

Cyniska vinstmaskiner eller glimrande vårdgallerior?

- En idéanalys av debatten om privatisering av offentlig sektor.

Av: Lisa Broksten & Ingrid Häggblom

HT – 2010



Handledare: Charlotta Zettervall

Förord

Vi vill framföra ett stort tack till vår handledare Charlotta Zettervall som gett oss konkreta och konstruktiva råd under arbetet med uppsatsen. Hennes vägledning har varit till stor hjälp i både det praktiska utförandet och de teoretiska resonemangen. Vi vill även passa på att tacka varandra för ett gott samarbete och många intressanta diskussioner. På varsitt håll hade vägen fram till en färdig uppsats varit betydligt tyngre och säkerligen mindre lärorik.

Lisa Broksten & Ingrid Häggblom

Lund den 16:e mars 2011

Abstract:

Authors: Lisa Broksten & Ingrid Häggblom

Title: Cynical profit machines or glimmering care commercial centers? A textual analysis of the debate on privatization of the public sector in Sweden.

Supervisor: Charlotta Zettervall

Assessor: Carina Tigervall

The aim of this study was to analyze in which ways the issue of privatization of welfare services has been reported and debated in Swedish media. More specifically its purpose was to explore how ideas and arguments were presented, and if the language use reflected ideological conceptions in the debate. The study was based on a selection of articles, collected from three of Sweden's largest broadsheet newspapers. The articles were found in the Swedish media archives *Presstext* and *Mediearkivet*. Relevant quotations were identified in the articles and categorized into subgroups and later into three different themes. One theme focused on the *“user/client’s role* in the privatization debate, the second one on how the notion of *change* was discussed in the media reports and debate, and the third theme concerned the concept of *quality* and how it was used in the selected articles. The theoretical perspective applied in the study was the Gramscian concept of “hegemony”, as operationalized by Kristina Boréus in the dissertation *Högervåg*, from 1994. The main results indicate that the political move towards a more neo-liberal welfare policy in Sweden was mirrored in the language use of the studied media during this period. The results also showed that the studied privatization debate was politicized to a large extent and that the users/clients of human service organizations were absent in the public debate.

Key words: privatization, debate, welfare system changes, hegemony, Swedish public sector

Innehållsförteckning

1. Problemformulering	5
2. Syfte	6
3. Frågeställningar	6
4. Tidigare forskning	6
5. Bakgrund	10
6. Teoretisk utgångspunkt	14
7. Metod	16
8. Etiska överväganden	21
9. Resultat och analys	22
10. Brukarröster	26
11. Kvalitet	30
12. Förändring, hot eller hopp?	32
13. Teoretisk diskussion	38
14. Sammanfattning av slutsatser	47
15. Avslutande reflektion	49
16. Litteraturlista	50
17. Artikelförteckning	52

1. Problemformulering

Sverige var under flera decennier ett välkänt internationellt exempel på en utbyggd välfärdsstat. Stor offentlig sektor samt ett generellt socialförsäkringssystem utgjorde väsentliga delar av den svenska modellen, vars syfte bland annat var att garantera trygghet för människor i livets olika stadier. Socialdemokraterna och fackföreningsrörelsen har varit tongivande i det politiska arbetet för det svenska välfärdssamhället (Johansson, 2008, Billing & Stigendal:1994). Trots att majoriteten av befolkningen i Sverige idag fortfarande är positiva till idén om en utbyggd offentlig välfärd (Svallfors, 2007) pågår en omstrukturering som bland annat innebär en ökad konkurrensutsättning och utförsäljning av den offentliga sektorn. Denna utveckling tog sin början under socialdemokratiskt styre under 1980-talet och intensifierades i och med det tidiga 1990-talets ekonomiska kris (Billing & Stigendal, 1994). Sedan 2006 har Sverige en borgerlig regering som genomfört en rad reformer för att underlätta för en mer marknadsanpassad välfärdspolitik, där privatisering av offentliga verksamheter spelar en central roll för utvecklingen. De reformer som realiserats i Sverige genomförs även i andra europeiska länder och är en del av en politisk trend som pågått sedan sent 1970-tal (Andersson, 2005; Boréus, 1994). De kommunala och statliga verksamheter som tidigare ägdes gemensamt omvandlas genom avregleringen till vinstdrivande verksamheter finansierade av skattepengar.

Det finns i dagsläget lite kunskap om privatiseringarnas konsekvenser för såväl utförare som användare av välfärdstjänster (Bergmark & Lundström, 2005). Blomqvist (2005:172) menar att *”utvecklingen speglar en politisk vilja att förändra strukturen i välfärden”*. Debatten som förs på olika arenor ger en bild av de argument och den kritik som riktats mot det nya, respektive det gamla, systemet och kan därmed bidra till vår förståelse av den ideologiska förändring som pågår. Socionomer är till stor del verksamma inom olika delar av välfärdssystemet och påverkas därför av de politiska idéer som ligger till grund för systemets utformning. Utifrån de senaste decenniernas välfärdspolitiska utveckling är vi därför intresserade av att studera hur det på senare tid talats om och argumenterats kring frågan om privatiseringar av offentlig välfärd.

Ideologiska förändringar kan bara förstås och förklaras genom att studera faktiska politiska förhållanden, debatten samt språket och relationen mellan dessa fenomen. Att studera språkbruk och idéer i media är därför nödvändigt men inte tillräckligt för att förstå ideologiska förändringar (Boréus, 1994). Vi fokuserar i vår uppsats på hur språkbruk, begrepp och idéer används av och i dagstidningspressen kring ett specifikt socialpolitiskt ämne – privatiseringar av offentlig sektor. Med andra ord kommer vi inte att besvara frågor om vad den faktiskt förda ekonomiska och sociala politiken får för konkreta konsekvenser för den offentliga sektorn, dess anställda och brukare. Snarare kommer vi att studera det språkbruk och de argument som präglar idéerna och debatten kring privatiserad välfärd. Vår förhoppning är att genom vår studie bidra med en liten pusselbit till förståelsen av idéerna kring privatiseringsfrågan och hur dessa idéer tagit sig uttryck de senaste åren. Vår undersökning baseras på ett underlag av artiklar som berör privatiseringsdebatten, hämtade från Sveriges tre största dagstidningar, Dagens Nyheter, Göteborgsposten och Svenska Dagbladet (DN, GP och SvD). Samtliga artiklar publicerades under perioden 2006 – 2010.

2. Syfte

Studiens syfte är att utifrån en *inhållslig idéanalys* kritiskt granska hur centrala begrepp och argument används i debatten kring privatiseringar av offentlig sektor. Ambitionen är att koppla vår analys till en diskussion om hur de idéer och det språkbruk vi möter i media påverkar hur vi ser på välfärdsfrågor.

3. Frågeställningar

- Vilka är de centrala argumenten *för* respektive *mot* privatiseringar av offentlig sektor i svensk dagspress 2006-2010?
- Vad uttrycks, språkligt och ideologiskt, i de studerade artiklarna?
- Vilka idéer har en dominerande respektive underordnad ställning i debatten?
- Vem och vad synliggörs respektive osynliggörs i de studerade texterna?

4. Tidigare forskning

Det är svårt att överblicka hela det välfärdspolitiska forskningsfältet inom ramen för en kandidatuppsats. Trots att vår undersökning är begränsad till en svensk kontext har vi endast tagit del av ett fragment av de studier som gjorts på området. Dessutom tangerar vår uppsats

även ett annat forskningsområde, medieforskningen. Vi kommer nedan att redogöra för de studier som varit av störst betydelse för oss i arbetet med uppsatsen.

4.1 Välfärdsstatens historia

I Sverige har en stor del av välfärdsforskningen handlat om utformningen av välfärden – ska vi ha en välutbyggd, skattefinansierad offentlig sektor eller fungerar det bättre med privata lösningar? Frågor om välfärdspolitik har stötts och blötts av många forskare från olika vetenskapliga discipliner. Ekonomer, historiker, sociologer, statsvetare, genusvetare med flera har undersökt välfärdsstaten ur sin specifika synvinkel. Jenny Andersson (2003), docent i ekonomisk historia, är en av de forskare som under 2000-talet undersökt den historiska bakgrunden till den svenska välfärdsstaten och de idéer som legat till grund för den. Hon har fokuserat en del på socialdemokraternas socialpolitiska utveckling under 1900-talet. Deras politik strävade efter att skapa en trygghet för medborgarna, samtidigt som målet var att öka den ekonomiska tillväxten. Hon hävdar att synen på satsningar på välfärden som en investering delvis förändrats, numer ses offentliga satsningar i högre grad som en kostnad för samhället. Även Lagergren (1999) har studerat idéer om den period av långt socialdemokratiskt regeringsinnehav som ofta refereras till som *folkhemmet*, och hur dessa idéer från tidigt 1900-tal inlemmats i Sveriges moderna politiska institutioner. Billing och Stigendal (1994) har undersökt hur *den svenska modellen* växte fram i Malmö under efterkrigstiden. Den svenska välfärden expanderade oupphörligen från det sena 1940-talet fram till 1970-talet, och Socialdemokraterna vann val efter val. Vid tidpunkten för Billing och Stigendals studie hade världen börjat förändras i snabb takt och istället för utbyggd välfärd premierades marknadsliberala lösningar i allt större utsträckning. Hur går det att förstå den stabilitet som under flera decennier präglade den svenska utvecklingen? Billing och Stigendal diskuterar utvecklingen i termer av ett ”hegemoniskt projekt”, där Socialdemokraternas långa regeringsinnehav innebar en politisk och ekonomisk stabilitet, som stämde väl överens med partiets ideologi. Dessa mer historiskt orienterade studier av välfärdsstaten hjälpte oss att få en överblick över hur välfärdspolitiken debatterats fram till idag.

4.2 Välfärdstjänsternas utveckling idag

För att kunna diskutera och analysera vårt material, och våra resultat, utifrån den politiska och ekonomiska utveckling som skett i Sverige de senaste decennierna tog vi del av modernare studier som har gjorts kring hur socialpolitiska reformer ändrat villkoren för arbetet i välfärdssektorn. Sallnäs (2005) har gjort en studie kring institutionsvård för barn och

ungdomar i privat regi. Hon har i studien bland annat tittat på vilka aktörerna på den privata vårdmarknaden är, hur de etablerat sig, hur de ser på sin egen roll samt hur vårdavgifterna på de olika institutionerna bestäms och regleras. Hon visar i studien att informationen om den tjänst kommunen betalat för ofta är knapphändig och att de som direkt berörs av tjänsten, d v s barnen, ungdomarna och deras familjer sällan är med i köp-/säljprocessen och därför heller inte kan påverka den. Privatisering av sjukvård har undersökts av Blomqvist (2005) som visar att teoretiska modeller för att privatisera sjukvård ofta är svåra att omsätta i praktiken, speciellt i länder som Sverige, där det tidigare enbart funnits offentligt finansierad sjukvård. För att kunna kombinera en vårdmarknad med privata aktörer och ett offentligt system som fortfarande innehar kontrollen över bland annat ekonomiska resurser krävs, enligt Blomqvist, regleringar och en utveckling av statens roll. Lundström och Bergmark, professorer i socialt arbete, undersökte i en studie från 2005 New Public Management-reformers karaktär och omfattning inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg under 2001-2002 . Undersökningen visade att det skett en markant ökning av privata aktörer inom institutionsvård, öppenvård för missbrukare, samt inom utredningar för barn och ungdomar. Bergmark och Lundström spår att utvecklingen med privata aktörer kommer att fortgå och efterlyser därför mer forskning kring de nya driftsformernas konsekvenser för socialvårdens brukare. Det är utifrån dessa forskares frågeställningar intressant att studera nyhetsrapportering kring privatiseringar idag. Kommer vi att se liknande tendenser i vår undersökning?

4.3 Medias roll i debatten

Vi omges av tidningar, radio och TV och inte minst datorer där vi ständigt kan uppdatera oss om vad som händer i såväl vårt eget samhälle som i resten av världen. Har vi inga egna åsikter i en fråga så pumpas vi ändå ständigt av andras. Idag är det nästintill omöjligt att avskärma sig från massmedia och det är svårt att neka till att det till stor del är med och formar våra åsikter och vår bild av omvärlden. Strömbäck (2000) menar att media inte längre enbart är en arena för de politiska aktörerna utan idag även själv en aktör i den politiska kommunikationen. Medierna har makt att påverka vilka frågor som människor ska anse vara viktiga, de kan så säga sätta dagordningen för exempelvis politiska frågor. Självklart kan inte media helt bestämma hur våra åsikter ska se ut men de har stor makt över vad vi har åsikter om. Strömbäck (2000:195) uttrycker det så här:

”Det enda som kan sägas vara riktigt säkert, det är att vi i Sverige lever i den medialiserade politikens tidevarv: en politik vars urval, presentation, form, rytm, tempo

och ibland även innehåll är anpassad efter strävan att vinna så stort och gynnsamt massmedialt utrymme som möjligt.”

4.4 Välfärdspolitiken i media

Antalet studier som fokuserar på välfärdsrapportering i media är begränsat. Sociologen Stefan Svallfors har dock sedan 1981 undersökt svenskarnas inställning till välfärdspolitiken och vid flera tillfällen har han genomfört studier där tidningsartiklar utgjort en del av empirin. I ”Välfärdsstaten i pressen” (1995) följde Svallfors nyhetsbevakningen (rapportering och debatt) av välfärdspolitiken i dags- och kvällspress från slutet av 1960-talet fram till 1993. I en senare studie, ”Mellan risk och tilltro: Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik” (1999) undersökte Svallfors medborgarnas attityder och åsikter till välfärdspolitiken genom att analysera opinionsstödet på två olika arenor. Dels undersökte han människors attityder till välfärdspolitiken som kan kopplas till deras direkta erfarenheter av densamma och dels attityder som kunde kopplas till ”offentlighetens arena”, d v s hur debatt och rapportering om välfärdspolitiken i massmedia sett ut under den aktuella undersökningsperioden. Därmed blev delar av studien relevanta för vår undersökning trots att vi begränsat oss till att undersöka hur rapporteringen sett ut utan att närmare undersöka hur denna påverkat människors attityder. Svallfors har i båda studierna funnit att medborgarnas stöd för den offentliga välfärden varit starkt och relativt stabilt över tid. Då skattepengarna går till vård och äldreomsorg kan de flesta till och med vara beredda att betala ännu mer i skatt. Stödet har dock visat sig något svagare då det handlar om viljan att skattefinansiera exempelvis missbruksvård och försörjningsstöd.

Kristina Boréus skrev 1994 avhandlingen ”Högervåg”. I den har hon studerat nyliberala influenser i den offentliga svenska debatten i media mellan 1969-1989. Hon visar upp resultat som pekar på att den nyliberala ideologin tagit upp ett större utrymme i den offentliga debatten sedan slutet av 70-talet och framåt. I slutet av 1980-talet handlade de nyliberala inslagen framförallt om krav på privatiseringar och nedskärningar i den offentliga sektorn samt om kritik av ”skattebördan”. Hon konstaterar att det, under den studerade perioden, skett en ideologisk förskjutning åt höger i debatten, dock hade det vid tidpunkten för studien inte uppnåtts någon nyliberal *hegemoni* gällande idéer om offentlig sektor. Röster som är kritiska till ”högervågen” tar fortfarande stor plats i debatten. Boréus visar i sin avhandling hur språkanvändning både kan underlätta och försvåra ideologiska förändringar. I detta fall beskrivs hur den nyliberala ideologin fått fäste i språket och därmed bidragit till en

omfördelning av politisk makt. Då Boréus analyserat nyhetsmedia i form av kvälls- och dagstidningar, med utgångspunkt i teorin om politisk hegemoni, har hennes avhandling gett oss många uppslag, metodologiska såväl som teoretiska. I vårt teoriavsnitt kommer vi att förklara närmare på vilket sätt vi tar teoretiskt stöd i Boréus avhandling.

