

Utvärderingar utan värden?

En analys av utvärderingarna av vårdgarantin och
kömiljarden

Abstract

Den här uppsatsen handlar om utvärderingar av välfärdsreformer. Arbetets frågeställning lyder *Vilka värden lyfts fram respektive förbises i Socialstyrelsens och Vårdanalys utvärderingar av kömiljarden och vårdgarantin?* Med det vill vi dels undersöka utvärderingarna som sådana men också huruvida de utvärderar vad de borde mot bakgrund av myndigheternas värdegrunder. Vi går igenom utvärderingarnas syfte, metod och tänkta användning och kommer i vår analys fram till att de, deras omfattning till trots, inte i någon större utsträckning tar hänsyn till till exempel värdet jämlikhet. Därtill ifrågasätter vi om utvärderingar verkligen är det användbara verktyg som de i och med deras självklara plats i den offentliga förvaltningen bör vara.

Nyckelord: utvärdering, värde, jämlikhet, välfärdsreformer, kömiljard, vårdgaranti, offentlig förvaltning

Antal ord:
9399

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	1
1.2	Disposition	2
1.3	Bakgrund	2
1.3.1	Socialstyrelsen	2
1.3.2	Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	2
1.3.3	Reformerna	3
2	Metod	5
2.1	Trappstegsmodellen	5
2.2	Begrepp	6
2.2.1	Jämlikhet	7
2.2.2	Utvärdering	7
2.3	Material	7
3	Teoretiskt ramverk	9
3.1	NPM, managementbyråkrati och utvärderingsmonstret	9
3.2	Vad är det som mäts?	11
3.3	Värden i utvärderingar	12
3.3.1	Demokrativärden	13
3.3.2	Ekonomivärden	13
3.4	Sammanfattning	14
4	Utvärderingarna	15
4.1	Syftet	15
4.2	Vad har utvärderats?	16
4.3	Vilka berörs av utvärderingarna?	16
4.4	Hur har utvärderingarna genomförts?	17
4.5	Utvärderingarnas tänkta användning	18
5	Analys	19
5.1	Att utvärdera för utvärderandets skull?	19
5.2	Utvärderingar som uttryck för förvaltningspolitik	20

5.3	Demokrati- och ekonomivärden i utvärderingar	21
5.3.1	Ekonomivärden	21
5.3.2	Demokrativärden.....	22
5.4	Mäts det som borde mätas?	22
5.5	Sammanfattning och förslag på vidare forskning	24
6	Referenser.....	25

1 Inledning

De senaste årtiondena har någonting förändrats inom den offentliga sektorn. Från att ha fortskridit utan att någon vidare vikt lades vid att konstruera och uppnå tydliga mål eller redovisa resultat så är förvaltningen i dagens läge starkt influerad av näringslivsinspirerade styrningsmodeller där utvärdering, kontroll och uppföljning är ett centralt inslag. Syftet, menar förespråkarna av utvärderingarnas storhet, är att skapa en så effektiv offentlig sektor som möjligt. Kritiska röster har dock höjts i och med utvärderingsivern och dessa menar snarare att utvärderingarna kanske inte alltid fyller sin avsedda funktion. Många gånger utvärderas projekt och reformer inom den offentliga sektorn bara för att de ska utvärderas, inte nödvändigtvis för att utvärderingarna sedan ska leda till positiv utveckling.

