlamentsval.



A-smedjan har gett ut över 100 rapporter i en rad ämnen. Samtliga finns att ladda ner eller beställa på asmedjan.se. De ovanstående rapporterna är de sex senaste.

Postadress:
A-smedjan, c/o ABF, Box 522,
101 30 Stockholm
Besöksadress:
ABF:s förbundsexpedition,
Olof Palmes gata 9, Stockholm
Hemsidor:
asmedjan.se, dagenseuropa.se



Arbetarrörelsens Tankesmedja

Baksidestext

tillkommer



Arbetarrörelsens Tankesmedja