

Vårdval – med vilka motiv?

En motivanalys

Abstract

Syftet med denna uppsats är att undersöka regeringens motiv till en föreslagen marknadsorienterad reform av primärvården – vårdval i Sverige. Genom en analys av över tjugo texter från den offentliga diskussionen om vårdval, nationellt och i landstingen Halland, Stockholm och Skåne där vårdvalsmodeller är initierade, ges läsaren inblick i en pågående reformprocess. Centrala aktörer, den politiska majoriteten och oppositionen, läkare och akademiker, finns representerade i analysen eftersom det krävs en bred ansats med inte bara regeringens texter utan även andra aktörers röster för att förstå motiven till reformen.

Tre teoretiska perspektiv med kompletterande förslag till varför förändring sker används i analysen. Två från nyinstitutionell teori, ett symbolperspektiv och ett verktygsperspektiv, samt ett maktperspektiv.

En rationell diskussion dominerar de analyserade texterna där reformen är ett verktyg för att nå resultat, som att öka besöken i primärvården och att skapa konkurrens mellan vårdgivare. Med symbolperspektivet föreslås ideologiskt förändringstryck eller strävan efter legitimitet vara de drivande motiven. Vårdval kan med symbolperspektivet tolkas som en rationaliserad myt, ett reformrecept som trots att det saknar en erfarenhetskontroll eller vetenskaplig prövning uppfattas som giltigt och sprids.

Nyckelord: vårdval, reformer, motivanalys, new institutionalism, symbolperspektiv, verktygsperspektiv, maktperspektiv, sjukvård

Antal ord: 9 957

Innehållsförteckning

1. Initial utsikt	1
1.1 Jätteöppet på grund av sjukdom	1
1.2 Vårdval i Sverige.....	1
1.3 Syfte och frågeställningar.....	2
1.4 Sjukvården och marknadsorienterade reformer	2
1.5 En motivanalys och dess avgränsningar.....	3
2 Teori och metod	4
2.1 Teori	4
2.1.1 Nyinstitutionalism och symbolperspektivet	4
2.1.2 Verktygsperspektivet.....	5
2.1.3 Maktperspektivet.....	5
2.2 Metod	6
2.2.1 Varför en analys av texter?.....	6
2.2.2 Utformningen av en motivanalys	7
2.3 Urvalet av texter	8
2.3.1 Prövningen vid porten	9
3 Presentation av aktörer	10
3.1.1 Regeringen	10
3.1.2 Utredningen om patientens rätt i vården	10
3.1.3 Socialdemokraterna.....	11
3.1.4 Nationella opinionsbildande organisationer, andra än partierna.....	11
3.1.5 Landstingens politiska majoritet: Halland, Stockholm och Skåne.....	12
3.1.6 Vänsterpartiet, opposition i landstingen.....	13
3.1.7 Läkare.....	13
3.1.8 Akademiker, ”fritänkare”	14
4 Varför initieras vårdvalsreformerna?	15
4.1 En jämförande analys	15
4.2 Förändras regeringens motiv? Ett tidsperspektiv från 2005 till 2008.	15
4.3 Varför initierar landstingen vårdval?	16
4.3.1 Likheter och skillnader i motiv	16
4.3.2 Rationella motiv i kritikernas ögon.....	18
4.4 Är ideologisk övertygelse drivande?.....	19
4.4.1 Ideologiskt tryck på förändring	19
4.4.2 Är vårdval ett hälsosamt mode eller en rationaliserad myt?	20
4.4.3 Primärvårdens förtroende och politikernas legitimitet.....	21

4.5	Makt och styrning – dolda intressen bakom ridån?.....	22
4.6	Skönjbara motiv med undandragen slöja – en sammanfattning.....	22
5	Avslutande diskussion	25
5.1	Med vilka motiv?	25
5.2	En utvärderande kommentar om metoden	26
5.3	Nya frågor	27
6	Referenser.....	28
7	Bilaga 1: Frågor för jämförande analyser.....	32

1. Initial utsikt

1.1 Jätteöppet på grund av sjukdom

“Jätteöppet på grund av sjukdom” på Gullmarsplan

Inom ramen för nyetableringar i Vårdval Stockholm får nu Gullmarsplan i södra Stockholm en egen vårdcentral. Det är Carema som idag den 15 oktober öppnar en enhet samtidigt som Gullmarsplans befintliga barnvårdscentral flyttar in i Caremas nya lokaler.” (Carema 2008)

Under ett seminarium berättar en av föreläsarna om färggranna exempel på arbetssätt vid en nyöppnad vårdcentral i Stockholm. I väntrummet möts patienterna av doften av nybakta kanelbullar från en luktmaskin, och vid den närliggande tunnelbanestationen Gullmarsplan möts stockholmarna av reklambudskapet ”extra öppet pga sjukdom”. Längs Sveriges västra kust i Halland säger ryktet samtidigt att landets vackrast belägna vårdcentral har öppnat, alldeles intill havet, på stranden i Falkenberg.

De två nämnda exemplen är en sida av den förändringsprocess som Sveriges primärvård befinner sig i. Vårdval införs i landstingen som framtidens modell. För att ta regeringen och de drivande landstingen på allvar är syftet mer än att skapa bulldoft och vacker utsikt över horisonten. Vilka är motiven till vårdval? Denna fråga är utgångspunkten för den textanalytiska studie vi här introducerar.

1.2 Vårdval i Sverige

Sverige står inför en föreslagen reform av styrningen av primärvården. Den 9 december 2008 lämnade regeringen propositionen ”Vårdval i Sverige” till riksdagen. I januari 2009 förväntas riksdagen ta beslut om lagförslaget, som innebär att samtliga landsting åläggs att införa en vårdvalsmodell inom primärvården. Regeringen presenterar reformen med löften om attraktivare arbetsplatser, en ökad mångfald i vården och en stärkt ställning för patienten (Socialdepartementet 2008). Det offentliga ska stå för ersättning som följer patientens val av vårdgivare. Offentliga och privata aktörer ska kunna etablera sig och få ersättning på lika villkor.

Flera landsting har redan infört vårdvalssystem, Halland (2007) och Stockholm (2008) är två av dessa. Skåne inför vårdval under 2009. Modellerna i landstingen ser dock olika ut, och regeringens förslag sammanfaller i sin utformning främst med Vårdval Stockholm.

En central kritik i debatten mot den nationella reformen är att den går för fort fram utan avvägda konsekvensanalyser av de vårdvalssystem som prövas i till exempel Halland och Stockholm. En annan del av kritiken är att en nationell reglering begränsar den kommunala självstyrelsen.

1.3 Syfte och frågeställningar

Flera landsting har vid årsskiftet 2008-2009 infört olika typer av vårdval och fler är på väg. Varför behövs då en nationell reform? Det kan med fog sägas vara svårt att få landstingen att dra åt samma håll när förändringar ska implementeras (Fredriksson & Winblad 2008, s.277-278). Att regeringen tar på sig reformtröjan bör därför vara väl övervägt, men vilka är motiven? Syftet med denna uppsats blir därmed att söka svar på varför regeringen initierar den nationella vårdvalsreformen. Det blir viktigt att lyssna till andra aktörer än regeringen själv för att få en bild av hur motiven till reformen kan förstås. För att arbeta mot en förståelse frågar vi oss:

- Vilka motiv kan utläsas till den nationella reformen?
- Vilka motiv till reformer kan utläsas i landstingen där vårdval redan är genomfört eller planerat?

Genom att pröva organisationsteoretiska perspektiv i en analys av texter vill vi bidra till en breddad kritisk granskning av en redan omdebatterad reform.

1.4 Sjukvården och marknadsorienterade reformer

Vi har av flera anledningar valt att fokusera på den aktuella vårdvalsreformen. Vårt intresse utgår ifrån nyfikenhet på vad som gör att reformer inom den offentliga sektorn går från idé till att de utformas och initieras. Några av de saker vi fastnade för i valet av denna reform var bland annat dess aktualitet och den omfattande offentliga debatt om vårdval som fortgår, där nya artiklar och meningsutbyten publiceras i olika forum kontinuerligt. Vidare är sjukvården intressant som en mycket viktig del av den offentliga sektorns verksamhet, av välfärden och av vardagen för många. I en studie av reformer inom det offentliga lämpar sig hälso- och sjukvården väl eftersom omorganiseringar har varit ett populärt projekt i årtionden, något Leif Borgert diskuterar i "Organiserandet som mode: perspektiv på hälso- och sjukvården" (Borgert 1992, s.23). Antalet modeller och organisationsrecept för sjukvården har växt samtidigt som modet har varierat. Den nuvarande utvecklingen är en del av denna historia.

Vårdvalsreformerna kan ses som ett uttryck för New Public Management (NPM), ett spektra av reformidéer som hämtar inspiration från näringslivet och har påverkat organiseringen av offentlig sektor sedan 80-talet. Vårdval är karaktäristiskt som en NPM-reform, bland annat för syftet att skapa en marknad

med konkurrens mellan olika vårdgivare. Mot denna typ av marknadsorienterade reformer inom offentlig sektor finns en omfattande kritik. Studier av NPM-reformer visar att utvärderingar av reformer som helhet är sällsynta (Pollitt & Bouckaert 2004, s.140), vilket bland annat gör det svårt att se mätbara framgångar i ökad kvalitet eller kostnadseffektivitet (Hacker 2004, s.713-714, Hall 2008, s.3). I ljuset av denna kritik mot NPM-reformer är det intressant att betrakta den pågående reformprocessens framfart, där det blir relevant att fråga sig om reformen är grundad i vetenskapliga studier eller utvärderingar av tidigare liknande modeller.

Forskarna Pollitt och Bouckaert lyfter även fram att marknadsorienterade reformer oftast är formade av elitens målsättningar och visioner, till skillnad mot folkets (2004, s.157). Detta antagande inspirerar till kritiska analyser. En ansats i uppsatsen är att ta makten till granskning utan några naiva föreställningar om dess uppsåt, för att knyta an till statsvetaren Lundquist (1998, s.224).

1.5 En motivanalys och dess avgränsningar

För att fånga upp motiv som olika aktörer kan uttrycka genomför vi en analytisk studie av ett tjugotal texter. I analysen använder vi tre olika teoretiska perspektiv på varför förändring i organisationer sker – tre perspektiv som vi menar ger kompletterande förslag till hur förändring kan förstås.