Vad gäller reformer inom välfärden, vilket vi har avgränsat vårt arbete till, finns det anledning att tro att det utvärderas för mycket och med tveksam kvalitet och att det ibland är fel saker som mäts i utvärderingarna. Det som är svårare att mäta med kvantitativa metoder, till exempel patienters upplevelse i mötet med vården, hamnar i skymundan. Därmed kan utvärderingarnas självklara plats i välfärdsreformerna bidra till att vissa kärnvärden som borde ges utrymme i dem trängs undan på grund av deras bristande mätbarhet. Den här uppsatsen handlar om just det - vad som utvärderas och, ännu viktigare, vad som *inte* utvärderas vad gäller reformer inom den svenska välfärden. Vi har valt att använda utvärderingar av vårdgarantin och kömiljarden för att undersöka detta.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka utvärderingar av svenska välfärdsreformer som sådana och huruvida de värden som de utvärderande myndigheterna grundar sig på återfinns i utvärderingarna. I och med det vill vi också ta reda på vilka värden som de här utvärderingarna förbiser. Mot bakgrund av detta vill vi i den här uppsatsen svara på följande frågeställning:

Vilka värden lyfts fram respektive förbises i Socialstyrelsens och Vårdanalys utvärderingar av kömiljarden och vårdgarantin?

1.2 Disposition

Vi inleder vårt arbete med ett bakgrundsavsnitt där vi ämnar redogöra kortfattat för vad de båda myndigheterna Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har för uppdrag och vilka värdegrunder deras verksamhet vilar på. Vi ger också en komprimerad presentation av välfärdsreformerna vårdgarantin och kömiljarden. Därefter redovisar vi i metodavsnittet hur vi har gått tillväga för att gå igenom utvärderingarna, finna det relevanta i dem och plocka ut de delar som ligger till grund för vår analys. Det teoretiska ramverk som dels handlar om utvärderingar i sig och dels om vad de borde vara presenteras utförligt innan vi går igenom vad vi har hittat i utvärderingarna. Slutligen, i analysdelen, lägger vi an teorin på materialet och avslutar sedan med att sammanfatta vårt arbete och ge våra förslag på vidare forskning i ämnet.

1.3 Bakgrund

Då den här uppsatsen handlar om utvärderingar av välfärdsreformer och specifikt de utvärderingar som har gjorts av kömiljarden och vårdgarantin så vill vi här ge en kort bakgrund till hur reformerna såg ut och vad de utvärderande myndigheterna har för uppdrag, samt hur dessa hänger ihop.

1.3.1 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en myndighet som verkar under Socialdepartementet. Dess uppdrag innefattar bland annat att ta fram statistik om vård och omsorg och att utvärdera hur dessa verksamheter fungerar med hänsyn till tillgänglighet och väntetider (Socialstyrelsen 1). Socialstyrelsens verksamhet vilar på deras värdegrund, vilken anger ett antal kärnvärden som är centrala för myndigheten. Kärnvärdena är ”saklig, trovärdig och handlingskraftig” (Socialstyrelsen 2). Utöver det tillämpar Socialstyrelsen också de principer som ska gälla för alla statsanställda. Särskilt relevant för det här arbetet är följande citat från dessa principer: ”Jämlikhet, jämställdhet och integritet är nyckelord för oss som arbetar i medborgarnas tjänst”, ”Det ska gå att lita på att myndigheter behandlar alla människor på samma sätt” samt ”Verksamheten ska bedrivas så billigt och med så hög kvalitet som möjligt med givna resurser” (Socialstyrelsen 2).

1.3.2 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (fortsättningsvis benämnd kort och gott Vårdanalys) bildades 2011 och har ett renodlat granskningsuppdrag gällande vård- och omsorgsområdet. Därtill ska de bidra till att ta fram faktabaserat underlag för beslutsfattande (Vårdanalys 1). På sin hemsida beskriver de sitt uppdrag såhär: ”Vårdanalys vill öka vården och omsorgens värde för patienter, brukare och medborgare samt stärka patienternas och brukarnas ställning. Ökat värde handlar om att bidra till utvecklingen av till exempel hälsan i befolkningen, kvaliteten i vården och omsorgen, effektiviteten i systemet, jämlikheten mellan befolkningsgrupper och geografiska regioner samt förtroendet hos befolkningen.” (Vårdanalys 1)