5. Bakgrund

5.1 Privatisering

Det finns många definitioner av begreppet privatisering, och privatiseringar på välfärdsområdet kan ske på ett flertal olika sätt. En grundläggande förklaring av begreppet är emellertid att tidigare offentligägda verksamheter, på grund av politiska beslut, övergår i icke-offentlig regi (Sallnäs, 2005). För att en verksamhet ska kunna privatiseras krävs det alltså, naturligt nog, att den tidigare drivits offentligt. Det kan ske genom *ombildning* av redan existerande offentliga verksamheter eller *nyetablering*, då nya företag bildas för att ”producera tjänster” som tidigare utfördes av kommunen. Personalgrupper kan genom *avknoppning* ta över driften av sina verksamheter och bilda kooperativ. Ideella organisationer och stiftelser kan exempelvis driva boenden av olika slag och vinstdrivande företag, inte sällan större vårdkoncerner eller riskkapitalistbolag, kan köpa upp äldreboenden, skolor eller exempelvis HVB-hem (Blom & Hallgren, 1999). I Sverige har privatiseringen av välfärdstjänster, till skillnad från i många andra europeiska länder, för det allra mesta varit av skattefinansierad typ. Det innebär att finansieringen, och till stor del även regleringen, av de privata verksamheterna behållits i regional och kommunal regi medan tjänsten produceras av privata aktörer (Blomquist:2005). Detta kan även kallas ”entreprenadisering” (Gustafsson:2000). Det finns med andra ord ett stort antal begrepp för att beskriva hur offentligägda verksamheter övergår i privat regi. Andra vanliga benämningar av privatiseringsprocessen är ”konkurrensutsättning” eller att ”öppna marknaden” för ”ökad mångfald” eller ”alternativa driftsformer”.

Vi har studerat hur privatiseringar av välfärden framställts i media och vårt material är ett urval ur debatt och rapportering som uppstått kring politiska idéer om att öppna välfärdsområdet för nya aktörer. Fenomenet är omdiskuterat och debatten kan sägas avspegla en ideologisk konflikt, och den fokuserar vi på i den här uppsatsen. Vi redogör därför inte för hur privatiseringsprocesser och upphandlingar av välfärdstjänster går till, vi förhåller oss till *idéerna* om privatisering istället för hur det i praktiken fungerar. Nedan skisserar vi upp en

bakgrund för hur olika sätt att se på privatiseringar kan förstås i ett idémässigt perspektiv, om än på ett förenklat sätt där idéerna är dragna till sin spets. Vi ämnar nyansera förståelsen för dessa idéer längre fram i uppsatsen.

5.2 Idén bakom privatiseringar

För att förstå argument för ökad privatisering av offentlig sektor krävs en viss insikt i ett större idépolitiskt sammanhang vari privatiseringsdebatten har uppstått och politiska beslut har fattats. Idéer om kraftigt minskat statligt ägande och inflytande över områden som vård, skola och omsorg kan delvis härledas till (ny-)liberalismen där individens frihet, privat äganderätt och en fri ekonomisk marknad är ideologiska hörnstenar (Liedman:2005).

Traditionellt sätt har de här idéerna utvecklats och drivits av den politiska högern (Boréus:1994), och privatiseringsförespråkare har i huvudsak verkat inom den här idétraditionen. Boréus menar att den offentliga sektorn har varit ett hett debattämne inom högern mellan 1969-1989 och hon redogör för de nyliberala åsikter om den offentliga sektorn som identifierats i hennes studie. Enligt Boréus menar nyliberalt orienterade debattörer att den offentliga sektorn är för stor och bör skäras ned och/eller privatiseras av ekonomiska skäl, och att den fungerar dåligt just därför att den är offentlig. Den beskrivs som byråkratisk och stelbent. Vidare har hon också identifierat idéer om att management- och företagsfilosofi snarast bör göra entré i den offentliga välfärden och att inslag av konkurrens även gynnar offentliga organisationer såväl kreativt som kostnadmässigt.

New Public management-filosofin är central i den här utvecklingen av välfärdsområdet och Bergmark och Lundström (2005) menar att det sedan 1980-talet har skett en marknadsorientering av den offentliga sektorn i Sverige. Den uttalade målsättningen med New Public Management-reformer är, förutom kostnadseffektivitet, ett ökat antal aktörer på marknaden, och därmed större valfrihet för konsumenten. Filosofin kännetecknas av ett större fokus på ekonomisk styrning, tydligt ledarskap och konkurrens inom den offentliga sektorn, till exempel genom att införa artificiella marknader inom kommuner i form av så kallade beställar-/utförarmodeller (Sallnäs, 2005). Ökad privatisering av offentliga verksamheter är också ett led i utvecklingen mot en välfärdsmodell där den politiska styrningen minskar i takt med marknadsanpassningen. Politikernas roll i det här systemet blir att bestämma (och betala för) att en specifik tjänst ska beställas på en öppen marknad, men konkurrensen ska i hög grad avgöra vem som får producera och utföra tjänsten. Marknadens inflytande växer alltså, medan politikernas och tjänstemännens roll blir att tillhandahålla service, information och

beställningar åt brukare. Bergmark och Lundström (2005) påpekar att New Public Management inte är någon sammanhållen ideologi och att rörelseriktningen inte heller alltid tar sig samma uttryck i praktiken. Dock kan man tydligt se hur filosofin har sin utgångspunkt i nyliberala idéer om konkurrens, fria marknader och större valfrihet för individen (ibid). Blomquist (2005) menar att socialdemokraterna under de senaste decennierna varit positiva till ett mer marknadsorienterat synsätt i offentligt sektor (och därmed till privatiseringar), under förutsättning att reformerna regleras och kontrolleras politiskt. Hon menar vidare att privatiseringsutvecklingen i praktiken gått långsamt i Sverige i jämförelse med andra europeiska länder.

5.3 Tankar bakom ”den starka välfärdsstaten”.

I Sverige har folkhemmet och den starka välfärdsstaten i stor utsträckning varit ett socialdemokratiskt projekt. Det svenska arbetarpartiet (SAP) byggde, tillsammans med fackföreningsrörelsen, genom den historiska kompromissen med Svenska arbetsgivareföreningen och Svenskt näringsliv, en gång sin rörelse utifrån en tanke om att det är möjligt att *reformera* samhället till socialism (Billing och Stigendal:1994, Boréus:1994). Grundidéerna var bland annat gemensamt ägande av produktionsmedlen, att garantera vård, omsorg och trygghet för alla genom ett expanderande välfärdssystem, och att minska ojämlikheter och inkomstklyftor i det svenska samhället genom ett högt skatteuttag och omfördelningspolitik (Åmark:2005). Hirdman (1989) har bidragit till att uppmärksamma ”den andra historiska kompromissen” som låg till grund för välfärdsstatens utformande; genusordningen. Hon menar att det socialdemokratiska välfärdsprojektet alltid har byggt på en sträng uppdelning mellan avlönat förvärvsarbete (produktionen) och oavlönat hem- och familjearbete (reproduktionen) och att den ojämlika relationen mellan kvinnor och män har reglerats på institutionell och strukturell nivå. När kvinnor senare fick tillgång till arbetsmarknaden var det på männens villkor och utifrån en osäker position som upprätthöll det rådande systemet. Dessutom var tillrättaläggandet av familjestrukturerna som låg till grund för idén om folkhemmet främst ett ingrepp i kvinnors liv. Kvinnornas bidrag till, och möjliggörande av, det svenska välfärdssystemet har historiskt osynliggjorts i politiken och forskningen, enligt Hirdman.

Andra än socialdemokraterna och LO historiskt drivit frågor om en utbyggd offentlig sektor och gemensamt ägande av produktionsmedlen, Boréus nämner vänsterpartiet (före detta vpk) och andra mindre socialistiska partier som exempel. Deras kritik av det socialdemokratiska

projektet har, till skillnad från högerkritiken, i huvudsak bestått i att folkhemmet är ett socialliberalt projekt, och att socialdemokraterna accepterar kapitalismens grundprinciper istället för att arbeta för att förgöra det ekonomiska systemet.

5.4 Ekonomiska strukturer i förändring

Under efterkrigstiden, fram till slutet av 1970-talet, gick det bra för Sverige ekonomiskt, vilket är något som förändrades på 1980-talet och, i synnerhet, under 1990-talets ekonomiska kris (Andersson, 2005). Sedan socialdemokratins storhetstid har de ekonomiska strukturerna i Sverige, Europa och världen förändrats i stor utsträckning. Den ekonomiska politiken i Europa är idag långt mer marknadsanpassad än den var mellan 1940-talet och 1970-talet, och den svenska ekonomin är idag mer beroende av internationella konjunkturer och globala marknader än för tjugo år sedan. Många industrier har flyttat till låglöneländer och migrationen till Europa har ökat. Sverige, och världen, ser alltså radikalt annorlunda ut idag än det gjorde då socialdemokratin var som störst (Jessop, 1999).

Den ökade europeiseringen och globaliseringen av ekonomin har lett till förändrade strukturer på arbetsmarknaden, högre arbetslöshet, en ökning av otrygga anställningsformer och större mobilitet av arbetskraften (mellan länder och inom länder). Att ha ett fast jobb är inte längre någon självklarhet och i Sverige har arbetslöshetsersättningarna sänkts, delar av de gamla trygghets- och ersättningssystemen har förändrats och blivit mer svårtillgängliga. Välfärden, som den organiserades på 1970-talet, anses idag vara ett för kostsamt projekt. Förändrade demografiska och ekonomiska förutsättningar för Europas nationalstater, det vill säga en i snabb takt åldrande befolkning samt en hög arbetslöshet, möjliggör en utbyggd offentlig sektor, menar många, och strukturerna förändras mot en mer marknadsanpassad välfärdsmodell med fokus på individens ansvar att hitta arbete (Halvarsen et al, 2007). Boréus (1994) menar att historieskrivning är ett i hög grad ideologiskt projekt, och även om det inte är särskilt kontroversiellt att hävda att ovan beskrivna politiska och ekonomiska förändringar har ägt rum, så råder stor politisk oenighet om varför de har skett och hur de ska tolkas. För att kunna tolka eventuella förändringar i språkbruket krävs en förståelse för förändringar i de ekonomiska och politiska konjunkturer som legat till grund för ideologiska skiftningar över tid.

6. Teoretisk utgångspunkt

6.1 Hegemonibegreppet

Den italienska teoretikern Antonio Gramsci (1891-1937) introducerade hegemonibegreppet på det samhällsteoretiska området. Gramsci utvecklade begreppet för att undersöka makthavares övertag och mekanismerna som möjliggjorde detta övertag utan våld och fysiska resurser. Varför skakades inte ojämlika samhällen oftare av klasskonflikter och uppror? Fokus riktades nu mot den ideologiska och kulturella överbyggnaden i samhället, snarare än de ekonomiska och politiska makthavarnas konkreta maktutövning (Boréus:1994). Många teoretiker har använt sig av hegemonibegreppet sedan Gramsci. Andersson (2003) och Billing och Stigendal (1994) har båda gjort undersökningar kring socialdemokratins långa period av regeringsinnehav (och starka ideologiska position) och diskuterat huruvida partiets dominerande ställning kan beskrivas som hegemonisk.

När vi operationaliserar hegemonibegreppet i vår analys utgår vi ifrån den definition av begreppet som Kristina Boréus använder i avhandlingen Högervåg (1994). Boréus menar att hegemoni för en ideologi råder ”*då denna ideologis grundläggande idéer inte motsägs och debattens språkbruk är konsistent med dessa idéer*” (1994:11). Men medan Boréus studerar nyliberalismens idésystem för att avgöra om nyliberal hegemoni uppnått i debatten på 1980-talet, så koncentrerar vi oss på idéer kring privatisering. Hegemonibegreppet kan hjälpa oss att på ett mer djupgående plan förstå utvecklingen av debatten kring privatiseringar och varför vissa idéer inte problematiseras eller ifrågasätts. Boréus diskuterar relevansen av att använda hegemonibegreppet som teoretiskt verktyg även när det står klart att en studerad ideologi eller idé *inte* är hegemonisk. Hon menar att det går att använda hegemonin som ett slags idealtyp att ställa sitt material mot, och på så vis diskutera vilket genomslag ideologin har fått i debatten. Frågan blir då i vilken utsträckning en idé fått fäste samt hur maktkampen mellan olika idéer tar sig uttryck. Boréus lyfter även fram andra begrepp som är nära besläktade med hegemonibegreppet. *Problemformuleringsprivilegium* är ett sådant begrepp, det hjälper oss att diskutera vem eller vilka i ett sammanhang som har makten att bestämma hur vi ska tolka ett problem. *Agendasättningsmakt* betyder makten att bestämma vad som överhuvudtaget är ett problem, och ofta har media en roll när det här fenomenet diskuteras.

6.2 Hegemoni och ideologi

Hegemoni som analytiskt redskap är nära sammanlänkat med, och beroende av, ideologibegreppet. I uppsatsen tar vi avstamp i Boréus definition av ideologi för att förstå hur idéer om privatiseringar har slagit igenom. Enligt Boréus förståelse är ideologibegreppet synonymt med begreppet ”idésystem” och kan förklaras som ”en uppsättning idéer som syftar till att förklara och värdera det existerande samhället samt att föreskriva element i det goda samhället och metoderna för att nå fram till dessa” (Boréus, 1994:68). För denna definition av ideologi krävs alltså att en uppsättning idéer på ett konsistent sätt både förklarar och värderar rådande samhällsförhållanden, men också att det inom denna uppsättning idéer ingår en bild av det idealiska samhället samt idéer om hur man når dit. Liberalism, marxism och konservatism exempel på ideologier enligt denna definition. Boréus menar att definitioner av ideologier i viss mån alltid blir idealtyper, det vill säga, artificiella konstruktioner. Det innebär att det i någon utsträckning alltid är godtyckligt hur ideologier definieras och avgränsas, och att det alltid kommer finnas gränfall i analysen för hur uttryck för olika ståndpunkter ska tolkas. Vi är dock beroende av dessa idealtyper för att kunna genomföra en idéanalys.

För att på ett adekvat sätt kunna operationalisera hegemonibegreppet i en idéanalys krävs en förståelse för vilka politiska och ekonomiska konjunkturen som föregått samt föreligger den studerade perioden. Den ideologiska förändringen i attityden påverkas av förändringar i ekonomiska strukturer och produktionsförhållanden. Språkbruket påverkas alltså av faktiska politiska konjunkturen men även av föreställningar om förändringar i konjunkturen och vad förändringarna innebär. Hegemonibegreppet ett redskap för att förstå hur den ideologiska historieskrivningen påverkas av politiska och ekonomiska strukturer. En annan fördel med att använda hegemonibegreppet som analytiskt verktyg är att det hjälper oss att uppmärksamma hur till synes neutrala argument i debatt och nyhetsrapportering i själva verket har ideologiska förtecken, och att ideologin speglar språkbruket och tvärtom. Boréus menar att hegemoni som fenomen är intressant att studera eftersom språket betonas explicit. Språket konstruerar vår värld och genom att diskutera vilka uttryck, formuleringar och nyckelfraser som kännetecknar debatten och vilka tendenser som framkommer i det offentliga samtalet kan vi skapa en större förståelse för vilka idéer som präglar vår samtid.