- Symbolperspektivet. Utifrån ett symbolperspektiv kan reformen till exempel förstås som att syfta till att höja organisationens legitimitet eller svara mot ett förändringstryck från omgivningen.
- Verktygsperspektivet. En rationell förståelse där reformer görs för att skapa en effektivare och bättre fungerande organisation.
- Maktperspektivet föreslår att reformer görs för att konstruera eller rekonstruera maktförhållanden i strukturer.

Studien rör sig på en empirisk nivå, utan konstruktiva eller normativa syften. Vi ämnar inte studera reformens tänkbara effekter eller bedöma dess utformning. I analysen fokuserar vi på motiv som kan utläsas, inte på olika argument för och emot reformen. Vidare går vi inte in närmre på sjukvårdsreformer som fenomen. En begränsning i studien är även hur många texter vi kan hantera, analysmaterialet är därmed ett kritiskt urval.

2 Teori och metod

2.1 Teori

Sökandet efter förklaringar i ett samhälle som hela tiden förändras kan tyckas vara en otacksam uppgift. Ändå skapas och prövas med entusiasm olika teoretiska modeller för att förklara förändring. I vår studie har vi valt att använda tre teoretiska perspektiv från organisationsteorin.

I likhet med Hartman Magnusson menar vi att nyinstitutionell teori är lämplig att ta som utgångspunkt för att studera förändring inom sjukvården, inte minst för att den rymmer olika inbördes riktningar som kan ge kompletterande förklaringar (Hartman Magnusson 2006, s.10). Vi väljer ur nyinstitutionell teori ett symbolperspektiv och ett verktygsperspektiv för att få två kontrasterande referenspunkter. Utöver detta väljer vi att använda ett maktperspektiv i vår analys. Nedan ger vi en kort introduktion till dessa tre teoretiska sätt att analysera förändring.

2.1.1 Nyinstitutionalism och symbolperspektivet

Nyinstitutionell teori föreslår att organisationer finns i en omgivning vilken starkt påverkar hur verksamheten utformas och utvecklas. En annan central utgångspunkt är att organisationer och aktörer inom organisationer agerar i reformprocesser och formar resultatet. De ses som viktiga politiska aktörer (Lowndes 2002, s.94).

Ett nyinstitutionellt sätt att se på förändring rymmer också förståelsen att förändring skapas både av de institutioner som utgör organisationen och de institutioner som finns i omgivningen (Zita 2009, s.15). Institution bör här förstås som ett styrande handlingsmönster, legitimerat genom de normer, lagar, vanor och tankesätt som sätter ramarna för handlandet.

Samtidigt uppvisar den nyinstitutionalismen en stor variation av teorier som i bästa fall kan förstås som överlappande perspektiv (Lowndes 2002, s.95). Verktogs- och symbolperspektivet kan ses som två skilda grenar. Hartman Magnusson presenterar det som att verktygsperspektivet utgår ifrån ett rational choice-tänkande medan det symboliska perspektivet har utvecklats ur en sociologisk tradition (Hartman Magnusson 2006, s.15). Røvik menar att de två perspektiven finns inom två olika paradigmen inom organisationsteorin, det "rationalistiskt-ekonomiska" och det "institutionellt-sociologiska" (Røvik 2000, s.30).

I ett symbolperspektiv ställer den institutionella omgivningen krav på den enskilda organisationen att förändras och anpassa sig till de normer och idéer som för tillfället är rådande för att framstå som framgångsrik och legitim (Røvik 2000, s.35).

I stället för bilden av kalkylerande och rationella aktörer som väljer mellan olika sätt att reformera föreslår symbolperspektivet något distinkt annorlunda. Vi ser en aktör som väljer nya sätt att organisera verksamheten utifrån stark påverkan från dominerande idéer i omgivningen, de som anses ändamålsenliga och är ”rätt” sätt att organisera plockas upp (Røvik 2000, s.37). Att anamma organisations- eller reformrecept som har hög grad av giltighet i omgivningen kan ge organisationen legitimitet i omvärldens ögon (ibid, s.35). Reformerna får på detta sätt ett symboliskt värde som ligger bortom rationella konsekvensberäkningar, de blir meningsbärare.

Ett nära samspel finns med rationella föreställningar. Ett reformrecept kan vara en rationaliserad symbol, det vill säga ett recept som framställs med mycket positiva omdömen om dess effektivitet och därmed blir till en symbol för det moderna och det effektiva. Men en sådan rationell symbol kan även vara en rationaliserad myt. Ett organisationsrecept som får förtroende som en vetenskapligt grundad idé trots att det saknas en välgrundad kontroll eller känd vetenskaplig prövning (Røvik 2000, s.37). Denna dynamik mellan ett symbolperspektiv och ett rationellt perspektiv är viktig att vara medveten om eftersom motiv till förändring kan förstås utifrån olika synsätt.

2.1.2 Verktygsperspektivet

Organisationer ses med ett verktygsperspektiv som instrument som kan styras och formas för att uppnå resultat. En organisations legitimitet är tätt knuten till dess förmåga att fungera effektivt (Røvik 2000, s.31). Perspektivet genomsyras av en stark utvecklingsoptimism och en rationalistisk orientering. En central utgångspunkt är att ledningen har översikt över tillgängliga organisationsrecept och väljer det som har visat sig fungera bäst vid tidigare dokumenterade prövningar. Ledningen är alltså fri att välja bland olika recept, en typ av tillgängliga beprövade redskap, och förväntas agera på ett rationellt sätt (Røvik 2000, s.31).

Vidare finns det i verktygsperspektivet, enligt Kjell-Arne Røvik, en stark tro på en ackumulerande utveckling där kunskapsunderlaget blir allt bättre (ibid, s.34), och där de idéer som inte håller måttet förkastas medan nya och effektfulla organisationsrecept blir kvar och utvecklas (ibid, s.32).

Vi använder i analysen verktygsperspektivet för att samla de rationella föreställningar och motiv som kan uttolkas. När vi använder verktygsperspektivet är det med en bred tolkning av teorin med utgångspunkt i den kärna som har presenterats ovan.

2.1.3 Maktperspektivet

Som en tredje teoretisk utgångspunkt väljer vi ett maktperspektiv och bygger det på två källor med snarlika perspektiv på makt och reformer.

“I assume that bureaucrats maximize self-regarding and hard-edged utilities in making official decisions. A bureau’s overall policy is set by some combination of individual decisions made by its officials, and by interactions with a sponsor body. Within broad limits, officials’ influence on bureau policy is always extensively rank-structures, with those near the top being most influential.” (Dunleavy 1991, s.174)

Patrick Dunleavy menar att makt centreras genom reformer då beslutsfattare inom organisationer tar sina beslut. Beslutsfattare sätter när så är möjligt sina egna intressen främst och centrerar makt till sig själva. Makten centreras inte främst runt en person men hos organisationens ledning. Med detta perspektiv flyttas makt uppåt genom förändringar i organisationer (Dunleavy 1991, s.174).

En lite annorlunda version presenteras av Patrik Hall i ett paper med titeln ”Organisatorisk makt och svenska New Public Management-reformer” (2008). Han argumenterar där för ”/.../ uppfattningen att NPM-reformer inom offentlig förvaltning primärt ska ses som konstruktioner och rekonstruktioner av organisatorisk makt, som dock oftast legitimeras genom hänvisning till olika former av externa processer (t.ex. krav från kunder eller olika styrningsaktörer).” (Hall 2008, s.1). Det intressanta med Halls tes är att den uttryckligen kopplar ett perspektiv på makt med NPM-reformer inom offentlig sektor.

Sammantaget föreslår ett maktperspektiv enligt Dunleavys och Halls resonemang att reformer i offentlig sektor syftar till att öka eller rekonstruera organisatorisk makt. Motiv till att genomföra reformer kan då vara att stärka ledningens makt i organisationen, att förtydliga styrningen av organisationen eller skapa en tydligare hierarki i den.

2.2 Metod

2.2.1 Varför en analys av texter?

När vi försöker betrakta förändringar runt omkring oss behöver vi utgångspunkter som vi tillfälligt föreställer oss är beständiga, för att kunna se sammanhang. Ett sätt att skapa sådana referenspunkter för förståelse är att välja texter som med en bredd kan måla upp en bild av det som vi försöker gripa efter. De reformer som vi ämnar förstå motiven till genomförs runtomkring oss, i nuet. Vi behöver ett sätt att närma oss de aktörer som är centrala för reformerna, hur de resonerar och hur de kritiserar. En analys av texter kan innebära ett sådant närmande.

Ett annat sätt att söka förståelse för samtiden är att ta avstamp i generaliserande teorier om hur världen fungerar.

Genom en textanalys där vi läser genom tre teoretiska perspektiv menar vi att de två nämnda angreppssätten kombineras. Vi skapar genom en medveten och kritisk läsning av texter olika bilder av motiven. Vi projicerar sedan upp dessa bilder och jämför de med varandra i ett försök att skapa nya narrativa förståelser av det som pågår.

2.2.2 Utformningen av en motivanalys

Utgångspunkten för vår undersökning har varit att genomföra en kvalitativ läsning av ett urval av texter och sedan jämföra de motiv som träder fram – en motivanalys. Arbetsprocessen har haft flera etapper.

Steg 1: Att välja material. Valet av texter att analysera är centralt för vår undersökning och presenteras mer ingående under nästa rubrik, ”Urvalet av texter”. För att genomföra analysen utformade vi en mall med frågor till texten. Syftet med att arbeta utifrån en mall har varit att behandla texterna enhetligt och att förenkla inför en jämförelse i nästa steg. För att få svara på vår fråga om regeringens motiv har det varit viktigt att fånga in motiv som finns tydligt uttryckta, men även motiv som kan uttolkas. I analysmallen frågar vi efter textens sammanhang och efter motiv ur de tre teoretiska perspektiv vi har valt att använda i undersökningen.