1.3.3 Reformerna

När kömiljarden presenterades 2008 var det bara 3 av Sveriges 21 landsting som klarade kraven i vårdgarantin (Anell 2012, s. 82). Vårdgarantin anger ramar för väntetider i vården och den nuvarande utförningen kom till år 2010 efter att regeringen beslutade att förtydliga bestämmelserna i Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:762); därmed lagstodgades vilka maximala väntetider som ska gälla inom vården. Detaljer om vårdgarantin återfinns i sin tur i Förordning om vårdgaranti (SFS 2010:349). Tidsgränserna 0-7-90-90 (dagar) är vårdgarantins stomme och indikerar inom vilka tidsramar den initiala kontakten med vården och genomförandet av den eventuella behandlingen ska ske. Garantin består av följande delar: tillgänglighetsgarantin som innebär att en person som kontaktar vården, till exempel ringer sin vårdcentral, ska få kontakt per telefon eller komma till vårdcentralen samma dag. Besöksgarantin ger patienten rätt att inom sju dagar från den första kontakten få besöka läkare och därefter, om hen remitteras vidare, besöka specialistläkare inom 90 dagar från det att remissen skrevs. Behandlingsgarantin innebär i sin tur att behandling, om det beslutas om sådan, ska inledas inom 90 dagar från det att beslutet fattas (Vårdanalys 2014, s. 8). Om tiderna av någon anledning inte kan hållas när patienten söker vård inom det egna landstinget och hos sin vanliga vårdgivare ska hen, utan extra kostnad, erbjudas vård hos en annan vårdgivare inom eller utanför det egna landstinget (Vårdanalys 2014, s. 8).

Överenskommelsen om kömiljarden som slöts mellan Sveriges Kommuner och Landsting och den dåvarande borgerliga regeringen, presenterades som tidigare nämnts för första gången år 2008 och var initialt en satsning som skulle löpa över en treårsperiod. Dess villkor omförhandlades varje år under tiden som överenskommelsen fanns och syftet med den var att korta väntetiderna i vården samt förbättra tillgängligheten för patienterna (SKL). Överenskommelsen innebar att landstingen skulle få ett ekonomiskt tillskott baserat på prestation, alltså en belöning för måluppfyllelse relaterad till den ovan nämnda vårdgarantin. Förutom kraven på kortade kötider skulle även landstingen föra statistik över tillgängligheten och rapportera in den till en väntetidsdatabas, Väntetider i vården, som SKL skapade (Socialstyrelsen 2012, s. 10). Landstingen rapporterade också

till Socialdepartementet vilka åtgärder som de ämnade vidta för att uppnå kraven (Socialstyrelsen 2012, s. 11). Vidare fick Socialstyrelsen i uppdrag att kontinuerligt utvärdera och följa upp kömiljarden och för varje år skulle vissa särskilda områden särskilt uppmärksammas och granskas i termer av kömiljardens effekter (se Socialstyrelsen 2012, 2013 och 2014). Hela kömiljarden delades ut varje år baserat på i vilken utsträckning landstingen hade nått de uppsatta målen. Pengarna fördelades baserat på befolkningsstorleken i de landsting som fick ta del av dem (Vårdanalys 2014, s. 174).

Efter valet 2014 fick Sverige en ny regering och kömiljarden avskaffades i samma veva. Istället föreslog den nya rödgröna regeringen att den skulle ersättas med en annan satsning som de valde att kalla för professionsmiljarden. Professionsmiljarden är annorlunda utformad såtillvida att den inte delas ut i efterhand som "belöning" till landstingen utan skjuts till för att förbättra kompetensförsörjningen inom vård- och omsorgsområdet (Regeringskansliet 1).