7. Metod

7.1 Val av metod

Vi har valt att göra en textanalys, då vi avser att undersöka karaktären av en samhällsdebatt som förts i dagspressen. Textanalys används för att urskilja och undersöka olika delar av en text och en väl genomförd textanalys är ett medel för att belysa ett samhällsvetenskapligt problem (Bergström & Boréus, 2005). Utifrån vilken typ av textanalys man väljer att använda kan man angripa texten från olika perspektiv och därmed få fram olika aspekter av innehållet. Vi har i vår studie valt att följa en samhällspolitisk debatt och vill undersöka innehållet i argumentationen som förs angående privatiseringen av offentlig sektor, och har därför valt en idé- och ideologianalytisk form av textanalys. Denna metod innebär att fokus främst ligger på textens innebörd. Den typ av idé- och ideologianalytisk metod som vi använt i vår studie benämns *innehållslig idéanalys*. Med hjälp av den undersöks bland annat hur en argumentation förs, vilka huvudbegreppen är samt vilken betydelse de ges. Fokus ligger oftast på att rekonstruera argument och identifiera eventuella ideologiska förändringar samt tolka dess betydelse. Ett alternativt tillvägagångssätt för oss hade kunnat vara att genomföra en diskursanalys, som är en metod som används för att kritiskt analysera och dekonstruera språkbruk för att skapa en uppfattning om hur vi konstruerar vår verklighet (Bergström & Boréus, 2005). Vi var dock mer intresserade av innehållet i en specifik debatt, och att granska de ideologiska föreställningar som ligger till grund för det offentliga samtalet. Därför ansåg vi att en idéanalytisk ingång lämpade sig bättre för vår studie.

Många forskare anser att språket är det som sätter gränser för tankar och handlingar och för att kunna säga något om vårt sätt att tänka och handla måste vi därför studera språket. Genom att analysera texter kan man bland annat synliggöra maktaspekter som manifesteras genom språkanvändningen (Bergström & Boréus, 2005). Textanalys kan hjälpa oss att studera vissa maktaspekter men även bidra till att studera mellanmänniska relationer genom att undersöka vilka som befinner sig *utanför* texten. Vem har skapat den? Vilka är mottagarna? Självklart kan vi inte, genom textanalys, skapa förståelse för alla maktaspekter, eller för den delen hela samhället, men den kan bidra till en ökad förståelse för ett visst samhällsvetenskapligt problem (Bergström & Boréus, 2005). Den ideologiska debatten rör sig ofta långt ifrån det sociala arbetets praktik och verklighet. Vi hade kunnat göra en undersökning där vi gick ut och frågade socialarbetare om hur de ser på privatiseringars konsekvenser, och vi hade säkerligen fått fram en hel del intresseväckande svar. Vi är dock i denna studie, mer intresserade av att ta reda på hur argumentation och debatt förts på politisk och strukturell

nivå, för att sedan analysera detta och diskutera följderna av debatten och dess inverkan på vår syn på välfärdsfrågor. Vi gör i den här studien inget anspråk på att kartlägga eller klargöra exakt hur debatten kring privatiseringar förts eller vilka som kommit till tals och vad detta fått för konsekvenser. Vi inser att vi aldrig kan förhålla oss fullständigt neutrala till det material vi väljer att studera. Snarare kan undersökningen, och vår tolkning av den, möjligtvis bidra till en diskussion i ett vidare sammanhang.

7.2 Urval och avgränsningar

Debatten kring privatiseringar av offentlig sektor har pågått under flera decennier och förts på många olika forum och av många olika aktörer. Vi har i den här studien valt att fokusera på den politiska debattens utformning inom en avgränsad tidsperiod, 2006 till 2010. Vi valde perioden delvis på grund av ett intresse av att se hur debatten sett ut under den nuvarande regeringens första mandatperiod, men även för att vi ville skapa oss en uppfattning om hur den aktuella debatten ser ut idag. Sveriges tre största dagstidningar, DN, GP och SvD har hundratusentals läsare varje dag. De anses utgöra den mer seriösa delen av nyhetspressen i Sverige, vilket avspeglas på debattsidorna där politiker, forskare och andra ”experter” ofta uttalar sig om sakernas tillstånd. De tre utvalda dagstidningarnas politiska färg (SvD; obundet moderat, DN och GP; obundet liberala) påverkar i viss grad rapporteringen kring privatiseringsfrågan, den politiska ståndpunkten speglas dock främst på tidningarnas ledarsidor. Det var något vi från början var medvetna om och som givetvis påverkar utfallet av vår studie. Vi anser dock att debatten i de utvalda dagstidningarna ändå kan ge oss en fingervisning om hur den ideologiska diskussionen kring privatiseringsfrågan ser ut i samhället i stort. Att Sveriges tre största tidningar är liberala eller moderata säger eventuellt något om landets medieklimate, men vår utgångspunkt var, som ovan nämnt, att dessa tre tidningar är Sveriges största i sitt slag. Vi tror därför att dessa arenor är ett tillräckligt underlag för att kunna genomföra en intressant och relevant analys.

Vårt fokus i analysen ligger främst på idéerna och argumenten som förs fram i artiklarna, mindre vikt läggs vid vem det är som uttalat sig eller skrivit artikeln. För att få ett så brett spann av ”röster” om privatiseringarna som möjligt valde vi att ta med olika typer av artiklar, allt från ledare till insändare och krönikor. De artiklar vi analyserat handlar om offentlig sektor (sjukvård, skola, förskola och social omsorg, d v s äldreomsorg, familjevård etc.) i Sverige. Det fåtal artiklar som handlade om privatisering av offentlig sektor i andra länder har inte tagits med i analysen. Artiklar som rört privatisering av andra offentliga verksamheter,

som Apoteket, Posten eller pensionssystemet har vi valt bort. Detta är en avgränsning vi gjort utifrån ett intresse av att hålla oss till de yrkesområden som socionomer vanligtvis är verksamma inom eller kommer i kontakt med i sitt arbete.

7.3 Arbetsfördelning

Genomläsning, urval, kategorisering och analys av artikelcitatet genomfördes av båda författarna till uppsatsen. Det var nödvändigt att kunna diskutera och analysera citaten tillsammans för att genomföra studien på ett så sammanhållet sätt som möjligt. Det var en process att diskutera oss fram till hur vi skulle kategorisera citaten och det hade antagligen försvårat arbetet nämnvärt om vi inte varit två, då vi hela tiden prövade oss fram för att kunna genomföra studien så systematiskt som möjligt. Osäkerhet över vart ett citat skulle höra hemma eller hur vi skulle tolka det kunde minimeras genom att vi bad varandra om en ”second opinion”. I stort sett genomförde vi alltså hela studien tillsammans. Vi har haft en viss ansvarsuppdelning av arbetet vad det gäller uppsatsens övriga delar. Även om vi stundtals arbetat på varsitt håll har vi varit noga med att läsa varandras texter och ge feedback till varandra. De allra flesta delar av texten har vi båda arbetat med i olika omgångar. På så vis har båda två varit delaktiga i uppsatsens alla delar.

7.4 Genomförande

Artiklarna som vi analyserat är samtliga hämtade från databaserna Mediearkivet eller Press Text. Båda är nordiska databaser med artiklar från dags- och kvällspress samt andra tidsskrifter. Vi samlade in vårt material genom att använda oss av söktermerna *offentlig sektor**, *privat**, *privatisering**, *avreglering**, *välfärd**, *social omsorg*, *socialt arbete*, *konkurrensutsättning* och *utmaningsrätt* i olika kombinationer. Trunkeringarna användes för att täcka in olika avböjningar av begreppen. De artiklar vi fick fram lästes igenom och sparades om de verkade vara relevanta för studien. I några fall fick vi dubbla träffar på nyhetsartiklar som publicerats i två eller tre av tidningarna, här valde vi endast en av artiklarna eftersom innehållet var detsamma. När vi ansåg oss färdiga med att söka artiklar hade vi fått ihop totalt 138 stycken. Fördelningen av artikeltyper såg ut som följer:

Tabell 1:

Artikeltyp	Antal
Nyhet	59
Ledare	30
Debatt	30
Kultur	10
Insändare	5
Övrigt	4
Totalt:	138

Fördelningen mellan tidningarna var följande: Dagens Nyheter (59 st), Svenska Dagbladet (46 st) och Göteborgs Posten (33 st). En första genomläsning av artiklarna ledde till att vi började kategorisera in citat som handlade om privatisering av offentlig sektor på något sätt i fyra olika färgkategorier. *Se tabell 2 nedan!* Vi gjorde inte denna kategorisering utifrån teoretisk utgångspunkt från början utan det var snarare materialet som ”talade till oss”. De markerade citaten klipptes ut ur artikeln till separata dokument. Genom att fokusera på enskilda citat istället för på hela artiklar fick vi ett mer överskådligt material vilket underlättade kategorisering och analys. I några fall plockade vi ut flera citat från en och samma artikel som sedan kategoriserades in i olika kategorier. Detta för att flera röster, både för och emot privatiseringar hördes i en och samma artikel. Därmed överstiger antalet citat i analysen antalet artiklar (196 respektive 138).

Tabell 2:

Kategori	Antal citat
För privatisering	48 st
Saker som görs allmänt gällande (både för och emot privatiseringar)	30 st
Positiv	22 st

inställning till
privatiseringar
utifrån andra
värden än
ekonomiska.

Kritik, mot 96 st
privatiseringar

Totalt: 196

Den första kategoriseringen av citaten gav oss en överblick av hur det skrivits/debatterats om privatiseringsfrågan i tidningarna. Genom att sortera in för- och motargument gick det även att se underkategorier bland dessa, särskilt bland de citat där man förhöll sig positivt till privatiseringar. Vidare kategoriseringar utgör en del av vår analys och kommer därför att presenteras närmare i avsnittet *Resultat och analys* nedan.

7.5 Resultatens tillförlitlighet

Fokus för analysen i vår studie har främst legat på avsändaren och dennes idéer och språkbruk. Invävd i detta finns vår egen förförståelse, som alltjämt är närvarande i vår tolkning av materialet och som är något vi måste förhålla oss kritiska till. Det finns både för- och nackdelar med att använda skriven text som data för en undersökning. Texten är redan tryckt och därigenom ges inte samma möjlighet att påverka eller tolka själva ”råmaterialet” på det sätt som är möjligt när man använder människor och deras utsagor som empiriskt underlag i en studie. Däremot har vi, i bearbetningen av materialet, givetvis stor makt över vad vi väljer att lyfta fram och vilka aspekter av texten vi väljer att belysa. Makten att koda och kategorisera materialet ligger hos undersökarna och att reflektera kring detta är en viktig del av forskningsprocessen (Meeuwisse, Swärd, Eliasson- Lappalainen & Jacobsson, 2008). En utmaning med textanalys som metod är den något svaga kopplingen till det praktiska fältet och de människor som vistas där. Att vi i vår undersökning genom just dagspressen studerat hur en politisk fråga diskuterats och debatterats, får självklart konsekvenser för studiens resultat. I vissa artiklar är det politiker från höger- och vänsterblocken som direkt uttalat sig men ibland är det någon som tolkat någon annans uttalanden, i vissa fall är det enskilda journalister som skriver om frågan. Det är således först efter många tolkningar och omformuleringar som ett uttalande eller en åsikt når fram till oss som läsare. Det sker också

ett enormt urval i fråga om vems artiklar som publiceras, därmed är det många ”röster” som aldrig hörs och vi kan därför inte få en ”hel” bild av privatiseringsdebatten, så som den ser ut i samhället i stort, genom att studera hur den ser ut i tre utvalda dagstidningar. En debattartikel i exempelvis SvD kommer dessutom att tolkas annorlunda av oss som *undersökare* och budskapet ges en annan betydelse än det ger tidningens läsare som är de primära mottagarna. Vår förförståelse, som alltid finns där och som på sätt och vis är nödvändig för att överhuvudtaget kunna göra en tolkning av texten, kommer självklart att påverka förståelsen och därmed vårt resultat av tolkningen. Texten kan alltså ändra innebörd beroende av vem som uttolkar den (Bergström & Boréus, 2005).

8. Etiska överväganden

Att bedriva etisk forskning handlar inte bara om att ha respekt för de människor man studerar utan även för forskningen i sig. Ohederlig forskning kan handla om att förvränga siffror och resultat men även om att, som forskare inte vara öppen med sina ståndpunkter och perspektivval. Vilken grundläggande syn på människan och samhället utgår man ifrån? Att vara öppen är av största vikt men vi kan heller inte glömma att forskning också innebär en frihet att *välja sida*. Om forskaren inte alls kan styra valet av undersökningsområde och perspektiv får vi en forskningspraktik styrd av högre instanser där endast ”önskade” resultat presenteras i slutändan (Eliasson, 1995). Vi har formulerat vårt forskningsproblem utifrån en kritisk hållning till privatiseringar av offentlig sektor. Den grundar sig i ett intresse av att studera vilka idéer som ligger till grund för den samhällsutveckling som Boréus på 1990-talet benämnde ”högervågen”, och om denna utveckling fortfarande speglas i debatten. Val av teoretisk utgångspunkt och problemformulering har påverkats av detta kritiska förhållningssätt.

Då vi i vår studie använt oss av text som redan publicerats i svensk dagspress anser vi inte att vårt material ställer samma krav som i en studie där vi använt oss av intervjuer med ”riktiga” människor. Texterna och uttalanden är redan offentliga och vi behöver därmed inte beakta *konfidentialitetskravet*- att de medverkande ska försäkras största möjliga anonymitet. För att ändå respektera detta krav samt även *självbestämmandekravet* (– att de som medverkar i undersökningen ska ha rätt att bestämma om, hur länge och på vilka villkor de medverkar i studien) och *autonomikravet* (– att insamlade uppgifter om enskilda personer får användas endast i forskningssyfte) har vi varit noga med att inte hänga ut enskilda skribenter eller politiker, trots att deras namn nämnts i samband med att det skrivit artikeln alternativt uttalat

sig i dem. Det sista kravet, *öppenhetskravet* (– att inte dölja resultaten för de som berörs av undersökningen) blir inte aktuellt eftersom studien inte syftar till att undersöka *vem* som uttalar sig, utan istället *vad* som sägs. Vi har alltså inget att dölja för någon men vet inte heller hur de som ”deltagit” indirekt skulle kunna erbjudas att delta i studien. (Socialhögskolan, 2009).

9. Resultat och analys

9.1 Privatiseringar i dagspressen

Det är svårt att veta när det är dags att nöja sig med det material som samlats in till en undersökning. Vi upplevde dock, när vi grundligt gått igenom alla artiklar som framkommit i våra sökningar, att vi fått fram ett tillräckligt stort material för att kunna genomföra vår studie, och att vi med stor sannolikhet täckt in större delen av nyhetsbevakningen och debatten i de tre utvalda dagstidningarna. Vi hade då 138 artiklar som alla berörde ämnet privatiseringar av offentlig sektor i Sverige under perioden 2006-2010. Vi valde att inte dela upp dem efter artikeltyp eller utifrån vilken av de tre dagstidningarna de publicerats i då vi ansåg att det inte var relevant för att uppfylla studiens syfte. Inte heller har vi varit intresserade av att studera en eventuell förändring eller förskjutning i debatten/nyhetsbevakningen från början av undersökningsperioden, 2006, till den avslutande delen, september 2010. Det hade säkert var intressant att studera eventuella attitydförändringar i frågan om privatiseringar, men vi upplevde att den undersökta tidsperioden var för kort och tendenserna för vaga för att vi skulle kunna dra några slutsatser i det avseendet. Tid och resurser räckte inte heller till att jämföra vår undersökningsperiod med tidigare perioder, till exempel utifrån Kristina Boréus avhandlingsstudie om den så kallade ”högervågen” på 1980-talet. Däremot lutar vi oss mot tidigare forskning och studier av den svenska välfärdspolitikens utveckling för att koppla vår undersökning till en större, politisk och historisk kontext och för att kunna urskilja teman som vi uppfattat som intressanta att studera närmare.