Analysmall för textanalys

1. Av vilken typ är texten? (Genre)
2. Vilken är textens kontext? (Vem är avsändare, när skrivs den och i vilket sammanhang)
3. Vilken typ av motiv uttrycks i texten?
Svarsalternativ:
A) Motiv enligt symbolperspektivet
B) Motiv enligt verktygsperspektivet
C) Maktperspektiv-motiv
4. Vilken typ av motiv kan uttolkas ur texten?
Svarsalternativ:
A) Motiv enligt symbolperspektivet
B) Motiv enligt verktygsperspektivet
C) Maktperspektiv-motiv

En viktig fråga är hur textanalyserna har genomförts – med en induktiv eller deduktiv förståelse? Det vill säga, har vi utgått ifrån att vi kommer att hitta vissa motiv eller har vi läst texterna utan en hypotes om vad vi kan hitta? I genomförandet av textanalyserna har vi arbetat inkluderande, med en öppenhet för alla typer av motiv som framträder. Analysarbetet har skett utifrån de tre

teoretiska perspektiven, men utan förutbestämda föreställningar om mer konkreta motiv. De motiv vi har sökt efter är regeringens och de tre valda landstingens.

Steg 2: Efter genomförda analyser av texter skapade vi en gruppering av avsändare till texterna (se nedan). Vi skapade också en översikt för alla motiv vi hade hittat och en översikt med nedkortade textanalyser för att få en bättre helhetsbild av materialet. Utifrån detta formulerade vi tio stycken frågor för jämförande analyser. Frågorna lyfter dels förändring över tid i materialet men ställer i huvudsak olika aktörer och texter i relation till varandra. Ser till exempel läkarna och politikerna olika motiv till reformen? Finns det skillnader i hur Vänsterpartiet lokalt i Skåne, Halland och Stockholm beskriver motiven på landstingsnivå? Alla frågor vi arbetade utifrån finns redovisade i bilaga 1.

Aktörsgruppering (Gruppering av avsändare till analyserade texter)

- Regeringen
- Utredningen om patientens rätt i vården
- Nationella opinionsbildande organisationer, Nätverket för Gemensam Velfärd och Svenskt Näringsliv
- Socialdemokraterna
- Landstingens politiska majoritet i Halland, Stockholm och Skåne
- Vänsterpartiet i landstingen
- Läkare
- Akademiker, ”fritänkare”

Steg 3: Delar av de resonemang och förslag till slutsatser som vi har arbetat fram genom de tio jämförande analyserna presenterar vi genom kapitel 4. Ett avslutande moment i motivanalysen är den diskussion om slutsatser i relation till våra frågeställningar som vi för i det avslutande kapitlet.

2.3 Urvalet av texter

Ambitionen för valet av material har varit att ta hänsyn till olika centrala avsändare, olika åsiktstendens i texterna och till olika miljöer. Totalt har vi valt att arbeta med 24 texter. Det är bland annat protokoll från möten inom landstingen, utredningstexter, remissvar och debattartiklar i dagstidningar. En bredd av aktörer finns representerade. Material från de tre landstingen Halland, Stockholm och Skåne finns i vårt urval, med en viss övervikt för huvudstaden. Vad gäller de sammanhang som finns representerade har vi varit bundna till de texter som finns tillgängliga i den offentliga debatten. Privata brev, diskussionsanteckningar eller utdrag ur dagböcker skulle eventuellt kunna ge mer stoff till en textanalys. En svårighet med att undersöka reformers bakgrund och genomförande är ofta, menar

Pollitt och Bouckaert, att hitta material som ger en inblick i de förutsättningar som påverkar en process (Pollitt och Bouckaert 2004, s.93).

En svårighet i valet av texter är i vilken utsträckning de kan sägas vara representativa för aktören. Det kan också ifrågasättas om olika typer av texter är likvärdiga som referenspunkter. Dessa två svårigheter är vi medvetna om. Det utsnitt av röster vi har valt menar vi fungerar för vårt syfte, med en medvetenhet om att urvalet delvis styr resultatet. Debattartiklar är en typ av text som kräver uppmärksamhet. I våra jämförande analyser har vi noterat där vi menar att det finns ett mått av retorik som bör vägas in.

2.3.1 Prövningen vid porten

Precis när de hade nått fram uppenbarade sig tre problem framför porten till motivanalysen. De två unga statsvetarna stannade häpet. ”Innan ni hänger er måste ni svara på tre frågor”, mässade problemen i kör. Genast klev det första problemet fram och viskade sarkastiskt: ”Kan ni verkligen hitta motiv ur varje perspektiv genom en textanalys?”

En av studenterna tog mod till sig. ”Flera före oss har vandrat perspektivens väg och prövat deras förklaringskraft. Med vår uppbyggda förmåga och teoriernas hjälp ska vi avslöja texternas motiv. Säg mig, vad har vi att förlora? Möt oss på andra sidan och vi ska ge dig svaret.” Då gled det första problemet undan medan det andra problemet klev fram mullrande ”Hur ska ni kunna säga något om verkligheten, ni som är fångade i de abstrakta teoriernas nät?”

Den andre studenten svarade rappt ”Men där har du fel! Vi har fångat teorierna och av dem har vi sytt ett nät, finmaskigt nog att snärja motiven i texternas djup. Vi ska röra oss som en pendel mellan abstraktion och verklighet, mellan teori och text. Aldrig ska vi tappa det ena eller det andra ur sikte!”

Tagen av den lilla studentens svar hade problemet bleknat. Då klev det tredje fram och frågade på grövsta skånska ”Vilket perspektiv ska ni välja, när ett motiv passar in på alla tre?”.

Nu hade statsvetarna blivit säkrare på tonen och sa i munnen på varandra ”Kära problem, vi tar emot det mot öppna armar och placerar det gärna i alla tre perspektiv om det riktigt stämmer in. Ni förstår, perspektiven ska ni inte se som motståndare kämpande om uppmärksamheten. De är vår laguppställning och utforskar materialet tillsammans...” De unga studenterna hade blivit alldeles upptagna med sitt eget resonemang och inte sett att porten nu stod på glänt. Problemen var för tillfället försvunna men lämnade efter sig en sökande känsla.

3 Presentation av aktörer

Hur motiveras vårdval? Vårt material ger olika förslag till hur vi kan förstå motiven till den pågående reformprocessen. För att ge dig som läsare bästa möjlighet att följa med i vår analys börjat vi med att kort presentera texterna. De delas in i olika aktörsgrupper vilka syftar till att underlätta jämförelse mellan aktörer. Här presenteras en bild av varje texts sammanhang och ett urval av de motiv som genom vår tolkning har trätt fram. Där tydliga likheter finns mellan olika texter i samma aktörsgrupp beskrivs motiven gemensamt. Texternas centrala bidrag för analysen sammanfattas medan våra slutsatser lämnas till kapitel 4.

3.1.1 Regeringen

Fyra texter kategoriserar vi under denna grupp. Den 4 juli 2005 presenterade de borgerliga partierna artikeln "Svensk sjukvård klart sämst på att ta hand om patienterna", där en vision för sjukvårdspolitiken vid ett eventuellt maktskifte år 2006 skisserades (Larsson et al 2005). I juni 2007 ger man i regeringsställning direktiv till en utredning, "Patientens rätt i vården" (Regeringen 2007). Knappt ett år senare presenterade utredningen delbetänkandet Vårdval i Sverige. Efter remissomgång gick regeringen 24 oktober 2008 vidare med utredningens förslag i lagrådsremissen "Vårdval i hela Sverige" (Regeringen 2008). Lagrådsremissen har vi analyserat med begränsning till "Inledande sammanfattning" (s.1), "Ärendet och dess beredning" (s.8) och "Regeringens förslag" (s.23-46). En debattartikel från december -08 analyseras även, signerad Göran Hägglund, ansvarig minister (Hägglund 2008).

Regeringens uttryckta motiv för reformen har genomgående presenterats på ett rationellt sätt. Reformen ses som ett redskap i regeringens händer. En förändrad styrning menar man kommer att skapa de effekter man vill nå. Det uttrycks inte att sjukvården behöver reformeras utan fokus ligger på att patienten behöver reformen för att dennes ställning i vården ska stärkas och för skapande av ökad valfrihet. En ökad konkurrens inom primärvården vill man skapa genom fri etablering och ett ersättningsystem utan åtskillnad mellan offentliga och privata vårdgivare, där ersättning följer patientens val av vårdgivare. Antagandet är att konkurrens bidrar till kreativitet vilket ska ge högre kvalitet i vården. Regeringen uttrycker även behovet att styra landstingens utformning av primärvården i en enhetlig riktning.

3.1.2 Utredningen om patientens rätt i vården

Delbetänkandet "Vårdval i Sverige (SOU 2008:37)", presenterat i april 2008, är grunden för regeringens förslag till förändrad lagstiftning (Utredningen om patientens rätt 2008). Flera texter i vårt material är även remissvar på delbetänkandet. Utredaren Toivo Heinsoo har en intressant bakgrund, bland annat som landstingsdirektör i Dalarna då "Dalamodellen", en omfattande primärvårdsreform med decentraliserad, marknadsorienterad styrning sjösattes 1991 (Borgert 1992, s.167).

Två delar av Utredningen för patientens rätt har analyserats, "Inledning" (s.3-4) samt "Sammanfattning" (s.11-14). Tolkade motiv ur texten är i huvudsak i linje med regeringens, se föregående aktörsgrupp.

3.1.3 Socialdemokraterna

Tre texter kan representera en Socialdemokratisk oppositionell röst. Materialet är dels ett remissvar på Vårdval i Sverige (SOU 2008:37) av Norrbottens landstingsstyrelse (2008), med majoriteten SAP, V och MP. Den andra texten är förslag till beslut om remissvar på SOU 2008:37 från Socialdemokraterna (SAP) i Stockholms län till landstingsstyrelsen (Socialdemokraterna Stockholms län 2008). Tredje texten är ett öppet brev till regeringen daterat 20 oktober 2008, från sjukvårdsansvariga politiker i Socialdemokraterna och Miljöpartiet nationellt och i Halland.

I alla tre texter går det att utläsa/tolka att man anser att regeringen genomför reformen för att tvinga landstingen i önskad riktning. Vi menar att det dels är möjligt att se ur ett verktygsperspektiv, reformen som en rationell åtgärd för att uppnå en enhetlig primärvård. Samtidigt finns möjligheten att tolka reformen som en koncentration av makt, utifrån maktperspektivet. Tredje alternativet är att se det som en symboliskt rationell åtgärd för att uppvisa en regeringsduglighet i syfte att stärka sin politiska legitimitet. I materialet från SAP i Stockholms län och det öppna brevet är det också uttryckt att man menar att regeringens motiv är att tillmötesgå privata vårdgivares/näringslivets intressen.