2 Metod

Bo Sandberg och Sven Faugert (2012) har i sin bok *Perspektiv på utvärdering* konstruerat en utförlig modell av hur man planerar och utför utvärderingar (Sandberg & Faugert 2012, s. 26). Modellen är utformad som en trappa i fem steg där varje steg består av ett antal frågor som ska besvaras och det är den som ligger till grund för hur vi har tagit oss an vårt material, eftersom den också kan användas för att i efterhand granska en genomförd utvärdering (Sandberg och Faugert 2012, s. 133). Vårt tillvägagångssätt beskrivs alltså nedan i samband med redovisningen av modellen då vi läste vårt material med intentionen att försöka besvara de frågor som modellkonstruktörerna har formulerat, för att kunna ge en rättvis bild av vad som ryms i utvärderingarna. Ett problem med en sådan modell är att den är kontextoberoende och tar därmed inte hänsyn till vilken sorts verksamhet som ska utvärderas. Modellen lyfter således inga specifika värden och är till sin karaktär ganska okritisk. Vi är emellertid medvetna om detta och har därmed valt att först presentera vad vi har hittat i utvärderingarna och sedan, i analysdelen, anlägga ett kritiskt perspektiv på det.

2.1 Trappstegsmodellen

Det första steget i ovan nämnda trappstegsmodell syftar till att svara på frågan *varför* utvärderingen ska genomföras (Sandberg & Faugert 2012, s. 27). Tydliga syften och motiv ger ett högt värde åt utvärderingen och dessa kan till exempel vara att man vill följa upp, styra, granska och kontrollera, få vetskap om effekter och resultat inom en verksamhet eller få underlag för beslutsfattande (Sandberg & Faugert 2012, s. 27). Varför-frågan ger inte automatiskt en stabil motivgrund till utvärderingen och man bör därtill ställa frågan kritiskt. Kan man besvara frågor som till exempel hur väl utvärderingen är förankrad i verksamheten, vem eller vilka som eventuellt inte vill att det aktuella objektet ska utvärderas och vilka olika uppfattningar det finns om vad utvärderingen ska användas till, så höjs utvärderingens värde ytterligare (Sandberg & Faugert 2012, s. 28). Sådana frågor skapar enligt Sandberg och Faugert (2012, s. 28) en bättre förståelse för bakgrunden till utvärderingen och vilka eventuella intressekonflikter som kan finnas där. Varför-frågan sätter även utvärderingen i ett sammanhang och svaret på den motiverar hur utvärderingen kan bli användbar.

Nästa fråga i trappstegsmodellen ska reda ut vad som ska utvärderas. I detta steg bör man i kronologisk ordning göra följande: redovisa utvärderingsobjektet, presentera 1-4 kärnfrågor som man ämnar utgå från, ange vilka kriterier som resultatet ska värderas gentemot och till sist formulera utvärderingsfrågorna för

datainsamlingen (Sandberg & Fauger 2012, s. 30). Värderingskriterierna som utvärderingen ska ställas upp mot utgör normen för utvärderingen. Här framhåller Sandberg och Faugert (2012, s. 31) att man bör visa tydligt för utvärderingsbeställaren vilka dessa värderingskriterier är. Om man är tydlig med dessa från början ökar det chansen att "[...]främja lärande och utveckling[...]" hos beställaren (Sandberg & Faugert 2012, s. 31). Med andra ord ska man göra detta för att undvika att beställaren blir missnöjd med de resultat som presenteras. I termer av att kvalitetsbedöma en utvärdering betyder det här att det är viktigt att det inte råder några frågetecken eller oklarheter kring vad det är som har utvärderats (Sandberg & Faugert 2012, s. 136).

Steg tre i trappan ska besvara *vilka* som är berörda, *vilka* som bör vara involverade samt *vilka* som ska genomföra utvärderingen (Sandberg & Faugert 2012, s. 35). Att involvera de som är berörda av utvärderingen (exempelvis patienter eller sjukvårdspersonal i vårt fall) kan vara till stor fördel på så sätt att det skapar mer legitimitet och tillförlitlighet i resultaten. Vem som ska göra utvärderingen är också av stort intresse och författarna menar att det finns både för- och nackdelar med externa utvärderare (Sandberg & Faugert 2012, s. 35). Ofta är idealet att utvärderarna består av både en extern utvärderare och en intern referensgrupp, eller en kombination av en intern utvärderare och en extern utvärderingsrådgivare (Sandberg & Faugert 2012, s. 37). För vårt arbete är den här frågan central, särskilt om man vänder på den och frågar sig vilka som *inte* är involverade i utvärderingen.