9.2 Kategorisering av materialet

När vi hade markerat de stycken i artiklarna som var relevanta för vår studie, det vill säga de som behandlade ämnet privatiseringar av offentlig sektor, så kodade vi artikelcitatet utifrån om de kunde sägas vara positiva eller negativa till fenomenet. På så vis kunde vi identifiera två sidor i debatten, som i de flesta fall kunde härledas till klassiska argument på varsin sida av vänster/högerskalan. Det gick dock att hitta en mängd olika sorters för- och motargument, alla kunde inte kopplas till en höger- respektive vänsterretorik. Vi kommer nedan att förklara

närmare hur vi tänkt kring vår första kategorisering av materialet, utifrån positionering i privatiseringsfrågan, och vilka frågor vi utgått ifrån när vi studerat texterna. Vilka begrepp är centrala i debatten? Värdesätter olika röster i debatten olika aspekter av välfärdssystemet? Finns det något som de flesta verkar vara överens om? Vi har utgått ifrån grundläggande ideologiska positioneringar för att tydliggöra de tendenser vi har hittat i texterna. Det finns givetvis många olika variationer på argumenten och olika röster positionerar sig i olika utsträckning ideologiskt, ett stort antal kombinerar argument på hela den politiska skalan från höger till vänster.

9.2 Positioneringar för privatiseringar

Lönsamhetsaspekten – kostnadsproblemet

De klart vanligaste positiva uttalandena om/argumenten för privatisering i vår studie framhöll de ekonomiska aspekterna, med tydligt ekonomiskt liberala värderingar bakom argumenten. Här målas motsättningen mellan nationens tillväxt och den alldeles för stora offentliga sektorn upp som en central konflikt. Ökad tillväxt är ofta en av de högsta samhällsprioriteringarna hos dessa skribenter/debattörer. Ett tydligt exempel på det är det här citatet:

”Det finns inget sjukvårdens Ikea eller McDonalds. Och det är ett mycket större problem än vi låtsas om.” (SvD, 07-02-19)

Konkurrens och vinstintresse leder per automatik till en förbättring och utveckling av välfärden. På motsvarande sätt beskrivs den offentliga sektorn som ohållbar och alltför kostsam, på grund av att ”spelreglerna” för välfärdsstaten förändrats de senaste decennierna. Man anför skäl som ökad globalisering och en ökande andel äldre i befolkningen för att visa att privatiseringar är en del av vår räddning när staten inte längre har råd att bekosta välfärdssystemet.

Valfriheten och livskvaliteten

Vi fann dock även argument för privatiseringar av helt andra skäl än rent ekonomiska (som emellertid ibland återfanns i samma artikel). Exempel på sådana argument är att privatiseringar per automatik leder till ökad service och livskvalitet hos patienter och klienter. Det hävdades även att privatiseringar leder till ökad jämställdhet på arbetsmarknaden genom kvinnligt företagande, mer inflytande i vardagen för ”vanliga människor” och mindre byråkrati och politikerstyre. Här uttalar sig en av den borgerliga regeringens företrädare sig om de pågående förändringarna på välfärdsområdet:

”Vi har fått anpassa oss efter de lösningar som erbjudits av politiker i den offentliga sektorn men människor är inte ting. Vi har olika behov och drömmar och därför måste vården, skolan och omsorgen anpassas till människornas vardag, inte tvärtom.” (SvD, 08-02-02)

Vi hittade en hel del artiklar med uttalanden som det här, som var tydligt högerideologiska/liberala utan att betona tillväxten i första hand. Här framhålls tydligt att individen står i centrum för den politiska doktrinen, och dennes frihet ska inte behöva inskränkas av offentlig sektor och staten, utan tvärtom. Politikerna ska anpassa sig efter människors önskemål i större utsträckning. Vi fick, genom att identifiera argument som detta, en klarare bild över vilka olika typer av åsikter som tillsammans utgjorde grunden för en positiv inställning till privatiseringar i vårt material. I en hel del artiklar var det oklart vilken ståndpunkt i privatiseringsfrågan som presenterades, och i vissa artiklar prövade författaren/författarna argument från båda sidor av debatten. Vi gjorde inga bedömningar av artiklarna i sin helhet utan sorterade in enskilda citat i de olika kategorierna utifrån positionering.

9.3 Positioneringar mot privatiseringar

Kritiken mot lönsamhetstänkandet

Att tydligt ta avstånd från lönsamhetstänkande i välfärdsfrågor är, utifrån de artiklar vi studerat, det vanligaste sättet att kritisera privatiseringsreformer. Det som framhålls som positivt i de ekonomiskt liberala citaten, ökad konkurrens och mer vinstintresse, presenteras här på motsatt sätt, som något hotfullt mot den grundläggande välfärdstanken. Behovet av resursomfördelning och en skattefinansierad (gemensam) sektor betonas med större social och ekonomisk jämlikhet som mål, och uppfattningen om att företags vinstintresse står i konflikt med idén om fokus på människors trygghet är närvarande i de här artiklarna. Ett flertal citat handlar om att skattemedel går till multinationella företag och att våra gemensamma tillgångar säljs ut till underpriser. Även otrygga anställningsformer och minskad demokrati och yttrandefrihet på privata arbetsplatser var vanliga argument mot privatiseringar. Brist på insyn i privata verksamheter och mindre andel utbildad personal tas också upp som kritik av utvecklingen. Inom debatten om sjukvården tas på flera ställen i de utvalda citaten upp kritiska argument mot ”illusionen om valfrihet”, hur friheten att välja bara gäller den som har pengar och att den generella välfärden på sikt kommer att urholkas då resurser flyttas över till den privata vården. Ett exempel som är typiskt för den här kategorin är:

”Rika personer går skadelösa men fattiga får sätta sitt hopp till anhöriga.” (GP, 07-09-15)

Här argumenterar man mot privatiseringar genom att visa på att det är ett orättvist system som gynnar dem som redan har pengar. Människor med ekonomiska resurser kan köpa sig bra äldrevård, medan de som har liten pension och inte har råd att betala för tilläggstjänster, drabbas hårt av systemet, så tillvida att man inte har anhöriga som kan ställa upp och hjälpa till.

Ifrågasättande av privatiseringarnas lönsamhet

Vi studerade också citat där man var kritisk till privatisering av ekonomiska skäl, det vill säga ifrågasatte privatiseringsförespråkarnas argument om att privatisering leder till tillväxt och välstånd. De förekom dock inte lika frekvent. Några få exempel finns på hur vänsterdebattörer gör försök att omdefiniera privatiseringsanhängarnas definition av ekonomisk lönsamhet, som i detta exempel:

”Avregleringar och privatiseringar har lett till sämre och dyrare service och minskad demokrati.” (GP, 06-01-05)

Men de flesta argument mot privatiseringar diskuteras, som tidigare beskrivits, i andra termer, där just ekonomiska faktorer hamnat i bakgrunden.

9.4 Sammanfattning – positioneringar

I privatiseringsdiskussionen i dagstidningspressen är konflikten mellan förespråkare för privat respektive offentligt ägande av välfärden ofta central, och effektivitet och kostnader för dessa olika driftsformer debatteras flitigt. Vid en närmare läsning framgår emellertid hur debatten även tenderar att röra sig kring mer omfattande frågor och föreställningar om hur ett samhälle bör fungera, om idéer kring statens omfattning och ansvar gentemot sina medborgare. Det är, utifrån vår studie, tydligt att medan privatiseringsförespråkarna fokuserar på de *ekonomiska* fördelarna, så koncentrerar sig kritikerna i mycket större omfattning på att sätta den *sociala jämlikheten* och ”allas rätt till lika vård”, i centrum för sin argumentation. Man skulle därför, på grund av dessa olika fokus, kunna hävda att ”för”- och ”mot”-sidan oftast inte riktigt svarar på varandras kritik. Istället angriper man delarna som ses som motståndarnas svaga punkter. Det blir därför tydligt att privatiseringskritikerna - och förespråkarna utgår ifrån ganska olika uppfattningar om vilken roll samhället ska spela i människors liv. Idén om att vi ska ha en

generell välfärd är det dock knappast någon som ifrågasätter i debatten, tvistefrågan ligger snarare i huruvida den ska utföras privat eller offentligt.

Det är svårt att undersöka argument och uttalanden för och mot privatisering utan att identifiera klassiska politiska uppfattningar om relationen mellan stat och individ. Men det är också tydligt att de mer ekonomiskt liberala rösterna i debatten inte nödvändigtvis helt tar avstånd från idén om en offentlig välfärd utan att man kanske snarare argumenterar för ”nya former” av den gamla varianten. En motsvarande tendens går att se om man studerar privatiseringskritiker och hur de formulerar sin kritik, där många debattörer ”inser nödvändigheten” av att privatisera vissa tjänster, men samtidigt vill se mer regleringar av privata utförare.

För att inte fastna i att enbart analysera varianter av en klassisk höger/vänster- debatt (även om det är svårt att bortse från politiseringen av privatiseringsdebatten) arbetade vi med att hitta teman i texterna utifrån frågeställningar och idéer som vi ansåg utmärkte sig på olika sätt. Det resulterade i tre ganska olika avsnitt. Det första temat har vi valt att kalla *brukarröster*, och där undersöker och analyserar vi närmare vilken plats de människor som använder välfärdstjänster får i debatt och rapportering. Det andra avsnittet behandlar *kvalitetsbegreppet* och hur det används av olika sidor i debatten, här studerar vi närmare dragkampen om att definiera vad kvalitet innebär. Det tredje temat handlar om *synen på förändring* hos privatiseringsförespråkare såväl som kritiker till fenomenet. Vart står vi idag och hur ser framtiden ut, enligt de röster som hörs i vår studie?

10. Brukarröster

I genomläsningen av artiklarna slog det oss hur förvånansvärt liten plats brukarna av välfärdstjänsterna tar upp i debatten. Människor är i olika delar av livet brukare då vi till exempel använder sjukvård, skola eller hemtjänst. Vissa personer är dock brukare under hela sin livstid eller åtminstone stora delar av den då de ständigt är beroende av insatser eller tjänster från välfärdssystemet. Exempel på det är barn och ungdomar på HVB-hem, personer med intellektuella eller fysiska funktionshinder, missbrukare på behandlingshem eller psykiskt sjuka. Bergmark & Lundström (2008) menar att det i dagsläget finns väldigt lite forskning om hur brukarna påverkas av att sjukvård och social omsorg av olika slag utförs i

privat regi. Vi tycker därför att det är extra intressant att belysa hur brukaren framställs och kommer till tals i debatten.

Totalt sorterade vi ut 60 artikelcitater där man på något vis nämner brukaren eller mottagaren av välfärdstjänsterna. Vi har i analysen av artiklarna konstruerat fyra kategorier som illustrerar på vilket sätt brukarna framställs/talas om av skribenten eller av den som citeras i artiklarna, i den mån de alls tas upp eller kommer till tals. Nedan förklarar vi närmare hur vi tänkt när vi konstruerat kategorierna samt illustrerar dem med utvalda citat.

Kategori:	Antal citat:
<i>Brukare och patienter</i>	24
<i>Vi – är - alla – brukare</i>	22
<i>Brukaren som ”den enskilde”</i>	10
<i>Brukaren uttalar sig</i>	4
Totalt:	60

Brukaren uttalar sig

I de artikelcitater där brukaren/patienten tas upp är det sällan som brukarna själva kommer till tals. I gruppen ”brukaren uttalar sig” finns endast fyra citat. På grund av att så få citat kunde sorteras in i denna grupp är det svårt att närmare analysera och diskutera dem. Det är dock talande i sig att citaten är så få. Det visar att det i huvudsak är andra än brukarna som för deras talan i debatten. Nyhetsmedias främsta uppgift är inte att enbart föra fram enskilda medborgares röster men vi tycker att det är intressant att man ändå inte, i både för- och motargument använt sig av brukarnas röster i större utsträckning än man gjort. I citatet nedan frågar sig Pensionärernas riksorganisation och RSMH huruvida det nya vårdvalssystemet faktiskt leder till valfrihet för deras målgrupper.

”Pensionärernas Riksorganisation, PRO, är kritiskt. Bland annat varierar befolkningstätheten och närheten till sjukhus och det blir svårt att få ett system som fungerar över hela landet. På samma sätt ifrågasätter Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH, hur fritt vårdvalet blir i praktiken.” (SvD, 08-08-07)

I de andra texterna där brukare av välfärdstjänster kommer till tals finner vi bland annat intervjuer med patienter på en vårdcentral i en Stockholmsförort, samt ett reportage om en före detta familjehemsplacerad pojke. Bland *debattartiklarna* är brukare och

brukarorganisationer påtagligt frånvarande. Boréus (1994) konstaterar i sin avhandling att de som kommer till tals i debattartiklar under 1970- och 1980-talen i svensk dagspress i hög utsträckning är högt uppsatta politiker, forskare och representanter för myndigheter och näringslivet. Vi kan, med utgångspunkt i vår undersökning, anta att den bilden inte ändrats nämnvärt sedan dess.

Brukare och patienter

I den här gruppen av citat använder man begrepp som ”brukarna” eller ”patienterna”. De framställs här främst som ett diffust kollektiv som är avskilt från resten av samhället. Skribenten eller den som blir citerad i artikeln intar ett uppifrån-/utifrånperspektiv och distanserar sig därmed språkligt från ”brukarna”/”de äldre”/”patienterna” eller vilket begrepp man nu valt att använda sig av. ”Brukarna” företräds här av andra, ofta politiker på olika nivåer. Citat som talar både för och emot privatiseringar av offentlig sektor. Vanligt är att man vill se en ”hybrid” av välfärdsstaten, där privata och offentliga lösningar samsas.

”Men samtidigt håller socialdemokraterna på att lära sig att fetast anslag inte alltid räcker som politiskt budskap. Det gäller att ha något att säga om verksamheterna också. Till exempel har socialdemokraterna i Värmdö kommun föreslagit införandet av så kallade kvalitetsval i hemtjänsten. Tanken är att brukarna ska kunna ge egna önskemål om vilka sysslor hemtjänstpersonalen ska utföra.” (DN, 08-04-12)

I marknadsföringen av privatisering av välfärden lyfts vid flertalet tillfällen bilden av *individens rätt att välja fram*, nyckelord som ”önskemål” och ”valfrihet” är centrala. Det som även skiljer den här typen av citat från de där man väljer att skildra brukarna som ett samhällskollektiv är att man här väljer att lyfta fram de ”pragmatiska” sidorna av systemet, istället för ideologiska aspekter. Utgångspunkten är att skribenten litar på människors egen förmåga att styra över sina liv, oavsett *om* eller *hur* denne positionerar sig politiskt. Det sägs dock inte mycket om vad verksamheterna ska innehålla eller vad ”kvalitetsval” innebär.