3.1.4 Nationella opinionsbildande organisationer, andra än partierna

Två aktörer utanför partipolitiken är Nätverket för Gemensam Velfärd, ett samarbete mellan fackföreningar och andra frivilligorganisationer, och Svenskt Näringsliv. Båda har skrivit remissvar på SOU 2008:37. Nätverket för Gemensam Velfärd publicerade även i november 2007 skriften "Offentlig eller privat sjukvård?" med bidrag från tre skribenter. Texterna introduceras separat under aktörsgruppen "Läkare" där Maria Sundvall och Bengt Järhult ingår samt under "Akademiker" där vi återfinner Göran Dahlgren.

Gemensam Velfärd Stockholm (2008) ser i sitt remissvar en kommersialisering med valfrihet för företagen som ett tydligt rationellt motiv, till skillnad från en ökad valfrihet för patienten. Man menar att det sätt på vilket reformen motiveras, i termer av valfrihet och tillgänglighet, är en symbolisk

konstruktion. Vi ser också ett maktperspektiv i texten, med den tvingande och påskyndade reformen där regeringens ökade makt kan tolkas som ett motiv i sig.

Den 1 augusti 2008 lämnar Svenskt Näringsliv sitt remissvar (Svenskt Näringsliv 2008). De är positiva till reformen, hävdar att konkurrens kommer ge bra incitament för vårdgivarna och leda till många positiva effekter. Motivet att genom fri etablering med offentlig ersättning skapa konkurrens och valfrihet ser vi både ur verktygs- och symbolperspektiv. Den mångfald av positiva konsekvenser som det i texten hävdas att reformen kan få lämnar en öppning för att tolka reformen som en rationaliserad myt. I texten finns ingen hänvisning till vetenskapliga rön eller praktiska erfarenheter.

3.1.5 Landstingens politiska majoritet: Halland, Stockholm och Skåne

Från Halland har vi analyserat ett beslutsunderlag från landstingsstyrelsen Halland (2006). Texten är förslaget för utformningen av det nya ersättningssystemet för Vårdval Halland. Den presenterar en rationell syn med bl.a. motiv att skapa ökad valfrihet, öka andelen av vårdbehovet som hanteras i primärvården och skapa bättre samverkan mellan kompetenser och aktörer i vården. Modellen avser även att skapa bra drivkrafter genom konkurrens.

Stockholm representeras med två texter, ett beslutsunderlag från landstingsstyrelsen till landstingsfullmäktige i juni 2007, där nya direktiv för utredandet av Vårdval Stockholm preciseras (Stockholms läns landstingsstyrelse 2007). Intressant att notera är att dokumentet även innehåller oppositionens (SAP, V och MP:s) motiverade reservationer från landstingsstyrelsens möte, där de politiska skillnaderna tydliggörs. De rationella motiv som uttrycks är stärkt patientmakt/valfrihet, en decentraliserad vård, ökat personalinflytande och att skapa fri etablering med offentlig ersättning. Att Stockholm ska gå främst bland landstingen för utvecklingen inom primärvården uttrycks även. Detta sista motiv menar vi ger en öppning för att läsa reformen som en viktig rationell symbol för det moderna.

Med debattartikeln ”Vårdval Stockholm ökar möjligheterna att bryta den ojämlika hälsan” svarar Birgitta Rydberg (fp) på kritik inför starten för Vårdval Stockholm i januari 2008 (Rydberg 2007). Texten uttrycker dels motivet att skapa drivkrafter som sätter fokus på patienten och möjliggör bättre kontinuitet i vårdkontakter. Vi tolkar här att reformen genomförs för att uppnå politiska målsättningar och för stärkandet av primärvårdens legitimitet inför medborgarna.

I Skåne presenterades rapporten ”Vägval för Vårdval Skåne” som ett underlag för politiskt beslut om en vårdvalsmodell (Nordqvist Falk et al 2008). Ett motiv vi tolkat ur rapporten är att man uppfattar stärkandet av patientens ställning som en rationell lösning i strävan efter att förbättra kvaliteten i vårdsektorn. Också uttrycks viljan att minska den politiska styrningen och möjliggöra för kreativa lösningar på verksamhetsnivån genom decentralisering (ibid, s.30).

3.1.6 Vänsterpartiet, opposition i landstingen

Vänsterpartiet debatterar mot vårdval som opposition i de tre landstingen. I Halland skriver Ingmari Carlsson debattartikeln ”Vänsterpartiet är emot Vårdval Halland”, publicerad i Hallands Nyheter. Hennes text är den enda i vårt material som presenterar ett tydligt maktperspektiv, hon skriver att reformen i Halland innebär en maktcentrering och att de ledande politikerna agerar utifrån ett maktmotiv (Carlsson 2006).

Vänsterpartiet i Stockholms län skickade pressmeddelandet ”Vårdval Stockholm - vems val?” i september 2007 (Vänsterpartiet Storstockholm 2007). Dess rationella motiv är att de borgerliga styrande i Stockholm vill införa en sjukvårdsmarknad. Samtidigt finns ett stort utrymme för att tolka in ett symbolmotiv med ideologiska förtecken.

I Skåne publiceras debattartikeln ”Stärk patientens rätt” i Sydsvenskan, cirka två veckor innan beslutet om Hälsoval Skåne tas i regionfullmäktige (Andersen och Philipsson 2008). Motivet som lyfts fram är att man genomför reformen i Skåne och nationellt för att skapa bra förutsättningar för privata aktörer. De menar att reformen syftar till att få offentliga medel att gå till privat drivna verksamheter i ökande utsträckning.

3.1.7 Läkare

Fyra texter i materialet signeras av läkare. De är en av de centrala yrkesgrupperna i primärvården och det förs en livlig debatt om Vårdval i facktidskrifterna.

Per Wändell, distriktsläkare i Hallunda, hävdar med artikeln ”Med vårdval i tiden” att vårdvalsreformerna i landstingen motiveras med att man vill skapa enhetsliga system inom respektive landsting. Vidare i artikeln uttrycks oro över hur det enhetliga ersättningssystemen kommer skapa en fördelning av resurser som inte tar hänsyn till mer belastade områdets behov (Wändell 2008).

Göran Sjönell och Mikael Stolt, verksamma allmänmedicinska läkare i Stockholms län, signerar artikeln ”Vårdval Stockholm = 08-Protos”. De jämför i artikeln likheterna i Vårdval Stockholm med ett reformförslag från Läkarförbundet 2004 kallat ”Protos”. Motivet till reformen i Stockholm kan med deras resonemang tolkas som att man vill skapa attraktivitet för vårdgivare och locka fler läkare till primärvården genom goda villkor (Sjönell och Stolt 2008).

Maria Sundvall, läkare i Stockholm, skriver inledningen till Nätverket för Gemensam Välfärds skrift ”Offentlig eller privat sjukvård?” och Bengt Järhult, läkare i Växjö, medverkar i samma skrift. Sundvall ger uttryck för två motiv, dels att reformerna och spridningen av vårdval drivs av ideologiska skäl, dels nämner hon att regeringen uttrycker att de vill öka tillgängligheten (Sundvall 2007, s.4-5).

Järhult kritiserar det uttalade motivet att öka tillgängligheten (minska väntetiden). De motiv Järhult ser i reformerna är att attrahera läkare genom goda villkor, att gynna privata vårdgivare genom fri etablering och, med retorisk ton, att man vill öka tillgängligheten till vård för starka grupper på svagares bekostnad (Järhult 2007).

3.1.8 Akademiker, ”fritänkare”

Bo Burström (2008), professor vid Karolinska institutet, ser med kritisk blick i artikeln ”Vårdval – evidens och effekter för »vård på lika villkor«?”. Han menar att regeringens motiv är ideologiskt, övertygelsen om att valfrihet i sig är eftersträvansvärt. Genom att belysa hur det saknas vetenskapliga eller praktiska erfarenheter som förankrar reformens rationalitet ger Burströms artikel en öppning för att se reformen som en symbol för rationalitet.

Två artiklar är skrivna av Göran Dahlgren, pensionerat folkhälsoråd vid Folkhälsoinstitutet och gästprofessor vid Liverpool University. Ena texten finns i skriften ”Offentlig eller privat sjukvård?”. Texten är dels en kritisk genomgång av olika rationella argument för marknadsorienterade reformer. Ur texten träder flera motiv fram ur ett symbolperspektiv. Dels att marknadsorienterade reformer är en typ av mode eller för-givet-tagna recept för hur man bör omorganisera sjukvården (Dahlgren 2007, s.19). Dels lyfter Dahlgren en diskussion om ideologiska motiv. Han menar att det finns en konkurrensideologi som skapar ett starkt förändringstryck (ibid, s.36).

I "Neoliberal Reforms in Swedish Primary Health Care: For whom and for what purpose" analyserar Dahlgren (2008) utformningen av den nationella vårdvalsreformen med Vårdval Stockholm som exempel. Ett verktygsperspektiv är dominerande i texten, det konstateras dels vilka motiv om exempelvis kvalitetsförbättringar som uttalat finns till reformen. Att tillmötesgå kommersiella intressen (ibid, s.712), att öka privatiseringar av offentliga vårdcentraler och skapa ökad konkurrens (ibid, s.698) är tre andra rationella motiv som Dahlgren menar är drivande.

4 Varför initieras vårdvalsreformerna?

4.1 En jämförande analys

Vi har skapat oss en bild av vilka olika motiv som är möjliga att se som förklaringar. Men vem säger vad i debatten? Vilka motiv lyser tydligast när vi ställer de olika texter vi har läst mot varandra?

I analysen sätter vi fokus först på rationella motiv och tolkningar utifrån ett verktygsperspektiv. Sedan förflyttar vi oss till att syna texterna ur ett symbol- och slutligen ett maktperspektiv. En stor del av motiven vi har tolkat ur materialet är i linje med ett rationellt förhållningssätt. Vårt intresse är samtidigt att lyfta fram de motiv vi har tolkat utifrån symbol- och maktperspektiven, detta i syfte att belysa nyanserna i våra analyserade texter och de olika aktörernas motiv.

Var och en av nedanstående underrubriker belyser områden som är värda att ta fasta på som delar av svaret på vår frågeställning om regeringens motiv till vårdvalsreformen. Det ges också förslag till hur vi kan förstå reformerna i Halland, Stockholm och Skåne.

4.2 Förändras regeringens motiv? Ett tidsperspektiv från 2005 till 2008.

”Köerna måste kortas. Servicen skall förbättras. Valfriheten måste öka.”