Det fjärde trappsteget rör *hur* utvärderingen ska genomföras. Här fastställs de olika sorters metoder som ska tillämpas: datainsamlingsmetod, analysmetod och utvärderingsmodell (Sandberg & Faugert 2012, s. 40). Hur-frågan ska alltså besvara de för utvärderingen metodologiskt relevanta frågorna. Även vilken typ av data som behövs för att möta syftet och besvara frågorna i utvärderingen ska klargöras (Sandberg & Faugert 2012, s. 43). När en utvärdering bedöms i efterhand fyller hur-frågan funktionen att den synliggör metodologiska problem i utvärderingen och därmed också hur pass tillförlitliga utvärderingens resultat är (Sandberg & Faugert 2012, s. 139).

Det femte och sista steget i modellen rör hur resultaten av utvärderingen ska tolkas, värderas och spridas (Sandberg & Faugert 2012, s. 46). Utvärderingens användbarhet ligger alltså i fokus. Vad som i den här delen av utvärderingsarbetet är viktigt att ta hänsyn till är att utvärderingen är skriven på ett språk som är anpassat till mottagaren, att resultaten är tydligt presenterade, att de ställda frågorna besvaras, att det ges tydliga förklaringar till hur resultaten ska tolkas och att presentationen är välstrukturerad (Sandberg & Faugert 2012, s. 140).

2.2 Begrepp

Vissa begrepp är centrala för den här uppsatsen, till exempel jämlikhet och tillgänglighet relaterat till vården. Vi vill här göra en ansats att förklara vad vi menar när vi använder dem, för att bidra till vårt arbetes intersubjektivitet och för

att försöka undvika definitionsglidningar som annars kan påverka kvaliteten på vår analys.

2.2.1 Jämlikhet

Även om Lennart Lundquist (1998), vars tankegångar om värden i det offentliga är en stor del av det här arbetet, så bör vi göra ytterligare en ansats att operationalisera jämlikhetsbegreppet, förklara vad vi menar med det och göra det användbart och applicerbart på vårt arbete.

Det finns ett antal olika logiker bakom jämlikhetsbegreppet. Vi har i den här uppsatsen valt att utgå ifrån det som brukar kallas lika utfall-principen. Den lämpar sig väl att applicera inom välfärdsområdet eftersom det där är eftersträvanvärt att alla som berörs av till exempel en välfärdsreform ska ges lika utfall, oavsett behov, vilket i det fallet innebär god hälsa (Beckman 2009, s. 44).

2.2.2 Utvärdering

Vi använder oss i det här arbetet både av ordet utvärdering och ordet rapport. Anledningen till det är enbart stilistik och syftar till att undvika alltför många upprepningar. Vi gör alltså inte någon betydelsedistinktion mellan orden.

2.3 Material

Vi har primärt valt att använda Socialstyrelsens utvärderingar av vårdgarantin och kömiljarden. Dessa är tre till antalet och utvärderar vårdgarantin och kömiljarden från år 2009 till 2013. Vi har också använt oss av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (nedan benämnd Vårdanalys) rapport *Låt den rätte komma in*, vilken handlar om dels kömiljarden och vårdgarantin, men också om apoteksomregleringen och vårdvalet. Vi kommer dock bara ändvända den del av den som berör kömiljarden. Vårdanalys rapport gör uttryckligen anspråk på att, där det är möjligt, fylla i de luckor som tidigare utvärderingar av andra myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, har lämnat (Vårdanalys 2014, s. 40). På så vis kan den ses som ett komplement till Socialstyrelsens rapporter.