Vi - är - alla – brukare

I de citat som vi rubricerat ”vi - är- alla - brukare” inkluderar ofta skribenten, eller den som citeras i artikeln, sig själv som brukare av välfärdstjänsterna. Begrepp som ”gemenskapen”, ”samhället” och ”vi” används ofta. Den absoluta majoriteten av dessa citat tar tydligt ställning mot privatiseringar av offentlig sektor. Här är det huvudsakliga temat att privatiseringar främst gynnar de redan välbeställda. Eftersom vi alla är brukare samt finansiärer av välfärden

så ska den också drivas i en form som gör att den är lika tillgänglig för alla samt hållas fri från privata aktörers vinstintressen.

”Det rör sig om verksamheter som ska sörja för att vi får ersättning när vi blir sjuka och är föräldralediga, att vi kan gå vidare till ett nytt jobb om vi blir arbetslösa, att vi har en dräglig arbetsmiljö, att klyftorna i samhället ska minska och att orättvisa skillnader mellan kvinnor och män försvinner.” (DN, 07-04-02)

Dessa röster speglar en syn på samhället som ett kollektiv, där vi alla är beroende av varandra, till skillnad från de debattörer och skribenter som snarare vill framhålla det unika med varje individ, och individens behov av att kunna välja det som bäst passar denne. Det är därför rimligt att anta argumenten som hamnat i den här gruppen främst kommer från debattörer på vänsterkanten. Medborgarna ska, på olika (gärna politiska) nivåer, vara med och besluta om sina liv, anser många. Med det är sällan, som tidigare konstaterats, brukarna själva som uttalar sig i artiklarna. Politiker och högre tjänstemän företräder *oss*. Ett gräsrotsperspektiv är alltså även i den här kategorin frånvarande även om tanken är att ”alla ska med”.

Brukaren som ”den enskilde” eller ”konsument”

Det är också relativt vanligt att brukaren beskrivs som ”den enskilde”. Utmärkande för den kategorin är att brukaren framställs som kund eller konsument av välfärdstjänsterna samt att man understryker den enskildes rätt till valfrihet. Brukaren framställs här, många gånger som en människa som alltid är kapabel till att fatta rationella beslut i valet av välfärdstjänster. Valfrihet ses i majoriteten av dessa artiklar som något odelat positivt. Här framställs relationen mellan brukaren och utföraren av välfärdstjänsten som mer affärsmässig, liknande relationen mellan en konsument och en försäljare. Gemensamt för citaten där man refererar till brukaren som ”den enskilde” är att de förmedlar en positiv inställning till privatisering av offentlig sektor.

”Tanken är att även om det är svårt att direkt mäta kvaliteten vet brukarna ändå vilken producent som har högst kvalitet.”/ ”Även om sådana farhågor måste utvärderas från fall till fall verkar samhällets svaga grupper åtminstone inte motsätta sig kundvalssystem – opinionsundersökningar från flera länder visar tvärt om på motsatsen.”/ ”Både debatten och den praktiska politiken skulle må bra av ökad pragmatism och handfast fokusering på kostnader och kvalitet.” (GP, 09-01-15)

Här balanserar man mellan att beskriva välfärdstjänsternas brukare som rationella varelser som kan avgöra ”vilken producent som har högst kvalitet”. Samtidigt framställs brukarna

även som ”samhällets svaga grupper” utan någon närmare precisering, och de ”verkar” inte motsätta sig kundvalssystem. Det konstateras efter att skribenten läst om opinionsundersökningar från flera länder. Det finns bland de här citaten, precis som de allra flesta där brukarnas röster förs, en väldigt diffust och vag koppling till de människor som faktiskt berörs av de politiska reformer som diskuteras.

11. Kvalitet

När vi gick igenom citaten insåg vi snart att begreppet ”kvalitet” återkom gång på gång i debatten, mest påtagligt i de texter där man argumenterade för privatisering, men även i kritiska uttalanden. Vi har i det här avsnittet fokuserat enbart på de citat där begreppet ”kvalitet” används och valt bort de citat där kvalitet diskuteras i andra termer, till exempel genom formuleringar som ”nöjda patienter” eller ”bättre vård”. Delvis på grund av avgränsningsskäl, men även på grund av ett intresse för själva begreppet ”kvalitet” och vilken roll det spelar i den offentliga debatten. Kvalitet är ett begrepp som används för att beskriva en tjänsts eller varas värde. Det är svårt att vara negativ till ”hög kvalitet” till exempel som målsättning för en verksamhet. Men det är ett förhållandevis svårdefinierat begrepp, kanske i synnerhet när det kommer till områden som vård, skola och omsorg, där resultat är svåra att mäta. Vi hittade 37 citat där kvalitetsbegreppet nämns och har delat in dessa citat i tre olika kategorier. Kategorierna har vi konstruerat utifrån tre, enligt oss, dominerande föreställningar om ”kvalitetens roll” i privatiseringsdebatten.

Privatisering leder till kvalitet

Vi hittade flera uttalanden och citat där åsikten om att privatisering per automatik leder till högre kvalitet på olika välfärdstjänster kommer till uttryck. Här förmedlas en odelat positiv bild av en marknad med flera aktörer, och kvaliteten anses komma på köpet när ”den enskilde” väljer fritt bland företagen. Så här skriver en samling organisationer i en debattartikel i GP:

”Att det finns kvalitetskonkurrens, där brukaren genom sina val kan påverka kvalitetsutvecklingen. Föreningar, kooperativ och stiftelser berikar kvaliteten med sina idéburna verksamheter och sina utgångspunkter i människors behov.” (GP, 09-04-21)

I ett citat beskrivs privatisering som ett sätt att ”ta itu med kvaliteten” och ofta anförskäl som att människor måste ges möjlighet att själva påverka kvaliteten genom ökad valfrihet och mångfald av aktörer på marknaden. Inte i något av citaten görs någon ansats att definiera vad kvalitet innebär, men på vissa ställen antyds att kvalitet hör ihop med den kreativitet som frigörs när människors ”entreprenörsanda” tillåts styra verksamheten.

”Verket för näringslivsutveckling, Nutek, välkomnar en ökad konkurrensutsättning inom vård och omsorg och tror att införandet av vårdvalssystem inom primärvården kan bidra till förbättrad produktivitet och kvalitet.” (SvD, 08-08-07)

Kvalitet är tveklöst något eftersträvansvärt och något som, enligt ovanstående citat, kommer på köpet när nya konkurrenssystem införs i välfärden. I flera sammanhang nämns, som ovan, produktivitet och kvalitet i samma mening, trots att det rör sig om ganska olika saker. Det skulle kunna spegla föreställningen om att produktivitet inte ensamt är eftersträvansvärt i människobehandlande organisationer, det måste till kvalitet för att folk ska uppskatta tjänsterna. Att det råder delade meningar om vad kvalitet är står dock väldigt klart i vår studie.

Privatisering måste kvalitetssäkras

I den här kategorin hamnar citat där den som uttalat sig är positiv till privatisering men där denne anser att myndigheter och politiker måste ta ett ansvar för att kvaliteten på tjänsterna säkerställs; kvalitet kommer alltså inte automatiskt med marknadskrafterna och vinstintresset. I dessa citat används idéer om *kvalitetsgranskningar* och *kvalitetsinstitut* för att på så vis motivera ökad privatisering av välfärden. Här återfinns alltså resonemang om att valfrihet och konkurrens i vård och omsorg gynnar brukaren och arbetstagaren, men att vinstutdelning i människobehandlande organisationer däremot är svårare att rättfärdiga. En debattör uttrycker sig så här:

”Incitamentet bör dock inte utgå från vinstdrivande prestation som prioriterar lönsamhet före befolkningens sjukvårdsbehov. Bättre vore att belöna prioriterad och kostnadseffektiv sjukvård utifrån uppnådda resultat uppmätta med nationella kvalitetsregister.” (GP, 06-08-28)

Socialdemokratiska politiker är överrepresenterade bland de här citaten. De har ”accepterat” att privatiseringar är nödvändiga men man vill att politikerna ska ta ett större ansvar för att hög kvalitet i verksamheter uppnås. Det finns en tydlig ”socialliberal” uppfattning om att

politiska ingrepp är nödvändiga för att människor ska få ut så mycket som möjligt av de marknadsorienterade lösningarna.

Vinstintresse motverkar kvalitet i välfärden

Det är också vanligt att kvalitetsbegreppet används på motsatt sätt, det vill säga för att visa på orimligheten i att privatisera vård och omsorg. Här framhålls ofta idéer om att alla lika rätt till vård av hög kvalitet. Det anses att insynen i privata verksamheter brister och att kvalitet för brukaren på så vis blir svår att garantera. Man menar även att en konsekvens av privatiseringarna är att de offentliga verksamheterna dräneras på resurser, och att det på så vis blir sämre kvalitet i den offentliga välfärden.

”Valet står mellan att öka kvaliteten i den gemensamma välfärden eller att sänka skatten och börja experimentera med vår trygghet och våra rättigheter.” (GP, 06-06-14)

Den kvalitet som hotas är alltså den i offentliga sektorn. Hur kvaliteten ser ut för de som har råd att betala extra för sin vård framhålls som ganska ointressant när de som är i störst behov av samhällets insatser får den sämsta vården. Återigen är det lätt att identifiera vänsterargument bland dessa citat, som också visade sig vara den minsta kategorin – kvalitetsbegreppet används oftare av privatiseringsförespråkare i vår undersökning. Endast på ett ställe i texterna formuleras en ansats att förklara vad kvalitet innebär. Skribenten menar att när klienter efterfrågar kvalitet så syftar de på tid och bemötande. Begreppet varken problematiseras eller diskuteras i något annat av citaten, men det står klart att kvalitet är ett populärt uttryck som är bra att ”dra fram” för att peka på fördelar med sina föreslagna reformer, men än effektivare för att kritisera motståndarsidan. Vem väljer ett alternativ som innebär låg kvalitet på välfärden?

12. Förändring, hot eller hopp?

Förändring, antingen genom att privatisera mer eller genom att gå tillbaka till en statligt styrd offentlig sektor, är ett tema som återkommer frekvent i hela materialet. Antingen uttrycks en vilja att förändra mot något nytt eller en vilja att gå tillbaka till något som varit. Förändring, i någon form, framställs i de flesta läger som oundviklig. I vissa citat blir det även tydligt vilken ”sanning” man väljer att utgå ifrån. Betraktas avreglering och privatisering som det ”nya” och det ”enda rätta” eller som något som bör undvikas i alla lägen? Temat ”förändring”

gjorde det möjligt för oss att närmare undersöka vilken ideologisk bakgrund som kommer till uttryck i citaten samt vilken ”sanning om verkligheten” som förmedlas. Citaten delades upp i *privatiseringsförespråkare* och i *privatiseringskritiker*. Vi kommer nedan att redogöra för tendenserna som framkom i artiklarna med hjälp av utvalda citat.

10.1 Synen på förändring – *privatiseringsförespråkare*

I vårt material kunde vi se tendenser på hur privatiseringsförespråkarna i artikelcitatet står för det ”nya” och ”moderna”. Denna grupp av citat delade vi in som följer:

Kategori:	Antal citat:
<i>Privatiseringar som det ”enda rätta”</i>	29
<i>Accepterar den pågående utvecklingen</i>	26
<i>Kritik av det gamla</i>	16
Totalt:	71

Privatiseringar som det ”enda rätta”

I de här citaten beskrivs privatisering av offentlig sektor som en del av en naturlig utveckling och framställs därmed som något oundvikligt. Förespråkarna talar sällan om privatiseringar som ett ideologiskt projekt, istället lyfter man fram ”fakta” om att kvaliteten, valfriheten och mångfalden kommer att bli bättre om man privatiserar offentlig sektor. Följande citat illustrerar exempel på den här inställningen. Det första är hämtat ur en debattartikel författad av en branschorganisation för idéburna frivilligföreningar:

”Det finns en bred konsensus i Sverige om att solidariskt skattefinansiera människors behov av välfärdsstöd. Men det finns också en växande samsyn om värdet av att fler än kommunerna bedriver och utför välfärdstjänster.” (GP, 09-04-21)

Här lyfts värdet av pluralism på välfärdsområdet fram utan att de ekonomiska förtjänsterna med systemet framhålls. Mångfald är eftersträvansvärt i sig, det berikar samhället och de som använder välfärdstjänsterna, och det är något som fler och fler håller med om. Det går alltså att läsa in att utvecklingen mot mer privata alternativ på välfärdsområdet snart kommer att vara ett lika accepterat fenomen som den generella välfärdsmodellen. Debattörerna uttrycker ingen konflikt mellan de två fenomenen och man väljer att inte sätta diskussionen i en

ideologisk kontext. Nedan följer tre citat ur en och samma debattartikel, skriven av de borgerliga partiernas företrädare i Göteborg:

”Alliansen anser att det mesta inom den offentliga sektorn går att konkurrensutsätta och hävdar att det gagnar göteborgarna. Barnomsorg, skola, gymnasium, hemtjänst och äldreboende är områden där göteborgarna i större utsträckning skall kunna välja.”

”Alliansen menar att Göteborg har goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt men att klimatet för små och medelstora företag är dåligt. Dessutom driver kommunen verksamheter som hämmar det lokala näringslivet. Kommuner skall inte hålla på med den typen av verksamhet, det snedvrider konkurrensen.

”Göteborg är sämst i landet när det gäller att ta in intäkter från osund konkurrens.” (GP, 06-08-17)

Här är det tydligt att kommunen inte längre är (eller bör vara) huvudalternativet som välfärdsutförare. Istället ska kommunen konkurrera på samma villkor som vinstdrivande företag, för att inte snedvrider konkurrensen. Ideologiskt är det ett ganska rejält avståndstagande från de idéer om välfärdsstaten som dominerat Sverige sedan efterkrigstiden (Andersson, 2003). Här hävdas till och med att kommunen gör fel som driver en verksamhet som upptar en för stor del av marknaden. Det är möjligt att det i citatet inte enbart syftas på just välfärdstjänster, utan även mer traditionella företag inom andra sektorer. Det talas dock om välfärden som en del av näringslivet.

”Acceptans” av den pågående utvecklingen

Socialdemokraternas förflyttning till höger (Andersson, 2005, 2009) blir bland dessa citat tydlig då många socialdemokratiska politiker, som citeras eller uttalar sig i artiklarna, har ”accepterat” utvecklingen mot mer privatisering. Ofta uttrycks det en vilja att bromsa utvecklingen genom olika kontrollåtgärder för att inte släppa marknaden helt fri. I vissa av citaten som kommer från socialdemokratiska politiker verkar uppfattningen om att privatisering av offentlig sektor är nödvändig för att förbättra välfärdstjänsterna ha anammats. Alltså kan även i dessa citat skönjas uppfattningen om att privatisering av offentlig sektor är något oundvikligt.