När uttalas dessa korthuggna ord? Är det Göran Hägglund som citeras, socialminister i den borgerliga regeringen efter valet 2006? Nej, det är Carl Bildt, i sin nya roll som statsminister. I regeringsförklaringen i oktober 1991 presenteras en riktning för välfärdspolitiken under den kommande mandatperioden (Bildt 1991). Det hade inte varit helt långsökt att tro att beskrivningen gällde den år 2008 pågående initieringen av vårdval. En verklighetsbeskrivning där välfärdssystemen karaktäriseras med långa köer och byråkratisk stelhet ekar in i vår tid. I de fyra texter vi har analyserat där den borgerliga alliansen, senare regeringen, står som avsändare tangeras ambitionen från 1991. Att förbättra tillgängligheten med kortare köer. Att höja kvaliteten på den service en patient möts av. Att skapa ökad valfrihet för patienten. Men om vi nöjer oss med att betrakta perioden från 2005 till 2008, har den borgerliga alliansens motiv förändrats sedan en politisk vision lanserades för sjukvården 2005?

Ökad betoning på nationell styrning

Vi har analyserat fyra texter publicerade från juli 2005 till december 2008 med den borgerliga alliansen och, efter valet 2006, regeringen som avsändare. En tydlig linje i texterna är redan nämnda fokus på tillgänglighet, kvalitet och valfrihet. Ett annat gemensamt och centralt motiv är en strävan efter att skapa ett vårdvalssystem som innebär öppenhet för privata vårdgivare att etablera sig och konkurrens mellan vårdgivare. Den underliggande rationella föreställningen är att ett förändrat ersättningsystem och den konkurrens som skapas kommer att ge bland annat kvalitetsförbättringar, i linje med ett verktygsperspektiv.

En tydlig aspekt som har utvecklats från 2005 till 2008 är det uttryckta behovet av att skapa en nationell utveckling med vårdval i samtliga landsting. Regeringens fokus på nationell reglering och styrning av landstingen tycks öka i takt med att reformen blir mer konkret. Vi kan förstå det som att man 2005 presenterade en riktning för sjukvårdspolitiken vilken senare kräver att man förändrar landstingens ansvar om den ska kunna genomföras. I lagrådsremissen "Vårdval i primärvården" menar regeringen att en obligatorisk lagstiftning behövs för att sätta igång utvecklingen i alla landsting (Regeringen 2008, s 27). När Göran Hägglund debatterar i Gefle Dagblad i december 2008 skrivs uttryckligen att landstingen inte i fortsättningen kommer att ha möjligheten att styra över detaljerna i hur de olika vårdenheterna fungerar (Hägglund 2008). Det är rimligt att anta att strävan efter att uppnå politiska målsättningar under mandatperioden 2006-2010 delvis är drivande för den ökande betoningen av nationell reglering.

Sammantaget så förtydligas över tid regeringens vilja att förändra landstingens ställning inom det nya planerade vårdssystemet medan flera andra motiv är konstanta. Intressanta likheter finns även i jämförelse med den politiska linje som uttrycks i 1991 års regeringsförklaring.

4.3 Varför initierar landstingen vårdval?

Hur motiveras vårdvalsmodellerna i landsting som initierar vårdval? Finns det likheter med regeringens motiv eller finns det tydliga skiljelinjer? Vi kan anta att det finns en genomgående ideologisk tendens i hur man motiverar införandet av en vårdvalsmodell, även i samklang med regeringen nationellt. Samtidigt är det rimligt att de olika regionala förutsättningarna i landstingen får genomslag på det sätt en reform utformas. Vi har inte undersökt hur miljöpartiets medverkan i landstingens majoriteter i Halland och Skåne påverkar reformernas utformning.

4.3.1 Likheter och skillnader i motiv

En tydligt uttryckt idé om valfrihet, makt till patienten och ett ökat patientfokus i vården är tydligt samlande för landstingen och regeringen. Att skapa en

konkurrenssituation mellan vårdgivare formuleras även som ett viktigt motiv i sig självt, sammankopplat med valfrihet och nya etableringar. I de tre landstingens formuleras olika förslag på de effekter konkurrensen syftar till. Bland annat olika kvalitetsförbättringar, kreativitet, entreprenörskap och ”nya professionella drivkrafter” (Landstinget Halland 2006, s 7).

Både Skåne och Halland uttrycker även tydligt att reformen syftar till skapa en enhetlighet eller likvärdighet i systemet. Regeringen hävdar som vi har visat att en nationell reglering som skapar ett enhetligt system är viktig. Tittar vi på materialet från Stockholm är däremot ett enhetligt system inte explicit uttryckt men det är rimligt att tolka in samma typ av motiv. Ett utökat samarbete mellan kompetenser, mellan vårdenheter (vårdcentraler) och den specialiserade vården är på olika sätt uttryckt som motiv för reformerna i landstingen.

Fler läkare, fler besök i primärvården och decentralisering

Halland uttrycker tydligt att man vill skapa en förändring mot en högre andel besök i primärvården. I jämförelse med Skåne och Stockholm finns tydliga målsättningar om ökningen av besök (Landstinget Halland 2006, s 7). Ett behov av ökad kapacitet i primärvården uttrycks samtidigt i Skåne eftersom man förväntar sig en ökad befolkningstillväxt i regionen (Nordqvist Falk et al 2008, s 6). I Stockholm menar man också att primärvårdens del av vårdbehovet ska öka. Samtidigt vill man skapa ”attraktivitet för vårdgivarna” och locka fler läkare till primärvården (Rydberg 2007, Stockholms läns landsting 2007, s 3). Nationellt motiveras reformen med att man både vill se ökade besök och fler läkare i primärvården.

Önskan från politiskt håll om att skapa ett attraktivt system för läkarna tycks besvarad. Göran Sjönell och Mikael Stolt, verksamma läkare, betonar att reformen nu kommer att skapa ett system som lever upp till de krav som de menar att allmänläkarna länge ställt gällande löner och arbetsförhållanden (Sjönell och Stolt 2008). Deras resonemang bekräftar den attraktivitet för vårdgivare som bland annat majoritetspolitikerna i Stockholm avser att skapa. Bengt Järhult stämmer in i Sjönell och Stolts analys när han uttrycker att man har skapat ett ”/.../ läkarnas fria vårdval!” i Stockholm med fri etablering och hög ersättningsnivå (Järhult 2007, s.9).

En del i att skapa attraktivitet för vårdgivarna är det mer decentraliserade system med minskad politisk styrning över verksamheten man säger sig vilja skapa i Skåne och Stockholm (Stockholms läns landsting 2007, s.2). Detta sätt att vilja skapa effektivare styrning kan ses som ett tydligt verktygsmotiv, med influenser från ett managementtänkande.

”Viss utveckling, framförallt sådan som i stor utsträckning bygger på en innovationskraft underifrån, kräver att ledningen vågar släppa lös kreativiteten hos vårdgivarna.” (Nordqvist Falk et al 2008, s.30).

Fri etablering en Filippa-faktor – regeringen och Vårdval Stockholm nära varandra

En viktig del i reformernas syfte är att underlätta för nya vårdgivare att etablera sig som en förutsättning för ökad valfrihet. Vårdval Stockholm och regeringens nationella reformförslag ligger närmast varandra i sin utformning och i sättet som motiven uttrycks. Att skapa en fri etablering med offentlig ersättning är det motiv som skiljer ut Stockholms län och regeringen i relation till Halland och Skåne. I Halland betonas inte fri etablering eller nyetableringar som ett viktigt motiv till reformen. Både Skåne och Halland driver också tydligare krav på hur etablering får gå till och bygger inte på ett motiv om helt fri etablering mot offentlig ersättning. De vill ha möjligheten att styra etableringar geografiskt.

Vi kan alltså snarast se en samklang mellan Stockholms läns borgerliga majoritet och regeringen. Värt att notera är att Filippa Reinfeldt är ordförande för Hälso- och sjukvårdsnämnden i Stockholms läns landsting. Detta är ett exempel på en tydlig koppling mellan politiken i Stockholm och Sveriges regering som får betydelse för politikens utformning.

Samtidigt är det tydligt att regeringen och landstingen i sina syftesförklaringar i stort ligger nära varandra. Den borgerliga regeringens nationella sjukvårdspolitik speglas till stor del också lokalt, även om man i landstingen befinner sig på en skala vad gäller fri etablering.

Att bryta utanförskapet - politiska målsättningar som motiv

I de två texter vi har analyserat med den borgerliga majoriteten i Stockholm som avsändare finns också en betoning på att uppnå politiska målsättningar som vi inte har sett i material från Skåne eller Halland. Birgitta Rydberg (fp), första vice ordförande i Hälso- och sjukvårdsnämnden i Stockholms län, hänvisar i en debattartikel till den borgerliga Alliansens politik för att bryta utanförskapet (Rydberg 2007). Även i Stockholm ses målsättningen att skapa god och jämlik sjukvård till alla i länet som ”/.../ en av Alliansens viktigaste frågor under mandatperioden.”(Stockholms läns landsting 2007, s.3).

4.3.2 Rationella motiv i kritikernas ögon

Gemensam välfärd menar i sitt remissvar till Utredningen om patientens rätt (SOU 2008:37) att det enda motiv regeringen egentligen har med reformen är att skapa en sjukvårdsmarknad (Gemensam Välfärd Stockholm 2008, s.2). De hävdar att kommersiella intressen finns i bakgrunden och driver fram reformen. Den underliggande förståelsen är att näringslivsintressen ser den offentligt finansierade vårdsektorn som något potentiellt mycket lönsamt. De motiv regeringen ger uttryck för menar Gemensam Välfärd syftar till att låta rationella och vackra medan de döljer marknadsanpassningen av sjukvården (ibid, s.3). Vänsterpartiet i

Skåne och Stockholm menar även att motivet är att skapa en sjukvårdsmarknad, lokalt och nationellt. De ser reformen som omvandlingen av vår gemensamma välfärd till privat, som en typ av systemskifte. Från den socialdemokratiska oppositionen talas det inte om ett systemskifte, men i likhet med Gemensam Välfärd om att regeringen agerar för att gå näringslivets intressen till mötes i första hand (Johansson et al 2008).

4.4 Är ideologisk övertygelse drivande?