Olika sorters utvärderingar har olika syften; en efterhandsbedömning, eller *ex-post*-utvärdering om man föredrar det, syftar till att värdera och bedöma en fortgående eller en slutförd satsning eller reform och att pröva om det föreligger orsakssamband mellan en åtgärd och effekterna av åtgärden (Sandberg och Faugert 2012, s. 18). Utvärderingarna som vi analyserar i den här uppsatsen är av *ex-post*-karaktär då de syftar till att efterhandsgranska kömiljarden och vårdgarantin. De har också inslag av så kallad *mid-term evaluation* i sitt utförande, då utvärderingar av den typen görs under ett pågående projekt för att

kunna göra justeringar i programmen som utvärderas, baserat på vad utvärderingarna visar (Sandberg & Faugert 2012, s. 18), vilket utvärderingarna medan projektet om kömiljarden pågick kan sägas vara.

3 Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverk som vi baserar det här arbetets analysdel på bygger på två olika huvudspår som vi ämnar knyta ihop till en applicerbar enhet. Först och främst har vi tagit oss an att reda ut själva utvärderingsivrandet och hur det kommer sig att det har blivit en så stor del i den offentliga förvaltningen och hur det kan yttra sig. Därefter ska vi redogöra för teori som, väldigt enkelt sammanfattat, berör vad den offentliga förvaltningen egentligen bör syssla med och vilka värdemässiga aspekter den bör ta hänsyn till i sin verksamhet. Då vårt arbete rör välfärdsreformer och hur dessa utvärderas kommer vi att knyta teorin till det ämnet. Vi ämnar inte försöka dölja att det i vårt teoretiska ramverk finns en röd tråd av kritik mot den typen av styrningssätt som har legat till grund för trenden att utvärdera, utvärdera och utvärdera. Det är vår ambition att det här avsnittet ska ge en samlad bild av kritikens huvudpunkter, både på en mer abstrakt, normativ nivå genom teoretiserande om hur samhället bör se ut och genom konkreta exempel hämtade från mer nutida teori om hur förvaltningen har påverkats av den här utvecklingen. Det sistnämnda inleder det här kapitlet, där vi utgår ifrån och redogör för Patrik Halls (2012) och Lena Lindgrens (2014) arbeten om de senaste decenniernas förändringar i hur den offentliga förvaltningen styrs och, i ett snävare perspektiv, hur utvärderingstrenden är en del av det. Därefter får Lennart Lundquist (1998, 2001, 2014) komma till tals vad gäller vilka värden som borde genomsyra den offentliga förvaltningen.

3.1 NPM, managementbyråkrati och utvärderingsmonstret

En våg av New Public Management (NPM)-reformer med syfte att i den offentliga förvaltningen implementera styrningssätt hämtade från det privata näringslivet svepte över Sverige och andra delar av världen från mitten av 1980-talet och framåt (Ahlbäck Öberg 2008, s. 182). Att mäta och kontrollera kvalitet baserat på på förhand uppställda och konstruerade mål är något som är utmärkande för NPM och som därmed har bidragit till den utvärderingsiver som följde med dessa reformer (Lindgren 2014, s. 33). Hur utvärderingar används i den offentliga sektorn är omtvistat och inte helt självklart, men själva grundtanken med att utvärdera är att resultaten av utvärderingarna sedan ska användas i beslutsfattande (Lindgren 2014, s. 33). Till exempel ska en beställare av tjänster, exempelvis ett landsting som beställer sjukvårdstjänster, kunna fatta informerade beslut om vilken utförare, till exempel en privat vårdcentral, som är bäst lämpad för ett visst uppdrag (Lindgren 2014 s. 33).