”Jag tycker att man har gått mot ett mer frihetligt synsätt, vi har kommit bort från att staten ska styra och lägga tillräkta allt och istället säger man att vi faktiskt vill se en

mångfald och öppnar upp för nya möjligheter.” (socialdemokratiskt kommunalråd, SvD, 09-11-02)

”Låt oss vara tydliga och slå fast: vi är vänner av människors möjlighet att välja och påverka sin välfärd.”(socialdemokratisk politiker, DN, 08-03-26)

Här är det alltså tydligt att privatiseringar ses som en naturlig del av samhällsutvecklingen trots att man på olika sätt vill begränsa vinstutdelandet på välfärdsområdet. I det första citatet beskrivs utvecklingen som att gå mot ett ”frihetligt synsätt” och att socialdemokraterna vill ”öppna upp för nya möjligheter”, och i det andra menar skribenten att socialdemokraterna är ”vänner av människors möjlighet att välja och påverka”. De är samtliga uttryck som ger odelat positiva konnotationer. Privatisering nämns ingenstans i citaten, men det är onekligen vad som avses med att ”ge människor möjlighet att välja” och att ”vilja se en mångfald”. Det är vedertagen högerpolitisk retorik som de socialdemokratiska debattörerna har anammat utan att vara uttalat positiva till utförsäljning av den offentliga sektorn.

Kritik av det ”gamla”

I dessa citat argumenteras främst för privatisering genom att kritisera det gamla systemet och beskriva det som kostsamt, ineffektivt och ohållbart. De som uttalar sig bidrar med en sorts historieskrivning för att framhålla sin ståndpunkt om att privatiseringar är en del av en oundviklig utveckling, därför att världen förändras i snabb takt.

”Omvärldsförändringarna och kriserna på 1980- och 90-talen tvingade fram en ny våg av reformer: avregleringar, privatiseringar, ett något mindre destruktivt skattesystem. Men sen tog det stopp. Politiskt lever Sverige fortfarande i 1900-talet, med korporativ lönebildning, en fabriksmässig syn på arbetskraften som utbytbara proletärer, välfärdssystem som gör oss till fjärrstyrda klienter.” DN, 07-06-03)

”I en globalt konkurrensutsatt värld var den gamla svenska modellen helt enkelt inte hållbar och därmed inte heller långsiktigt legitim. Vår hemtillverkade kris i början av 1990-talet blev den naturliga slutpunkten.” (DN, 10-11-04)

Debattörerna är i dessa citat överens med privatiseringskritikerna om att en privatiseringsvåg tvingades fram under 1980- och 1990-talen, men man ser, till skillnad från sina meningsmotståndare, utvecklingen som något positivt. I det andra citatet ges den svenska (socialdemokratiska) politiken skulden för den ekonomiska krisen på 1990-talet. Termer som ”fjärrstyrd”, ”fabriksmässig” och ”destruktivt skattesystem” gör det också tydligt att det

skribenterna anser vara nödvändigt för att tackla framtida utmaningar är större flexibilitet och en modernare syn på välfärd än den som rått under 1900-talets svenska modell.

10.2 Synen på förändring – privatiseringskritiker

Även de citat som har en kritisk hållning till privatiseringar kunde sorteras in under tre olika rubriker. Bland de citat som uttalar sig kritiskt mot privatiseringar förhåller sig 89 av totalt 110 citat till förändring och utveckling på något sätt. Privatiseringskritikerna framställer oftare än förespråkarna frågan som ideologiskt laddad, d v s att man av ideologiska skäl, snarare än pragmatiska, inte vill öppna upp för privatisering. Man kritiserar också motståndarna för att inte ”spela med öppna kort”, och redovisa för vilken människosyn som ligger bakom de politiska besluten. Vi redogör nedan, med hjälp av utvalda citat för tre olika typer av kritik mot förändringen.

Kategori:	Antal citat:
<i>Kritik genom att redogöra för risker och konsekvenser</i>	62
<i>Vad man vill istället, andra alternativ</i>	17
<i>Ifrågasätter det oundvikliga</i>	10
Totalt:	89

Kritik genom att redogöra för risker och konsekvenser

Absolut vanligast bland privatiseringskritikerna är att kritisera utvecklingen genom att redogöra för risker och konsekvenser av privatiseringarna eller att uttrycka en oro över den utveckling som sker. Utvecklingen målas ibland upp som skrämmande och hotfull.

”Det råder en privatiseringshysteri. Det går ofta i ett rasande tempo och blir fort och fel. Det skapar en oro i den egna organisationen, men också bland brukarna. Man vet inte vad som händer framöver. Det börjar mer likna ett snabbköp. Men det är ju välfärdstjänster det handlar om. Hela ansvaret hämnar i knäet på den enskilde som ska göra valen. Kommunen ställer bara upp några enkla krav på utförarna och tar inget ansvar för de anställdas villkor.” (SvD, 07-12-12)

I det här citatet uppmärksammas vad som anses vara det ”hysteriska” i utvecklingen, som går i ett ”rasande tempo”. Om privatiseringsförespråkare pratar om en tröghet hos svenska

politiker att börja reformera och öppna upp marknaden så får vi här motsatt bild av utvecklingen. Kommunen ”tar inte ansvar” och det nya systemet skapar en ”oro bland brukarna”. Varken anställda eller brukare vet vad som händer och situationen beskrivs som väldigt osäker.

”Kontrakten mellan de privata vårdhemmen och kommunens socialtjänst är i allmänhet inte särskilt detaljerade avseende vårdens kvalitet. Följaktligen har privata vårdhem i genomsnitt lägre kvalitet än offentliga. Åtminstone i termer av personaltäthet, andelen utbildad personal och frekvensen av vårdsmånadsbrott.” /”Studien visar även att den genomsnittliga vårdtiden är ett år längre i privata än i offentliga vårdhem vilket medför att totalkostnaden blir dubbelt så hög. En trolig förklaring är att många privata vårdhem överdriver ungdomars vårdbehov i syfte att tjäna pengar.” (GP, 09-01-15)

Här målas en annan bild av risken med ett privat vårdssystem upp, med fokus på institutionsvård för ungdomar, ett område som mycket sällan lyfts fram i debatt och rapportering. Kostnaderna blir högre och kvaliteten lägre enligt artikelförfattarna, tvärtemot ambitionerna med systemet.

Andra alternativ

Näst vanligast (men betydligt färre citat) är att presentera ett alternativ till att privatisera offentlig sektor. Alternativen handlar bland annat om att förbättra den offentliga sektorn genom att exempelvis utöka antalet undersköterskor inom den offentliga äldreomsorgen, återupprätta/ta tillbaka vissa verksamheter som sålts ut eller att få till regleringar som hindrar vinstutdelning i privatdriven, offentligt finansierad verksamhet:

”Vårdbiträderna inom äldreomsorgen behöver bli fler för att gamla och sjuka ska få ett bra liv. Lärarna ska bli fler för att alla barn ska få den tid och uppmärksamhet de behöver för sitt lärande. Förskolan behöver fler vuxna och mindre barngrupper för att alla barn ska bli sedda.” (GP, 06-01-05)

”Vänsterpartiet föreslog en skattehöjning i Göteborg – vi kallade det en välfärds-krona – för att kunna minska barngrupperna i förskolan, öka valfriheten i äldreomsorgen, höja kvinnors löner och förbättra kollektivtrafiken. Undersökning efter undersökning visar att svenska folket vill ha en bättre välfärd och är beredda att betala för att få det.” (GP, 10-03-18)

Gemensamt för ”alternativen”, med få undantag, är dock att de är något vaga. Debattörerna vill ”investera” i offentlig sektor eller ”återta” de verksamheter som privatiserats men går inte

närmare in på hur det ska ske. Klart står dock att det handlar om att lyfta in mer resurser i den offentliga sektorn, med hjälp av omprioriteringar i politiken och ett större skatteuttag.

Ifrågasätter det oundvikliga

Bland dessa citat ifrågasätts uppfattningen om att privatisering av offentliga verksamheter skulle vara den enda vägen att gå för att förbättra välfärdstjänsterna. På så sätt lyfts en annan syn på verkligheten fram än den som privatiseringsförespråkarna presenterar. I flera citat märks det att de som uttalar sig utgår från en annan uppfattning om hur ett samhälle bör se ut.

”Idag vet vi att betoningen av effektivitet i denna servicebransch inte alltid uppskattas av medborgarna. Dessutom är valfriheten ofta en chimär, eftersom efterfrågan på äldreboenden är större än utbudet. Man får vara glad att bli erbjuden en plats över huvud taget. Samma sak inom barnomsorgen. Eftersom kostnaderna inte tillåts skena iväg, blir valfriheten ofta en rent teoretisk möjlighet, eller ett val mellan lång kötid och ”näst-bäst-lösningar”. Efter mängder av privatiseringar, konkurrensutsättningar och entreprenader i offentlig verksamhet uppfattar medborgarna fortfarande att det finns brister i den offentligfinansierade välfärden.” (DN, 08-04-12)

”Låt oss ta kål på en myt: den bild av en svällande stat som ibland presenteras i exempelvis medierna, och som även målas upp av regeringen, stämmer inte med verkligheten. Antalet anställda minskar: på trettio år med nästan 40 000 anställda. Även om många jobb har flyttats till andra sektorer via bolagiseringar och privatiseringar så har mer än hälften av jobben försvunnit som följd av besparingar.” (DN, 07-04-02)

Här försvaras den offentliga sektorn och därmed visas en alternativ uppfattning om verkligheten. Till skillnad från privatiseringsförespråkarna ses inte privatiseringar som den enda vägen att gå. Man försöker undvika rollen som *bakåtsträvare* och *förlegade* genom att komma med fakta som slår håll på föreställningar som finns om privatiseringens positiva konsekvenser.

13. Diskussion

Agendasättning och problemformulering

Nedan gör vi en ansats att kritiskt diskutera de tendenser vi har observerat i materialet utifrån vår förståelse av hegemonibegreppet samt tidigare forskning. Detta avsnitt är fritt indelat efter

ovan presenterade empiriska teman. Vi inleder med en diskussion kring brukarröster och idén om valfrihet, och fortsätter med en analys av synen på förändring som framkommit i vår studie. Slutligen diskuterar vi kvalitetsbegreppet kopplat till en diskussion om språkbruk och makten över tanken.

Falska brukarröster?

Det var väldigt tunt med brukarröster i den studerade debatten om privatiseringar av offentliga verksamheter. Detta skapar en bild av att privatiseringar anses vara en fråga för experter och politiker. Vårt resultat har givetvis färgats av att de tidningar vi studerat traditionellt varit forum för samhällets så kallade kunskapselit, åtminstone på debattsidorna. Individuella exempel lyfts sällan fram, diskussionen rör sig på en makronivå. Brukare av välfärdstjänster behöver alltså inte vara totalt osynliggjorda i media, men vi anser dock att det är anmärkningsvärt att det i de studerade tidningarnas olika delar råder en påtaglig tystnad kring de människor som berörs av de debatterade politiska besluten. Dock fann vi många exempel på citat som gav uttryck för uppfattningen om att ”vi alla är brukare”. I de citaten har skribenten inkluderat sig själv som brukare för att påtala att frågan om välfärdens utformning angår oss alla. Det är dock tveksamt om dessa kan räknas som brukarcitat, även om intentionen är att föra brukarnas talan.

Brukarmedverkan är i ropet sedan ett antal år tillbaka och trots att det låter positivt att inkludera brukarröster i utformningen av välfärdstjänster så är det nödvändigt att problematisera vad som menas med brukarmedverkan. Det blir ihåligt och verkningslöst om makthavare enbart använder brukarmedverkan för att följa en trend och därmed vinna sympatier. Att kritiskt granska hur begreppet brukarmedverkan används av personer i en viss maktställning är därför nödvändigt (Cowden & Singh, 2007). Det går inte att bortse från att de röster som hörs i ”vi - är - alla - brukare” är röster ovanifrån, alltså personer med visst inflytande och makt. Säkerligen vill flertalet demonstrera en poäng genom att positionera sig som brukare i debatten; det är riktigt att vi alla använder välfärdsstatens tjänster på olika sätt. Men genom att tala i de mindre privilegierade brukarnas ställe går man miste om värdefulla röster i den offentliga diskussionen. Det gäller exempelvis grupper i samhället som saknar de resurser som behövs för att höras och påverka politiska frågor och samhället i stort. Vilka brukarintressen (om alls några) som framförs bestäms alltså ovanifrån och de brukarröster som hörs i media kommer till stor del från makthavare. Brukarna är med andra ord osynliggjorda i debatten, och har ingen makt att formulera åsikter eller upplevda problem.

Istället företräds de av politiker från höger och vänster och allt däremellan. Vi kan konstatera att idén om brukarmedverkan inte slagit igenom i den offentliga diskussionen.

Det fria valet

I artiklar där privatiseringsförespråkare uttalar sig, lyfts gärna sådant som kan gynna personalen inom välfärdstjänstområdet upp som argument för ökad privatisering. Det talas om möjligheten för personalen att ”knoppa av” verksamheter och bilda personalkooperativ, där det ges möjlighet till större inflytande och chans att göra vinst på verksamheten. Detta skapar, enligt dessa debattörer, mångfald och därigenom större valmöjligheter för brukarna, vilket framställs som något positivt. Vilka brukarens behov är, förutom det för givet tagna behovet av ökad valfrihet, framkommer alltså inte i den här diskussionen. Vi fann, i vår studie, att fördelar respektive nackdelar för arbetskraften inom välfärdsområdet var ett mycket mer omdebatterat fenomen i privatiseringsfrågan än eventuella konsekvenser för brukare.

Det finns, som vi tidigare nämnt, tydliga mönster i artikelcitatens kring synen på människans roll i välfärdsstaten. De som är mest kritiska till privatiseringar talar om samhället i termer av ”oss” som ett kollektiv, medan privatiseringsförespråkare sätter individen som konsument i fokus. Vad är då skillnaden mellan en kund och en brukare? Sallnäs (2005) definierar en kund som en person som kan välja fritt, medan en brukare är någon som nyttjar något. Skillnaden mellan dessa definitioner är alltså att kunden har valfrihet medan brukaren inte har det. Mot bakgrund av de senaste decenniernas utveckling blir det tydligt att begreppet valfrihet är eftersträvansvärt i privatiseringsdebatten och att möjlighet att *påverka* blir närmast synonymt med möjlighet att *välja*. Den uppfattningen är de flesta nyliberala och socialdemokratiska röster ense om, även om valfrihetsbegreppet laddas med lite olika betydelse beroende av politisk tillhörighet. Att betrakta brukaren som konsument ses dock av flera debattörer som en väg till förstärkning av brukarens makt att påverka. Vår slutsats av detta är att politiskt engagemang i debatten indirekt målas upp som något förlegat eller otänkbart. Att politiskt påverka utformandet av, eller innehållet i, välfärden nämns knappt som en möjlig väg, för brukare eller samhällsmedborgare i stort. Eventuellt kan det hänga ihop med det fokus på individen som återfinns i vår studie; för att kunna driva politiska frågor krävs en större grupp människor, ett kollektiv och en rörelse. Att driva kollektiva brukarintressen är med andra ord inte förenligt med idén om att varje individ har unika önskemål om sina välfärdstjänster som måste tillgodoses.