Alla texter vi har analyserat finns inom ramen för en rationell diskussion om primärvårdens utformning. Även de texter som är debattinlägg skrivs med syfte att bli tagna på allvar. Ett rationellt sätt att resonera är därmed dominerande. Frågan blir om det finns några aktörer som uttryckligen hävdar att regeringen eller landstingen agerar utifrån ideologisk övertygelse, för att det ligger i tiden att reformera på detta sätt eller för att stärka sin politiska legitimitet?

I vårt material ser vi tre författare som tydligt formulerar motiv vi tolkar enligt ett symbolperspektiv. Ytterligare fler texter föreslår tolkningar utifrån samma perspektiv.

4.4.1 Ideologiskt tryck på förändring

Professor Bo Burström utmanar den rationella grunden för reformen. I hans granskning av reformen blir slutsatsen att det finns ett starkt drivande ideologiskt motiv. "Den underliggande ideologin är en liberal övertygelse att valfrihet är ett primärt mål i sig, i kontrast till den egalitära synen om jämlikhet som ett primärt mål." (Burström 2008).

På ett liknande sätt lyfter Maria Sundvall och Göran Dahlgren fram ideologi som motiv i skriften "Offentlig eller privat sjukvård?". Maria Sundvall menar att skälet till varför man vill att vårdval sprider sig till alla landsting är ideologiskt, det handlar om att genomföra privatiseringar vilka konsekvenser det än får (Sundvall 2007, s.4). Dahlgren fyller i med att måla upp en bild av reformerna av sjukvården som en del av en konkurrensideologi. De nya modeller som ska säkerställa konkurrens är i Dahlgrens perspektiv en del av ett politiskt önskat systemskifte mot privat drift av välfärdstjänster (Dahlgren 2007, s.36-37). Vidare menar Dahlgren att vi även bör läsa in konkurrens som en del av en New public management-ideologi. Dessa ideologiska motiv kan ur ett symbolperspektiv ses som en typisk institutionell omgivning som skapar ett förändringstryck på förvaltningen.

Att tolka Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringslivs remissvar på Utredningen om patientens rätt är ett tydligt argument för konkurrens. Man pekar i remissvaret på de mångtydiga positiva

effekter reformen kan få när en konkurrenssituation uppnås med lika villkor för privata och offentliga vårdgivare (Svenskt Näringsliv 2008, s.1). I vår läsning av texten framstår det som att en tydlig ideologisk övertygelse manifesteras. Väljer vi att utgå ifrån Dahlgrens perspektiv om en rådande konkurrensideologi, se föregående rubrik, svarar Svenskt Näringslivs remissvar bra mot ett sådant antagande. Samtidigt finns det en rationell logik i remissvaret eftersom de privata intressen som Svenskt Näringsliv representerar kan antas ha möjlighet att gynnas genom reformen.

Svenskt Näringsliv uttrycker även att konkurrens och valfrihet ska gälla över kommunalt självstyre vad gäller etablering, de ser detta som ett motiv för den nationella lagreglering som är föreslagen (ibid, s.2). Denna motivering för ett nationellt enhetligt system kan vi inte hitta någon annanstans i materialet. Det kan tolkas som ett uttryck för att ett värderingsskifte genomförs, i jämförelse med flera kritikers resonemang om reformen som systemskifte.

Remissvaret ligger även nära regeringen och utredningens motiv i det sätt som de möjliga förbättringarna uttrycks. Vad säger det om regeringens motiv? Likheter ger onekligen tyngd åt förståelsen att näringslivets intressen spelar roll för reformens utformning.

I företagens tjänst – rationellt eller ideologiskt?

Socialdemokraterna nationellt och i Stockholm hävdar att regeringen gör reformen för att ”tillgodose vårdföretagens preferenser” (Socialdemokraterna Stockholms län 2008, s.2) och för att ”sätta valfriheten för företagen i första rummet” (Johansson et al 2008). Med hänsyn till att de i citaten uttrycker sig för att skapa en retorisk effekt kan vi ta dessa utsagor till granskning. Menar de att regeringen agerar ideologiskt eller är det ett rationellt motiv? Att skapa fri etablering kan vi förstå som ideologiskt viktigt i linje med en större idé om hur samhället bör organiseras. Däremot behöver det inte vara ett rationellt grundat agerande sett till ett syfte om att skapa högsta kvalitet i vården. Frågan är kanske inte när det kan anses vara rationellt och när det kan uppfattas som ideologiskt, ett sådant ställningstagande behöver byggas på en normativ grund.

4.4.2 Är vårdval ett hälsosamt mode eller en rationaliserad myt?

Göran Dahlgren knyter tydligt an till idén att förändring sker i linje med det som anses självklart i omgivningen. I ett sådant perspektiv blir marknadsorienteringen ett mode eller en rationaliserad myt, ett självklart sätt att effektivisera sjukvården.

”Detta påstående har i många länder upprepats så ofta och med så stor övertygelse att det för många beslutsfattare framstår som ett givet faktum som inte behöver bevisas.” (Dahlgren 2007, s.19)

Marknadsanpassning av sjukvården har i ett sådant perspektiv nått till en situation där det idag är ett för-givet-taget sätt att förändra. Men det är svårt att

säga om det är ett övergående mode eller en varaktig struktur. Förändringstrycket pekar i en viss moderiktning mot en utveckling där marknaden är idealet. Gemensam Valfärd Stockholm utvecklar resonemanget när de kommenterar Utredningen om patientens rätt:

”De verkliga motiven och effekterna döljs istället bakom en rad föga verklighetsförankrade slagord som ”ökad patientmakt” och ”rättvisare vård.” Utredningen blir därmed mer en del av en kommersiell PR-kampanj där – som en känd PR-konsult uttryckt det - ”Visions are more important than reality.” (Gemensam Valfärd Stockholm 2008, s.3)

En huvudstad med komplex?

”Stockholms läns landsting ska vara ett landsting som ligger i täten för utvecklingen med modernt ledarskap och utförare inom vården som präglas av decentralisering, personalinflytande och mångfald av utförare.” (Stockholms läns landsting 2007, s 2)

I materialet från Stockholm finns formuleringar vi tolkar som ett uttryck för att man vill framstå som ett landsting med ”modern” styrning av vården. Det hävdas också att man behöver något nytt som skapar incitament för vårdgivarna att utveckla verksamheten (Rydberg 2007). Det är möjligt att tolka detta som ett motiv ur ett symbolperspektiv. Att framstå som ett ledande landsting blir ett primärt mål. Vi kanske kan tala om ett huvudstadskomplex där man både vill stärka sin legitimitet och anpassa sig till den rådande utvecklingen.

4.4.3 Primärvårdens förtroende och politikernas legitimitet

Två andra typer av legitimitetsmotiv framträder ur materialet från regeringen och landstingen. Det är dels behovet av att öka medborgarnas förtroende för primärvården. Att genomföra vårdval i olika former kan förstås som ett sätt att försöka öka primärvårdens legitimitet. Idén om ett ökat patientfokus och valfrihet som är gemensam för landstingen och regeringen är möjlig att tolka som en marknadsföringsstrategi.

Dels uttrycker regeringen att det är viktigt att få igång en utveckling i alla landsting i samma riktning (Regeringen 2008, s.27). Stockholmspolitikerna hävdar att sjukvårdsfrågan är en av de viktigaste under mandatperioden (Stockholms läns landsting 2007, s.3). Behovet av att nå resultat, reella eller schimära, torde vara rationellt i sökandet efter förnyat politiskt förtroende. Att genomföra den politik man tidigare har pratat om har även betydelse i de egna leden. I ljuset av ett symbolperspektiv är frågan då om behovet av politisk legitimitet blir drivande för förändringen. Reformen kan tolkas som påskyndad och tvingande. Regeringen vill genomföra reformen innan 2010 för att visa sin politiska handlingskraft.

4.5 Makt och styrning – dolda intressen bakom ridån?

Att reformerna initieras för att stärka makten hos den politiska eller administrativa ledningen finns det få som uttryckligen menar i det material vi har analyserat. Men vi finner minst ett sådant exempel. Långt ut längs Svea rikets västliga kust finns ett litet kämpande parti som i liket med de diktade galliska figurerna Asterix och Obelix envetet stretar emot... Den oppositionella rösten Vänsterpartiet i Halland.

”Organisationsförändringen centraliserar de politiska besluten till landstingsstyrelsen och till de politiker som innehar ordförande- och viceordförandeposterna i primärvårdsnämnderna /.../ Färre politiker fattar fler beslut - det är inte bra för demokratin.” (Carlsson 2006)

Den politiska ledningen fattar med den här förståelsen beslut om reformen för att centralisera makt – till sig själva. Citatet från Vänsterpartiet Halland syftar till politisk polemik, men ger samtidigt bilden av ett maktmotiv.

Med tolkning av materialet genom maktperspektivet framträder bland annat att den nationella reformen syftar till att öka statens styrning över landstingen, att centrera makt till staten som ett primärt mål. Den föreslagna lagregleringen som gör vårdval obligatoriskt är den tydligaste manifestationen. Både i Halland och i Stockholm hävdar oppositionen att vårdvalet skapar ökad makt till den politiska ledningen. En centralstyrd privatiseringspolitik, som det uttrycks av socialdemokraterna och vänsterpartiet i Stockholm (Stockholms läns landsting 2007, s.10).

4.6 Skönjbara motiv med undandragen slöja – en sammanfattning

Efter att ha läst våra texter genom de tre perspektiven följer här en sammanfattning av den jämförande analysen där vi ringar in de centrala slutsatserna.

Är ideologi drivande?

Våra argument för ideologiska motiv för reformen är starka. Från akademiker/läkare har det tydligtgjorts att det finns ideologiska drivkrafter bakom reformen. De borgerligas liberala övertygelse är genomgående i utformningen.

”Valfrihet” och ”fri etablering” är två termer som blivit grundargument för ett nationellt vårdval. Läkaren Sundvall menar att strävan efter privatisering överskuggar alla andra motiv som regeringen uttryckt, till exempel kvalitet och valfrihet (Sundvall 2007, s.4). Ur ett kritiskt perspektiv lyfter Dahlgren begreppet ”konkurrensideologi” vilket vi tolkar som talande för den uppfattning regeringen haft när de talar om hur konkurrens ger kreativitet och sedan kvalitet på ett flertal områden.

I företagets tjänst – rationellt eller ideologiskt?