Även Patrik Hall (2012) har skrivit om och utvecklat tankegångar relaterade till NPM i allmänhet och till viss del även till utvärderingar. Hall (2012, s. 20) har konstruerat och använder sig av begreppet managementbyråkrati, vilket ligger till grund för hans arbete om hur styrningsformer hämtade från den privata sektorn har fått mer och mer spridning i den offentliga sektorn. Han kopplar ihop management-begreppet med begreppet byråkrati och menar att det som förr låg inom den politiska beslutsfattandesfären, alltså byråkratin, numera har marknadsiserats och gjorts till managementangelägenheter. Hall menar vidare att de nya managementreformerna inom offentlig sektor i själva verket inte är nya; inte heller är de några motsatser till den äldre formen av byråkrati. Däremot är den här typen av reformer en fortsättning och utveckling av byråkratin, snarare än byråkratins slut (Hall 2012, s. 20). Den befintliga byråkratin har därmed flyttats till andra utförare än kärnverksamheterna, vilket i sin tur tarvar att andra metoder för kontroll av dessa behöver implementeras jämfört med om förflyttningen inte hade skett (Hall 2012, s. 20). Annorlunda uttryckt: att demokratiskt valda beslutsfattare förr bestämde hur ett uppdrag inom den offentliga förvaltningen skulle utföras och sedan litade på att det blev gjort, utan någon vidare uppföljning eller kontroll av utföraren, har försvunnit mer och mer i och med NPM-vågen. Den tillit som har varit signifikativ för hur uppdrag ges och förväntas utföras är borta och har ersatts med kvalitetskontrollsystem och ett krav på att resultat ska tydligt redovisas, vilket tyder på en misstro mellan beställare och utförare (Lindgren 2014, s. 34).

Det finns även annan problematik i den här utvecklingen. Först och främst kan det i systemet uppstå så kallad *målförvirring*, då alltför mycket fokus läggs på kontrollsystemet i sig istället för den verksamhet som det är tänkt att det ska kontrollera. Detta är ingenting som är unikt för nya managementmetoder utan har funnits med även i gamla, mer byråkratidrivna modeller (Hall 2012, s. 21). Med utvärderingsivern har dock risken möjligen ökat för att kontrollsystem ska få för mycket fokus eftersom de har utvecklats och vuxit sig mer omfattande än de var tidigare (Hall 2012, s. 21). Ytterligare ett problem med kontrollsystem och utvärderingshets är *ineffektivitet*, vilket ju i själva verket är raka motsatsen till vad kontrollsystemen och utvärderingarna ska leda till. Ineffektiviteten bottnar i att många mindre aktörer delegeras ansvar från högre ort men att makthavarna inte riktigt lyckas släppa på kontrollen. Det leder till en fragmenterad förvaltning med många små byråkratiska enheter istället för en stor, vilket negativt påverkar hur effektiv den är (Hall 2012, s. 21). Ju fler kockar desto sämre soppa, som det brukar heta.

Välfärdsreformer är i grund och botten förvaltningspolitik, vilket i sin tur handlar om politiska beslutsfattares försök att påverka den offentliga förvaltningen (Lindgren 2014, s. 12). Den rationella utvärderingsfilosofin som har fått fäste i den offentliga förvaltningen syftar till att ge tydlig uppföljning, förbättra organisationer och ska därtill ligga till grund för, som vi tidigare nämnt, beslutsfattare i deras arbete (Hall 2012, s. 267). Verkligheten kan dock var en annan, eftersom utvärderingarna stundtals fungerar åt andra hållet och alltså används för att legitimera beslut som hade fattats oavsett utvärderingens vara eller

icke vara (Hall 2012, s. 268). Utvärderingens vägledande funktion blir således inte mer än en chimär.