Begreppet valfrihet har sedan länge varit ett av de borgerliga partiernas viktigaste politiska slagord, och begreppet handlar i stor utsträckning om (och är en omskrivning av) idén om ökat privat ägande. Boréus (1994) nämner att idén om just privat ägande som en rättighet började tas på allvar kring åren 1976-1980. Sedan dess har idén om valfrihet ifrågasatts av meningsmotståndare i debatten, delvis på grund av det ansvar som läggs på enskilda människor att "välja rätt", och på grund av att begreppet osynliggör de politiska intressen som lyfter fram valfrihet som centralt i debatten. I vår studie verkar frågan om *rätten till valfrihet* betraktas som neutral och är närmast icke-ifrågasatt. Avpolitiseringsen av valfrihetsfrågan kan förstås i ljuset av nyliberaliseringen av ekonomin, och som att nyliberal hegemoni uppstått kring idén. Även vänsterpartiet använder uttrycket i en debattartikel om välfärden och äldrevården i Göteborg. Framstår valfrihetsbegreppet idag som så otvetydigt positivt att det är omöjligt att kritisera? Har begreppet transformerats från politiskt slagord till en synbart politiskt neutral rättighet? Boréus visar i sin avhandling att det under den senare delen av hennes studerade period, 1980-talet, endast är på det ekonomiska området som nyliberaliseringen ägt rum, människosynen och idéer om rättvisa och humanism har fortfarande stark koppling till socialdemokratiska värderingar i hennes undersökning. Hon tar upp nyliberala debattörers försök att lansera termen "ekonomisk demokrati" som exempel. Här blir motståndet starkt i debatten, de flesta anser att demokrati som koncept är nära kopplat till idén om ett folkstyre fritt från ekonomiska intressen, och motsätter sig idén om att marknadskrafter kan vara demokratiska. En uppenbar konceptuell spänning uppstår alltså i diskussionen, som Boréus menar inte hade ägt rum om människosynen under den studerade perioden förändrats i samma riktning, och takt, som synen på ekonomin. Kan vi säga något om människosynen idag utifrån vår studie? Vi tror att den har påverkats av de ekonomiska idéer som präglar vår samtid, på ett tydligare sätt än under Boréus studerade högvåg på 1980-talet. Ett tydligt tecken på detta är den utbredda synen på människor som rationella individer som alltid *vill* och *kan* välja fritt. Detta är en bild som vi anser framträder oavsett hur språkbruket används, det vill säga om skribenten väljer att använda termer som kund och konsument, eller något annat begrepp för att tala om brukare. För att uttalat diskutera brukare i termer av konsumenter eller kunder är dock inte vanligast i vår studie. Det skulle möjligtvis kunna vara en indikation på att den nyliberala synen inte helt slagit genom under den studerade perioden, att det fortfarande anses vara kontroversiellt att tala om "välfärds-kunder". En annan tänkbar tolkning är att nyliberala skribenter och debattörer inte fokuserar på brukare utan snarare på ekonomisk tillväxt och andra aspekter av privatiseringar, och sålunda sällan behöver förhålla sig till benämningar av brukare i debatten. Det är dock tydligt, i vår

undersökning, att idén om valfrihet (som är nära sammankopplad med idén om den rationelle konsumenten), oavsett hur den artikuleras, är överordnad idén om den vänsterpräglade idén om allas rätt till lika vård.

Synliga och osynliga brukare

Gemensamt för majoriteten av de brukarcitat vi identifierat i vår studie, är att fokus främst ligger på brukare inom sjukvården eller äldreomsorgen. Brukare av andra välfärdsområden, som skola eller social omsorg, nämns i princip aldrig. Trots detta bedrivs majoriteten av HVB-hem för barn och ungdomar, samt många behandlingshem för missbrukare, av privata företag (Sallnäs, 2005). Att socialvårdens olika områden är så osynliggjorda i privatiseringsdebatten skulle eventuellt kunna bero på att privatiseringsvågen av exempelvis institutionsvården skedde innan tidsperioden för vår studie. En annan teori om varför dessa brukare utelämnas i debatten är det sociala stigma som många av socialtjänstens och socialvårdens brukare upplever, samt det faktum att socialtjänstens klienter i stor utsträckning består av en resurssvag grupp med lite politiskt inflytande. Dessa brukargrupper har kanske inte heller anhöriga som för deras talan i samma utsträckning som brukare på exempelvis sjukvårdens och äldreomsorgens område. Det finns även ytterligare en aspekt av problemet; när det gäller privata HVB-hem eller behandlingsinstitutioner är brukaren och köparen inte samma person. Brukaren är den som tar emot vården men köparen/kunden utgörs av den kommunala socialtjänsten. Den vård som den privata utföraren erbjuder kunden (socialtjänsten), mottas i slutändan av någon annan; brukaren. I själva affärsuppgörelsen, där villkoren för tjänsten eller produkten bestäms, är inte brukaren delaktig. Brukaren lämnas därmed ofta utanför möjligheten att påverka den vård eller de tjänster som i slutändan kan ha stor betydelse för dennes liv (Sallnäs, 2005). Det är därför inte konstigt att brukare av socialvården inte formulerar eventuella problem med de nya driftsformerna i den offentliga diskussionen, trots att de nya reformerna kan påverka dem i hög grad.

Nya villkor för välfärdstjänsterna skapar givetvis nya förutsättningar att tala om allt som kan kopplas till det. Vi har inte gjort en jämförande studie och kan därmed inte uttala oss om hur brukarna benämnts eller hur deras situation tagits upp då offentliga verksamheter inte drevs privat i samma utsträckning som idag. Vi kan dock konstatera att oavsett om rösterna i vår studie väljer att benämna brukare ”den enskilde konsumenten” eller ”vanligt folk” kommer dessa människor inte till tals i den studerade rapporteringen och debatten.

Synen på utveckling – då och nu

Generellt sett rådde innan 1980-talet samhällelig konsensus kring att socialpolitik och stora satsningar på välfärden var en investering, då trygghet för medborgarna ansågs resultera i ökad tillväxt. Bilden av ett harmoniskt samspel mellan tillväxt och trygghet skapades under socialdemokratisk dominans och var en knappt ifrågasatt bild av verkligheten. Perioden har av flera teoretiker beskrivits som en period av socialdemokratisk hegemoni (Billing & Stigendal:1994, Andersson, 2005). Efter 1980- och 1990-talens ekonomiska kriser har det dock skett en förändring och socialpolitik ses nu snarare som något som slukar resurser från resten av samhället istället för att vara en satsning inför framtiden (Andersson, 2005). Detta har skett trots att medborgarnas stöd för välfärdsstaten varit starkt under samma period och människor har visat sig beredda att betala mer i skatt om pengarna går till exempelvis sjukvård, utbildning och äldreomsorg (Svallfors, 1999).

”Tredje vägens politik”, som socialdemokratins förflyttning åt höger har kallats, anses ha startat redan efter valet 1982 och präglades av åtstramningar och nedskärningar inom den offentliga sektorn. Den ekonomiska krisen under denna period bidrog till att socialdemokraterna kände sig tvungna att satsa på tillväxt och släppa ambitionen om att samtidigt skapa trygghet, man ansåg sig inte längre ha råd. Förenklat sett har trygghet och tillväxt sedan dess blivit ideologiska motsatspoler istället för att anses något som genererar det andra och vice versa (Andersson, 2005). Idén om behovet av förändring och modernisering av den offentliga sektorn har alltså länge uttryckts, och att introducera en marknadsstyrning presenteras ofta som den enda lösningen för att uppnå detta (Rombach, 1991). Denna utveckling speglas tydligt i vårt material där socialdemokratiska politiker i många fall håller med högerdebattörer om att privata lösningar behövs för att rädda välfärdssystemet. Gustafsson (2000) hävdar att utvecklingen mot fler privata utförare inom välfärden har accepterats som en värdeneutral utveckling, d v s att inga ideologiska intressen drivit fram den. Privata aktörer inom välfärdssektorn har blivit det naturliga alternativet och därmed inte ifrågasatts. Det kan delvis förklara hur idéerna om privata lösningar fått fäste även bland socialdemokrater. Föreställningen om att den offentliga sektorn måste effektiviseras genom fler privata lösningar är dock inte någon naturlag, den grundar sig i ideologiska föreställningar om välfärdens utformning som har drivits fram av det rådande ekonomiska systemet.

Ankarloo (2005), som är uttalat vänsterorienterad i sin ekonomiska forskning, hävdar att uppfattningen om att Sverige inte längre skulle ha råd med välfärd är starkt överdriven. Med

utgångspunkt i att välfärden ska vara offentligt finansierad och tillgänglig för alla går det att hitta ekonomiska alternativ för att finansiera detta. Kampen mellan ideologiska inriktningar handlar delvis om hur centrala politiska begrepp som trygghet, jämlikhet, rättvisa eller tillväxt skall definieras och om hur ekonomiska och sociala processer ska förstås och beskrivas (Andersson, 2005). Genom att ta stöd i en ideologi kan slutsatserna som dras alltså framstå som logiska och därmed naturliga. Vi kan konstatera, utifrån vårt material, att många socialdemokrater har köpt idén om att ökade privatiseringar av offentlig sektor är nödvändiga av ekonomiska skäl. Detta är en utveckling som inte enbart kan förstås som en ideologisk förskjutning i debatten, utan som även är kopplad till nyliberaliseringen av den ekonomiska politiken. Flertalet forskare hävdar att det, på grund av demografiska och ekonomiska förändringar, i framtiden krävs att välfärden utformas på ett annat sätt än idag (Hemerijck, 2002). Välfärden har i Sverige varit socialdemokratins och arbetarrörelsens projekt, och välfärdsfrågor och reformer har i stor utsträckning drivits från politikens vänsterflygel. Att det krävs en förändring tolkas därför av många som om de klassiska socialdemokratiska idéerna inte längre är fruktsamma. Därmed dras slutsatsen att den enda möjliga vägen att gå blir mot en liberal, mer marknadsanpassad välfärdsmodell. Den nödvändiga förändringen blir alltså mot högerpolitik vari privatisering av offentlig sektor är ett naturligt inslag.

Enligt teorin om hegemoni kan man med makt över språket även tillskansa sig makt över tanken, och därmed makt över hur verkligheten ska tolkas (Boréus, 1994). Boréus menar att om nyliberal hegemoni i privatiseringsfrågan skulle råda så skulle inga krav på offentliga satsningar ställas i debatten, och privata välfärdsalternativ skulle vara det enda som efterfrågades. I vår undersökning kan vi konstatera att det finns motstånd mot privatiseringar i debatten. Dock anser vi, med stöd i vår empiri, att det framkommer tydliga tendenser på att det nyliberala språkbruket och idén om privata lösningar har ett betydligt mycket bredare fäste i privatiseringsdebatten (så som den framstår i dagspressen) än den privatiseringskritiska falangen. Vi anser att vi har anledning att hävda att den idémässiga utveckling som Boréus studerade har intensifierats i flera avseenden. Många av de socialdemokratiska politiker som uttalat sig i debatten förhåller sig, i sin argumentation positiva till de nyliberala idéerna om ökad konkurrensutsättning inom välfärdssektorn. Det har skett en markant förändring i debatten sedan socialdemokratien var som störst, då de på många sätt hade agendasättningsmakt. Det blir, i flera av de citat vi studerat, tydligt att socialdemokraterna har anpassat sig till ett liberalt språkbruk. Vi tolkar det som ett markant uttryck för en försvagad ställning för traditionella socialdemokratiska idéer i debatt och nyhetsrapportering.

Att kritisera utveckling

Förnyelse och förändringsvilja är positivt laddade begrepp, nära besläktade med utveckling och framtidstro. Att ifrågasätta och kritisera privatisering i ett sammanhang då det framställs som det nya, moderna och oundvikliga, blir därför komplicerat, särskilt då privatiseringskritikerna sällan kommer med egna ”nya” alternativ till utvecklingen. Boréus menar att på det sätt vi uppfattar att vi har präglats av historien är ett av de viktigaste ideologiska redskap vi har för att förstå vår samtid. Historieskrivning utgör en central del av ideologier, tillsammans med visioner som också är nödvändiga ideologiska byggstenar. Visioner är dock fruktlösa utan konkreta förslag på hur man ska röra sig i deras riktning, och det är dessa konkreta förslag som är frånvarande bland privatiseringskritiker i vårt studerade material. En politiker som inte visar upp en vilja till utveckling utan enbart försvarar något som av andra politiker målas upp som ohållbart hamnar lätt i en position av att vara rigid och gammalmodig. Att vara förändringsivrare framställs ofta i positiv dager medan den som vill hindra förändring framställs i negativt sken (Alvesson & Svenningsson, 2008). Vi tror dock att detta måste förstås i relation till vem eller vilka som innehar agendasättningsmakten. Utan att inneha makten att formulera den politiska dagordningen är det svårt att få gehör för sina idéer, även om målet för dessa är utveckling och förnyelse. Ett exempel är feminismens roll i debatten. Den uttalade politiska målsättningen för jämställdhetsreformer är strukturell förändring. Men det räcker inte för att feminismen ska framstå som ultramodern, naturlig eller oundviklig. Ofta är det tvärtom. Det krävs med andra ord agendasättningsmakt i debatten för att äga frågan om hur framtidens politik bör utformas. Privatiseringskritikernas underlägsna position ska tolkas i ljuset av denna agendasättningsmakt. Tidigare i historien har det varit de konservativa högerpartiernas roll som velat slå vakt om gamla traditioner, men det har skett ett tydligt rollbyte i debatten. Bilden av rollbytet förstärks av att det i majoriteten av de kritiska citaten är risker och konsekvenser med privatiseringar som lyfts fram. Här målas utvecklingen upp som något hotfullt och skrämmande. Om den generella uppfattningen i debatten är att privatiseringar utgör en naturlig del av utvecklingen uppfattas det givetvis som överdrivet, nästan löjligt, att framställa dem som en del av en obehaglig utveckling.

Tanken om att privatiseringar *inte* är det enda alternativet vad gäller välfärdstjänster är inte särskilt välrepresenterad i vårt material. Privatiseringsförespråkarna har ett övertag i kampen om historieskrivningen och om framtidens välfärd. Privatiseringskritikerna står för de mest högljutt och dramatiskt formulerade inläggen i debatten (”hysterisk utveckling”, ”rasande

tempo”) men det innebär inte att de innehar något problemformuleringsprivilegie utan tvärtom. Bilden av att privatiseringsförespråkarna inte har något behov av att skrika och gapa i debatten framträder tydligt samt att de, åtminstone på de studerade arenorna, har ideologisk medvind.

Kampen om kvaliteten – den öppna striden om språkbruket

Vem kan vara negativ till hög kvalitet i vård och omsorg? Att lyckas definiera vad hög kvalitet är, är en uppenbart viktig strid att vinna i privatiseringsdebatten. Det förefaller även uppenbart vilka som ursprungligen initierat striden. Kvalitetsbegreppet förekommer mer frekvent i artiklar skrivna av privatiseringsförespråkare. Än tydligare för oss är att privatiseringsförespråkarna är de som formulerat vad problemet med kvaliteten är, de har agendasättningsmakt i debatten. Förutom att kritisera privatiseringsmotståndarna för bristen på ekonomisk effektivitet, är den största kritiken riktad mot bristen på kvalitet i den offentliga sektorn. Den har historiskt sett varit låg, byråkrati och stelbenta organisationer har omöjliggjort kvalitetshöjningar av välfärdstjänster, menar privatiseringsförespråkarna. Under vår genomgång av de artiklar som berörde kvalitetstemat lade vi märke till att kvalitet för mer nyliberalt inriktade debattörer främst handlade om brukarens möjlighet till valfrihet. Innehållet förbättras automatiskt när verksamheter konkurrerar, verkar dessa debattörer mena.