Svenskt Näringslivs remissvar svarar bra mot idén om en konkurrensideologi och aktualiserar frågan om ett pågående värderingsskifte där ekonomiska värden sätts främst. Fri etablering är en central del av reformen och kan placeras i en ideologisk vision om samhällets uppbyggnad, där marknadskrafter har en mer betydande roll. Frågan är när det kan anses vara rationellt och när det kan uppfattas som ideologiskt. Kan idéerna om marknadsisering och konkurrens hos regeringen ha nått till den punkt där de är institutionaliserade, där privatiseringar ses som ett givet sätt att handla?

En symbol för politisk handlingskraft?

Marknadsanpassningen uppfattas rationellt och vi har tidigare hävdad att uppvisningen av rationalitet kan kopplas till att se bra ut inför omvärlden. Det är inte bara den egna legitimiteten man strävat efter att stärka. Medborgarens förtroende för primärvården har påtalats, även om regeringens ambition i slutändan ändå kan föreslås vara att öka den egna politiska legitimiteten. Med symbolperspektivet ser man detta legitimitetsmotiv i materialet, både internt och externt. Man tycks under lång tid, i varje fall likväl 1991 som 2005, ha talat på ett liknande sätt om att uppnå de mål man i det nuvarande reformförslaget artikulerar. Att man nu genomför en reform man menar uppfyller målen får regeringen att se bra ut både mot väljarna och mot partimedlemmarna.

Vilka är anledningarna till att regeringen sett det viktigt att genomföra reformen innan 2010 och genom en tvingande lag i hela Sverige? En enkel tolkning är att regeringen vill ha reformen utformad på sitt vis och genomförd innan kravet på ändringar i den blir för stort eller att de vill ha den genomförd innan valet 2010. Vill de borgerliga undvika risken att reformen stoppas utifall de förlorar valet? Om det ligger sanning bakom Gemensam Valfärds påstående att reformens potentiella effekter inte blivit analyserade kan det ha sin förklaring i att regeringen verkligen håller på att hasta igenom reformen.

Makt

Huruvida makt varit ett centralt motiv är osäkert. Möjligen är regionernas minskade möjlighet att styra sin vårdsektor endast en tydlig sidoeffekt som regeringen inte sett som kritisk med tanke på vinsterna man får genom konkurrens. Det enda ställe där maktperspektivet varit tydligt uttryckt är i en

artikel som kommenterar reformen i Halland. Det regeringen säger om styrningen av landstingen förtydligas med tiden och konkretiseringen av reformen kan förstås rationellt med verktygsperspektivet. Ju mer konkret visionen har blivit för vad man vill uppnå, desto tydligare har man sett vilka organisationsstrukturer som måste förändras.

En rationell regering?

Vi har många exempel på rationella motiv i materialet. Tydligaste representanten var regeringens texter, genomsyrade av uttryckt rationalitet. Vi har i uppsatsen inga ambitioner att utvärdera huruvida deras rationalitet stämmer eller inte. Klart är att regeringen anser att reformen är rationell. De förändringar som nu kommer att genomföras avser att skapa kvalitet inom vården. Valfrihet och konkurrens. Stärkande av patientens makt, förbättrande av läkarnas arbetsförhållanden och löner, vårdcentralers lokalisering och öppettider samt patientbemötande.

Vilka aktörer uttrycker andra än rationella förslag?

I stort är det personer som är starkt kritiska till reformen som uttrycker andra än rationella sätt att iaktta drivkrafterna. Förutom Vänsterpartiet i Halland är det personer som står utanför partipolitiken, som är mer fristående men med egen erfarenhet av hur vården fungerar. Både Bo Burström och Göran Dahlgren har även erfarenheter av att arbeta internationellt. De innehar ett mått av trovärdighet genom sin akademiska position. Båda uttrycker en typ av systemkritik där ansatsen i reformarbetet underkänns.

Våra analyserade texter från partierna tycks vara mer bundna till den rationella diskussionen. Oppositionen använder exempelvis inte kritisk forskning om marknadsorienterade reformer som en utgångspunkt i sin kritik.

5 Avslutande diskussion

5.1 Med vilka motiv?

Det tydligaste spåret i vår studie ur ett symbolperspektiv är förståelsen att reformen drivs fram av ett ideologiskt förändringstryck. Tydligast är det hos de aktörer som är negativt inställda till den pågående reformriktningen. Det faller sig retoriskt att i en argumentation diskutera motståndarens falska eller irrationella bevekelsegrunder för att vinna röster för sitt förespråkade alternativ. Men både kritiken mot vårdval och det resultat vi får genom vår analys har en djupare botten än en retorisk spegling på ytan.

Vårdval – en rationaliserad myt?

Ett förslag som symbolperspektivet utrustar oss med är hur reformrecept kan bli till en rationaliserad myt, det vill säga ett sätt att reformera som uppfattas väl förankrat i vetenskap och erfarenhet men som vid en granskning inte har någon sådan grund. Enligt verktygsperspektivet är det i kontrast endast välgrundade och framgångsrika idéer som överlever och når spridning. I den pågående debatten om vårdval år 2007-2008 handlar en central kritik om bristen på bevis för den föreslagna reformens möjligheter att nå framgångar och skapa ett effektivt fungerande system. Dels riktar kritiken in sig på varför man inte inväntar utvärderingar från landsting som har infört vårdvalsmodeller innan man lanserar en nationell reform (se ex. Socialdemokraterna Stockholms län 2008, s.2).

Bo Burström (2008) beskriver med akademisk tyngd att det saknas forskning som kan visa att valfrihetssystem ger positiva effekter för jämlik tillgång till vård. Om bevisföringen haltar kan det givetvis bero på att det är svårt att hitta forskning eller praktiska erfarenheter av en typ av system som är unikt och nytt, Gemensam Valfärd Stockholm menar att inget annat västeuropeiskt land har infört ett liknande system för offentlig ersättning till vårdgivare (Gemensam Valfärd Stockholm 2008, s.3). Sammantaget tycks det finnas anledning att ta symbolperspektivets förslag på allvar och pröva att se det nationella vårdvalet som en rationaliserad myt. Motivet till initieringen kan då istället ses som ett förändringstryck skapat av en drivande omgivning, ideologiska föreställningar och tongivande aktörer.

En reform för näringslivet?

De nära kopplingarna mellan regeringens, Utredningen om patientens rätts och Svenskt Näringslivs sätt att beskriva reformens syfte och potentiella positiva

konsekvenser ger även tyngd åt tolkningen att reformen utformas för att möta näringslivets intressen (se ex. Utredningen om patientens rätt 2008, s.11). Motivet att skapa fri etablering för vårdgivare med offentlig ersättning framstår med en sådan tolkning som ett viktigare motiv i sig än att uppnå valfrihet för patienten.

Samtidigt kan det hävdas att det inte finns någon motsättning mellan dessa två exempel på motiv. De artikulerar snarast den ideologiska linje många kritiska röster menar driver fram reformen. Beroende på uppfattning om hur en långsiktig positiv och effektiv utveckling kan skapas för välfärden framstår en sådan ideologisk linje som rationell eller irrationell, i linje med ett verktygsperspektiv. För att värdera vilken förståelse som är riktig behövs en normativ utgångspunkt, och detta är inte vårt syfte med uppsatsen. Rimligare är att se de olika perspektiven som kompletterande förslag till tolkningar.

Legitimitet

Vidare är regeringens och landstingens agerande delvis styrt utifrån behovet av legitimitet, både internt i organisation och parti och inför medborgarna. Att visa sig handlingskraftig och att kunna visa på resultat blir då viktigt. Pollitt & Bouckaert menar att det har skett en accelerering av de politiska processerna i många västdemokratier, den politiska otåligheten har ökat. Det ger ett ökande glapp mellan politikerns behov av resultat och administrationens behov av tid och kontinuitet för att genomföra förändringar (Pollitt & Bouckaert 2004, s.8). Regeringens betoning på att skapa en nationell enhetlighet ökar från 2005 till 2008. I materialet från 2008 markerar man även behovet av att styra landstingen i en viss riktning. Vi tolkar det som ett uttryck för en legitimitetssträvan. Men också som ett resultat av politisk otålighet.

Ekonomi - frånvarande eller närvarande?

Ekonomiska motiv tycks märkligt frånvarande i diskussionen, även om stora delar av diskussionen tar sin utgångspunkt i en ekonomisk logik - hur får vi mest kvalitet i vården för skattepengarna? Men det diskuteras i liten grad i det material vi har tagit del av. Snarast markeras att reformen kommer att kräva mer resurser, till exempel i rapporten Vägval för Vårdval Skåne (Nordqvist Falk et al 2008, s.30). Det finns även ett kritiskt perspektiv där en argumentation förs om utformningen av ett system där offentliga medel kommer gå till bland annat privata vinstdrivna vårdaktörer (se ex. Andersen & Philipson 2008).

5.2 En utvärderande kommentar om metoden

Alla tre teoretiska perspektiv har gett bra bidrag till analysen. Det finns inte heller någon motsättning mellan tolkningar ur de tre perspektiven, snarare är det rimligt att se de som tre förslag vilka i varierande grad fungerar som förklaringsgrund.

Däremot har det varit svårt att i praktiken uttolka motiv ur ett maktperspektiv, även om öppningar har funnits i materialet. En analys av offentligt tillgängligt material tycks därmed otillräckligt för att söka svar ur ett maktperspektiv. Intervjuer med tjänstemän och politiker hade förslagsvis kunnat ge ett bättre underlag.

En svårighet och en rik erfarenhet i analysprocessen har varit att tolka teorier, som är utformade på en relativt hög abstraktionsnivå, mot konkreta texter. Fokus ligger på detaljer och perspektivet har varit snävt riktat mot vissa aktörers motiv. I andra studier där nyinstitutionell teori används som vi har tagit del av analyseras förändringar och reformer i ett bredare perspektiv (Rovik 2000, Hartmann Magnusson 2006, Hall 2008, Zita 2009).

I en textanalys så som vi har utformat den ser vi två risker. Dels att teorierna blir styrande för läsningen av texter på ett sådant sätt att en övertolkning sker. Det blir då viktigt att hela tiden röra sig mellan källtexten och teorin för att se om en tolkning är rimlig. Dels att materialet blir styrande för vad som är möjligt att se och att de guldgruv som glimrar övervärderas och upphöjs till generella slutsatser. Också här gäller det att upprätthålla en tät kommunikation med källtexten samtidigt som en text behöver ses och vägas i sitt sammanhang. I någon mån handlar det om att skapa en balans i analysprocessen.