Det finns givetvis, vilket vi visat på, många som ifrågasätter att kvaliteten per automatik höjs när driftsformen går från offentlig till privat. I synnerhet frågar man sig vad som händer med kvaliteten i den delen av välfärdssystemet som förblir offentlig. Om de som har möjlighet att välja, väljer bort den offentliga vården, hur kommer den till slut se ut? Svaret enligt kritikerna är att den kommer dräneras på resurser, både på skicklig arbetskraft och på pengar. Då kommer inte längre finnas någon stabil offentlig sektor som kan garantera alla vård av hög kvalitet. Men, som vi påtalat ovan, är det synbart att privatiseringsförespråkarna är de som både innehar makten att sätta agendan; de har på allvar introducerat kvalitetsbegreppet i debatten, och samtidigt formulerat problemet – kvaliteten är låg därför att välfärden drivs offentligt.

Vad anses hög kvalitet vara inom människobehandlande organisationer? Och hur mäter vi resultat när vi arbetar med människor? Sallnäs (2005) menar att det inte finns någon gemensam uppfattning i fråga om kvalitet inom social omsorg. Alla är överens om att vården ska präglas av hög kvalitet, men det är långt ifrån självklart vad detta innebär. Boréus (1994) diskuterar, i relation till sin studie, medvetna försök i det offentliga samtalet att påverka

språkbruket, och tar (som vi tidigare nämnt) upp demokratibegreppet för att illustrera hur otvetydigt positivt laddade begrepp på olika sätt används i debatt och rapportering. Boréus menar att det är de icke-ifrågasatta begreppen som är värda att ta strid om, och att demokrati är ett tydligt exempel på detta. Ingen debattör som tas på allvar ifrågasätter värdet av att eftersträva ett demokratiskt samhälle, det råder hegemoni kring demokratitanken. Det är med andra ord lönlöst att påverka debatten genom att lansera idén om att helt förkasta demokrati som politisk idé. Istället appliceras termen på sådant som anses är politiskt tillfredställande. Privatiseringskritikerna strävar i vår studie efter att förändra definitionen av kvalitet, att fylla begreppet med nytt innehåll och vända på resonemangen. Åsikten om att kvalitet *är* viktigt, men att det inte uppnås genom ökad konkurrens, utan genom ökade resurser och större personaltäthet inom ramen för det gemensamma, uttrycks. Har dessa röster för länge sedan förlorat striden? Mot bakgrund av de senaste decenniernas ekonomiska utveckling har klassiskt marknadsekonomiska uttryck blivit mindre kontroversiella i debatten om välfärden (Gustavsson:2000). Kvalitetsbegreppet användes ursprungligen för att beskriva en varas eller tjänsts värde, och är därför en term som i stor utsträckning uppkommit i och med införandet av det kapitalistiska systemet. Sålunda är det kanske inte så förvånande att nyliberala kritiker använder just kvalitetsbegreppet för att peka på brister i offentlig omsorg. Begreppet är från början sprunget ur deras idétradition.

I vår undersökning blir det tydligt att kvalitet kan användas i debatten på många olika sätt. Bland annat diskuteras äldrevård i termer av ”kvalitetsval” och politiker vill införa ”kvalitetsinstitut” och ”kvalitetsregister” som garanterar hög kvalitet på välfärdstjänsterna. Det låter onekligen positivt, men vad innebär ”kvalitetsval” i praktiken? Kommer någon frivilligt *välja bort* kvalitet? Det är inte troligt. Att politiker och andra debattörer värnar om att äga problemformuleringsprivilegiet i kvalitetsdebatten, samt använda det för att utveckla sina egna ståndpunkter, är tydligt. Vår poäng är att språkbruket är centralt i kampen om hegemonin och makten över tanken. Har man makten att definiera vad hög kvalitet är och hur det uppnås så har man kommit långt. Då har man i hög utsträckning mandat att uttala sig om hur välfärden ska utformas och hur den bäst bedrivs.

14. Sammanfattning av slutsatser

I vår studie har det framkommit att debatten om privatiseringar av offentlig sektor sker med utgångspunkt i tydliga positioneringar utifrån politisk tillhörighet. Argumentationen förs ofta

med grund i ideologiska föreställningar om samhället i stort och människans roll i det. De centrala argumenten för privatisering som framförs är ökad effektivitet, minskade kostnader, ökad valfrihet och därmed kvalitet för brukaren, minskad byråkrati och möjlighet för personalen att ta över verksamheter och därmed få ökat inflytande över sitt arbete. De kritiska argumenten som i huvudsak förs fram är att vinstintresset hotar den generella välfärdstanken som bygger på att alla har rätt till likvärdig vård och omsorg oavsett ekonomiska resurser, att skattemedel genererar vinst till multinationella företag, bristande insyn, osäkra anställningsformer för personalen, att valfriheten bara gäller dem som har pengar och bor i resursstarka områden samt att privata alternativ ofta har sämre kvalitet än offentliga eftersom vinstintresset ofta går före personalomkostnader och andra utgifter.

Det finns även de som ser både för – och nackdelar med privatiseringar. De argumenterar för nödvändigheten i att kombinera offentliga välfärdstjänster med privata alternativ. De här är inte särskilt överraskande resultat med tanke på frågans politiska laddning, och privatiseringsdebatten kretsar mycket kring klassiska frågor om statens ansvar kontra individens frihet. Vi anser dock att det här är resultat som klargjort positioneringarna i debatten för oss och analysen av dessa har varit nödvändig för att gå vidare med studien (och livet). Åsikter och argument från olika läger förs fram i debatten och det råder en relativ jämvikt mellan antal citat i vår studie som är positiva respektive kritiska till privatisering av offentlig sektor. I vår analys har vi, med stöd i vår teoretiska utgångspunkt, dock kommit fram till att privatiseringskritikerna framför sina åsikter ur en position där de kritiserar något som andra framställer som naturligt. Dessa röster framstår därför som bakåtsträvande och deras argument blir lätta att avfärda. Vem lyssnar på någon som vill stoppa nya lösningar och hindra utvecklingen av välfärdspolitiken? Uppfattningen om att en förändring av välfärdssystemet är oundviklig har starkt fäste i debatten och att förändring är lika med privatisering gör att det nästan är omöjligt att kritisera utvecklingen. Förändringsivrarna kan därför sägas ha *problemformuleringsprivilegie* i det offentliga samtalet. Alla är överens om att förändring är nödvändig, men det är privatiseringsförespråkarna som i störst utsträckning har makten av formulera vad lösningen på det aktuella problemet är. Något som uppenbarades i vår undersökning var att många socialdemokratiska politiker anammat den traditionellt liberala uppfattningen om nödvändigheten av privatiseringar. I och med denna konsensus över blockgränserna förstärks vår uppfattning om privatiseringskritikernas underläge.

Kvalitetsbegreppet användes på olika sätt i debatten men begreppet definierades eller förklarades nästan inte någonstans i vårt material. Användningen av ordet kvalitet illustrerade

på ett påtagligt sätt hur ett tillsynes neutralt begrepp kan användas för att underbygga en ideologiskt laddad argumentation. Privatiseringsförespråkarna nyttjade uttrycket mest frekvent, många gånger utifrån uppfattningen om att kvaliteten i välfärden per automatik förbättras då driftsformen övergår från offentlig till privat. Andra gånger användes begreppet för att bredda argumentationen och flytta fokus från de ekonomiska aspekterna av privatiseringsreformerna.

Välfärdstjänsternas brukare kommer i princip aldrig till tals i de artiklar som vi studerat. Det är dock många som gör anspråk på att föra deras talan. I de citat där det görs en ansats att ha med ett brukarperspektiv är det personer i en viss maktställning som inkluderar sig själv som brukare. Majoriteten av dessa citat kommer från debattörer/skribenter politiskt positionerade till vänster. I övrigt talas det om brukarna eller patienterna som en diffus grupp alternativt som ”den enskilde” eller ”konsument/kund”. De senare benämningarna kommer uteslutande från privatiseringsförespråkare. Synen på brukaren som kompetent och rationell nog att välja sitt eget bästa återfinns på samma sida i debatten. Det blev också tydligt att den mest osynligjorda gruppen av brukare i vår undersökning är den grupp människor som har kontakt med olika delar av socialtjänst och socialvård. Det vill säga, de brukare som de flesta socionomer kommer i kontakt med i sitt arbete. Varken representanter för brukarorganisationer, yrkesaktiva socionomer eller enskilda brukare kom till tals i de studerade tidningarna.

15. Avslutande reflektion

Den välfärdspolitiska debatten och utvecklingen påverkar på många sätt förutsättningarna för välfärdstjänstearbetets utformning. Majoriteten av alla socionomer arbetar inom den offentliga sektorn, och berörs därför av de idéer som ligger till grund för de politiska beslut som fattas. I vår studie har vi studerat socialpolitiska frågor på ett idémässigt plan, så som de framställs i dagspressen. Dock hela tiden på behörigt avstånd från det praktiska fältet. Vi har konstaterat att debatten som förts i dagspressen, under den studerade perioden, har färgats av politiska ideologier och idéer. Att som avslutning enbart fastställa detta känns aningen platt. Språkbruk och idéer kan säga en del om det politiska klimatet, vilket i förlängningen kan komma att påverka de politiska beslut som fattas inom välfärdsområdet. Vår studie blir därför intressant

när resultaten kopplas ihop med det som sker ute i verksamheterna inom välfärdssektorn. Studien har genererat en rad frågor som skulle kunna utgöra frågeställningar i nya studier. Hur påverkar de nya driftsformerna välfärdssektorns verksamheter, dess personal och brukare i praktiken? Hur tar man hänsyn till brukarnas intressen vid privatisering av verksamheter? Vad innebär egentligen *god kvalitet i vård* och social omsorg? Hur bör kvaliteten mätas? Påverkas socionomens yrkesroll beroende av om denne jobbar inom en privat eller en offentlig verksamhet? Det hade även varit av intresse att studera eventuella förändringar i privatiseringsdebatten över en längre period. Detta för att kunna jämföra skiftningar i språkbruk och uttryck för olika idéer, beroende av den samhällspolitiska utvecklingen.

Förändringar i den välfärdspolitiska strukturen speglas i den mediala bevakningen. Att som socionom studera och bevaka välfärdspolitiska frågor är relevant för att på ett djupare plan förstå de idéer som ligger till grund för förändringarna. Utan den förståelsen kan vi varken försvara eller förkasta det arbete som utförs i de samhälleliga institutioner inom vilka vi är verksamma. Vi hoppas att den här uppsatsen kan bidra till en ökad insikt i den idémässiga utveckling som utgör en del av välfärdssystemets förändring.

16. Litteraturlista

Alvesson Mats & Stefan Svenningsson (2008) *Förändringsarbete i organisationer – om att utveckla företagskulturer*. Malmö, Liber

Andersson Jenny, Björkman Jenny & Humlesjö Inger (2005) *Välfärdsstatens skräpvind. Historiska spår i dagens trygghetssystem*. Lund, Studentlitteratur

Andersson Jenny (2009) *När framtiden redan hänt*, Stockholm, Ordfront Förlag

Ankarloo, Daniel (2005) *Kris i välfärdsfrågan*, Linköping, Nixon

Arvidsson Göran & Jönsson Bengt (1997) *Politik och marknad i framtidens sjukvård*, Stockholm, SNS förlag

Bergmark Åke & Lundström Tommy (2005) Socialvård i aktiebolagsform. Om privatiseringar och marknadsreformer i svenskt socialt arbete, *Nordisk sosialt arbeid*, nr.4s. 326-337

Bergström Göran & Boréus Kristina (red) (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund, Studentlitteratur

Billing Peter & Stigendal Mikael (1994) *Hegemonins decennier. Lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Borås, Möllevångens Samhällsanalys

Blom Hugo & Hallgren Thomas (1999) *Konkurrens för fortsatt välfärd – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*. Stockholm, Svenska Kommunförbundet

Blomqvist Paula (2005) Privatisering av sjukvård- politisk lösning eller komplikation? *Socialvetenskaplig Tidsskrift* nr. 2-3, s.169-189

Boréus Kristina (1994) *Högervåg. Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969 - 1989*, Stockholm, Tidens Förlag

Cowden Stephen & Singh Gurnam (2007) "The "user": Friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care." *Critical Social Policy*, vol.27, 86, s.5-23, London, Sage Publications

Eliasson Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*, Lund, Studentlitteratur

Gustafsson Rolf Å (2000) *Välfärdstjänstearbetet – dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie- sociologiskt perspektiv*, Göteborg, Daidalos AB

Halvorsen Rune, Nervik Jon Arve, Salonen Tapio, Thorén Katarina & Ulmestig Rickard (2007). The Challenges Of Decentralized Delivery Of Services; i *Citizenship In Nordic Welfare States – dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, Björn Hvinden och Håkan Johansson (red), London/New York, Routledge.

Hemerijck Anton (2002) The Self-Transformation of the European Social Model(s). I *Why we need a New Welfare State*, Gøsta Esping- Andersen (red), New York, Oxford University Press

Hirdman Yvonne (1989) *Att lägga livet tillrätta – studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm, Carlsson Bokförlag

Jessop Bob (1999) *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*. Social policy and Administration vol. 33. No 4. 348-359

Lagergren Fredrika (1999) *På andra sidan välfärdsstaten. En studie i politiska idéers betydelse*, Stockholm/Stephag, Brutus Östlings Bokförlag, Symposium

Liedman, Sven-Eric (2005) *Från Platon till kriget mot terrorismen*, Falkenberg, Albert Bonniers Förlag

Meeuwisse Anna, Swärd Hans, Eliasson- Lappalainen Rosmari & Jacobsson Katarina (2008) Socialvetenskapliga forskningstraditioner – en introduktion. I Meeuwisse Anna, Swärd Hans Eliasson- Lappalainen Rosmari & Jacobsson Katarina (red) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm, Natur och Kultur

Sallnäs Marie (2005) Vårdmarknad med svårigheter – om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig Tidsskrift*, nr. 2-3, s.226-245

Strömbäck Jesper (2000) *Makt och medier*. Lund, Studentlitteratur

Svallfors Stefan (1999) *Mellan risk och tilltro: Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik*, Umeå Studies in Sociology no 114, Sociologiska Institutionen, Umeå Universitet

Svallfors Stefan (1995) *Välfärdsstaten i pressen. En analys av svensk tidningsrapportering om välfärdspolitik 1969-1993*, Umeå Studies in Sociology no 108, Sociologiska Institutionen, Umeå Universitet

Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål!* Lund, Studentlitteratur

Åmark, Klas (2005) *Hundra år av välfärdspolitik: välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå, Borea Bokförlag

17. Artikelförteckning

Förteckning över artiklar varifrån citat i texten är hämtade.

DN 10-11-04 ”Partiledardebatt: Partierna visade enad front mot SD”

DN 08-04-12 ”Kvalitet är ordet”

DN 08-03-26 "Tillfälliga jobb måste minska med en tredjedel"

DN 07-06-03 "Inställd förnyelse"

DN 07-04-02 "Besparingar hotar 9 000 statliga servicejobb"

GP 10-03-18 "Världens bästa välfärd utan vinstintressen"

GP 09-01-15 "Svårt val mellan offentligt och privat"

GP 07-09-15 "Fattiga pensionärer förlorare när privata tjänster tar över"

GP 06-01-15 "Lars Ohly: Möjligheterna är större än problemen"

GP 06-06-14 "Ökad kvalitet eller välfärdsexperiment"

GP 06-08-17 Rubrik saknas

GP 06-08-28 "Vinstdriven vård löser inte sjukvårdens brister"

SvD 08-02-02 Rubrik saknas

SvD 08-08-07 "Under våren har många..." (Inledningen av ingressen då rubrik saknas)

SvD 07-02-19 "När blev det fult att säga privatisering?"

SvD 07-12-12 "Kommunal till angrepp mot privatiseringarna"