5.3 Nya frågor

Här ges tre skisser på frågeställningar vi efter vårt arbete kommit att se som intressanta.

Kritiska analyser av tendensen mot en liberal marknadsorientering av samhället behövs, och det finns många exempel på kritiken. Däremot saknas konstruktiva studier som utifrån normativa utgångspunkter försöker klargöra hur en utveckling av samhället kan ske där andra än ekonomiska värden (till exempel demokrati, hållbar utveckling) sätts i första rummet. Lundquists ansats i Demokratins väktare (1998) diskuterar och bemöter detta problem, men lämnar mer frågor än svar.

Regeringen har sagt att en anledning till reformen har varit att skapa ett nationellt enhetligt vårdvalssystem. I ett större perspektiv kan en fråga vara om en ambition från regeringens sida har varit att skapa en mer lättstyrlig statlig organisation så att staten Sverige ska bli enklare att ordna in i enighet med EU och dess direktiv?

Efter att ha sett en avsaknad i debatten från regeringens sida om ekonomi undrar vi om förklaringen är en medveten användning av språket och att begreppsbruket förändras. Har till exempel begreppet ”effektivitet” blivit ett substitut för begreppet ”ekonomi”? Vad kan genom en språklig diskursanalys sägas om en reform som vårdval? Går det att göra en statsvetenskaplig studie av språkanvändning i reformer att spåra hur en institutionalisering av organisationsidéer sker?

6 Referenser

- Andersen, Vilmer, - Philipson, Anneli (2008). "Stärk patientens rätt", *Sydsvenskan*, 7 september 2008.
- Bildt, Carl, (1991). *Protokoll 1991/92:6. Fredagen den 4 oktober 1991, riksdagens snabbprotokoll* [online]. <http://www.riksdagen.se/>. 4 januari 2009.
- Borgert, Leif (1992). *Organiserandet som mode: perspektiv på hälso- och sjukvården*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Burström, Bo, (2008). "Vårdval – evidens och effekter för »vård på lika villkor«?", *Läkartidningen*, volym 105, nr 43 2008, s 2992-2994.
- Carema, (2008). "Jätteöppet pga sjukdom" på Gullmarsplan [online]. Pressmeddelande 15 oktober 2008. <http://www.carema.se>. 4 januari 2009.
- Carlsson, Ingmari, (2006). *Vänsterpartiet är emot Vårdval Halland* [online]. <http://www2.vansterpartiet.se/halland/page6/page6.html>. 4 januari 2009.
- Dahlgren, Göran, (2007). "Offentlig eller privat sjukvård ?", i Nätverket för Gemensam Velfärd, *Offentlig eller privat sjukvård?* [online], s 12-43. http://www.gemensamvalfard.se/files/31/Dahlgren%20mf1%20nov07_utskr.pdf. 4 januari 2009.
- Dahlgren, Göran, (2008). "Neoliberal Reforms in Swedish Primary Health Care: For whom and for what purpose", *International Journal of Health Services*, vol. 38, nr 4/2008, s 697-715.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. New York: Harvester Wheatsheaf
- Fredriksson, M.- Winblad, U., 2008. "Consequences of a decentralized healthcare governance model: Measuring regional authority support for patient choice in Sweden", *Social Science and Medicine*, vol. 67, no. 2, s 271-279.
- Gemensam Velfärd Stockholm, (2008). *Yttrande över utredningen Patientens rätt, Vårdval i Sverige (SOU 2008:37) från Gemensam Velfärd Stockholm* [online]. <http://www.gemensamvalfard.se/>. 4 januari 2009.

- Hacker J. S., (2004). "Review article: Dismantling the health care state? Political institutions, public policies and the comparative politics of health reform.", *British Journal of Political Science*, vol. 34, OCT 2004 Part 4, s 693-724.
- Hall, Patrik, (2008). "Organisatorisk makt och svenska New Public Management-reformer". Ej publicerad, se <http://hdl.handle.net/2043/5249>
- Hartman Magnusson, Petter, (2006). "Den teoretiska utmaningen - En undersökning om nyinstitutionalismens (o)förmåga att förklara förändring.", Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hägglund, Göran, (2008). "Vårdval i hela Sverige", *Gefle Dagblad*, 4 december 2008.
- Johansson, Ylva, - Thomas, Nihlén, - Skantz, Dan, - Berge, Jan, (2008). *Öppet brev till regeringen från (s) och (mp): Varför vill regeringen slå sönder framgångsrikt vårdval i Halland?* [online]. <http://www.socialdemokraterna.se/>. 4 januari 2009.
- Järhult, Bengt, (2007). "Ökad tillgänglighet – för vem?", i Nätverket för Gemensam Vårld, *Offentlig eller privat sjukvård?* [online], s 8-12. <http://www.gemensamvalfard.se/>. 4 januari 2009.
- Landstinget Halland, Landstingsfullmäktige, (2006). *Beslut om Vårdval Halland april-06* [online]. <http://www.lthalland.se/>. 4 januari 2009.
- Larsson, Maria, - Axén Olin, Kristina, - Rydberg, Birgitta, - Johansson, Kenneth, (2005). "Svensk sjukvård klart sämst på att ta hand om patienterna", *Dagens Nyheter*, 4 juli 2005.
- Lowndes, Vivien, (2002). "Institutionalism" i Marsh, David & Stoker, Gerry (red.), 2002. *Theory and methods in political science*. 2. ed. Palgrave Macmillan, s 90-108.
- Lundquist, Lennart, (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordqvist Falk, Carina, - Kåregård, Magnus, - Bengt, Ardenvik - Öhman, Anna, (2008). *Vägval för Vårdval Skåne* [online]. <http://www.skane.se/>. 4 januari 2009.
- Norrbottens läns landstingsstyrelse (2008). "Yttrande över betänkandet Vårdval i Sverige (SOU 2008:37)", i *Landstingsstyrelsens protokoll - Sammanträdet den 17 juni 2008* [online], s 4. <http://www.nll.se/>. 4 januari 2009.

- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. (2.ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Regeringen, (2007). *Patientens rätt i vården* (Kommittédirektiv 2007:90) [online]. http://www.sou.gov.se/kommittedirektiv/2007/dir2007_90.pdf. 4 januari 2009.
- Regeringen, (2008). *Vårdval i primärvården* [online]. Lagrådsremiss, 24 oktober 2008. <http://www.regeringen.se/>. 4 januari 2009.
- Røvik, Kjell Arne (2000). *Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Rydberg, Birgitta, (2007). "Vårdval Stockholm ökar möjligheterna att bryta den ojämlika hälsan", *Läkartidningen*, volym 104, nr 51–52 2007, s 3899.
- Sjönell, Göran, - Stolt, Mikael, (2008). "Vårdval Stockholm = 08-Protos", *Läkartidningen*, vol. 105, nr 11, s 829-830.
- Socialdemokraterna, Stockholms läns landsting, (2008). *Yttrande över delbetänkandet av utredningen patientens rätt, vårdval i Sverige (SOU 2008:37)* [online]. <http://www.sll.se/Handlingar/Landstingsstyrelsen/2008/ls080819/ftbs0470.pdf>. 4 januari 2009.
- Socialdepartementet, (2008). *Propositionen om Vårdval överlämnas till riksdagen* [online]. Pressmeddelande 9 december 2008. <http://www.regeringen.se/sb/d/11201/a/117203>. 4 januari 2009.
- Stockholms läns landsting, Landstingsstyrelsen (2007). *FÖRSLAG 2007:44. Ökad mångfald av driftsformer inom hälso- och sjukvård och tandvård samt auktorisering och kundval inom primärvården* [online]. http://www.sll.se/Handlingar/Landstingsfullm%C3%A4ktige/2007/07-06-12/07_044.pdf. 4 januari 2009.
- Sundvall, Maria, (2007). "Försöks- och experimentgrupp - Stockholms befolkning", i Nätverket för Gemensam Välfärd, *Offentlig eller privat sjukvård?* [online], s 3-7. <http://www.gemensamvalfard.se/>. 4 januari 2009.
- Svenskt Näringsliv, (2008). *Remissyttrande - SOU 2008:37, Vårdval i Sverige, delbetänkande av Utredningen om patientens rätt* [online]. <http://www.svensktnaringsliv.se/>. 4 januari 2009.
- Utredningen om patientens rätt, (2008). *Vårdval i Sverige (SOU 2008:37)* [online]. <http://www.regeringen.se/>. 4 januari 2009.

Vänsterpartiet Storstockholm, (2007). *Vårdval Stockholm - vems val?* [online].
Pressmeddelande 5 september 2007.
<http://www2.vansterpartiet.se/storstockholm//template/arkiv?pressID=181>. 4
januari 2009.

Wändell, Per, (2008). "Med vårdval i tiden", *Läkartidningen*, vol. 105, nr 28-29
2008, s 2000.

Zita, Nina, (2009). "Etiska krav i offentlig upphandling – en studie av en idé på
väg mot institutionalisering". Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

7 Bilaga 1: Frågor för jämförande analyser

Frågor för jämförande analyser

1. Alliansens och senare regeringens motiv i ett tidsperspektiv. Från debattartikel 2005 till debattartikel i december 2008. Förändras motiven i texter med regeringen som avsändare?
2. Vänsterpartiet – en jämförelse av debattartiklar och pressmeddelanden från Skåne, Halland och Stockholm. Hur beskrivs motiven? Finns det skillnader?
3. En jämförelse mellan landstingen Halland, Stockholm och Skåne. Hur uttrycks motiven? Likheter/skillnader i det material som har den politiska majoriteten som avsändare?
4. Regeringen i jämförelse med landstingen. Vilka motiv är gemensamma och var skiljer man sig åt?
5. Är någon eller några aktörer ensamma om att lyfta fram en viss typ av motiv?
6. Socialdemokraterna som opposition – vilka motiv lyfter de fram?
7. Läkarna i relation till politikerna? Ser de yrkesverksamma och policyskaparna olika motiv?
8. Fritänkare, akademiker i relation till politikerna? Skillnader och likheter?
9. Vem lyfter motiv ur vilket av de tre teoretiska perspektiven? Vem rör sig tydligt bortom den rationella diskussionen?
10. Belyser organisationer utanför partipolitiken andra motiv?