Ett grundläggande antagande som finns i de flesta managementmodeller är att utvärderingar är ett viktigt verktyg för att förbättra olika processer. Utvärderingar är i sig en del av andra processer som ska nå vissa uppsatta mål, vilka i sin tur ska utvärderas mot bakgrund av resultaten som kommer i efterhand (Hall 2012, s. 264). Att tillämpa utvärdering innebär också att alla processer i utvärderingskedjan dokumenteras. Denna dokumentation gör det möjligt att värdera och ranka olika organisationers insatser och effekterna av varje insats, vilket i sin tur möjliggör att jämförelser mellan olika organisationer kan göras. Det är således inte nödvändigt att se nattsvart på saken utan utvärderingar och kvalitetskontrollsystem kan också, i sann demokratisk anda, användas som ett verktyg för att öka förvaltningens transparens och därmed bidra till dess legitimitet (Hall 2012, s. 267). Problem uppstår snarare när alltför stor vikt läggs vid att göra verksamheterna utvärderingsbara för utvärderingsbarhetens skull, eftersom det då bara är en åtgärd som inte fyller någon egentlig funktion (Hall 2012, s. 266). Att det utvärderas till höger och vänster utan att utvärderingarna egentligen används på ett konstruktivt sätt är problematiskt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv; utvärderingarna tar stora resurser i anspråk men utan att ge erforderliga resultat (Lindgren 2014, s. 15). Det finns dåligt med empiri som styrker att utvärdering skulle vara det fantastiska instrument som dess popularitet ger vid handen att det borde vara (Lindgren 2014, s. 17).

3.2 Vad är det som mäts?

Problemet med utvärderingar sträcker sig inte bara till hur de används eller om de över huvud taget fyller den funktion som dess förespråkare anser att de gör. Det finns också metodologiska problem med utvärderingar och dessa är värda att beakta, särskilt vad gäller utvärderingar som rör till exempel vård och omsorg och som syftar till att säga något om situationen för medborgarna. Det metodologiska problemet ligger i att i utvärderingssammanhang bestämma vad det är som bör mätas och hur det ska mätas, vilket i många fall inte är på förhand givet eller självklart (Lindgren 2014, s. 93). Det som mäts kallas för kvalitetsindikatorer och exempel på bristfällig konstruktion av indikatorer får konsekvenser för utvärderingens tillförlitlighet (Lindgren 2012, s. 93). Ett exempel på dålig konstruktion av kvalitetsindikatorer är till exempel att mäta antalet besök till vårdcentraler utan att vidare undersöka patienternas faktiska inställning till besöken. Bara det som är enkelt att mäta, till exempel antal besök, mäts, medan annat lämnas därhän även om andra indikatorer hade kunnat säga mer om det som faktiskt är intressant i undersökningen (Lindgren 2014, s. 93). I ett större perspektiv är det också viktigt att ta hänsyn till att utvärderingar sällan ger tillräcklig information om kausalitet (Lindgren 2014, s. 97). Eftersom utvärderingar av välfärdsreformer oftast sträcker sig över lång tid, innefattar stora mängder data och överlag påverkas av en ansevärd mängd faktorer som kan ge

effekter på det som mäts är det svårt att över huvud taget dra slutsatser av utvärderingarna. Det framkommer ofta i dem att något har hänt, till exempel att vårdköerna har blivit kortare, men vad gäller att slå fast vad som faktiskt har orsakat förändringen så finns det alltför stora osäkerheter (Lindgren 2014, s. 97).

Lindgren (2014, s. 98) skriver vidare att de mål som ställs upp för offentlig verksamhet aldrig är neutrala eller objektiva, utan har uppkommit genom avgränsning och genom att välja ut de mål som är tydligt mätbara, oavsett om det är relevanta eller inte. Kvalitetsmått är alltså politiska konstruktioner. Att vissa värden, till exempel rättssäkerhet, insyn och dylikt som är centralt i en demokrati, inte ryms i det som är tydligt mätbart är här ett problem (Lindgren 2014, s. 99). Vi kan här alltså ana en antydning till att det faktiskt ligger till på det viset att själva konstruktionen av utvärderingar är en politisk handling men att detta sällan explicit redovisas.

3.3 Värden i utvärderingar

Att uttryck för politik ibland undgår att ses som politik är något som även Lennart Lundquist (1998, 2001, 2014) har teoretiserat kring, om än på ett något högre abstraktionsnivå än Hall (2012) och Lindgren (2014). Att ta till sig Lundquists tankar är inte det lättaste och vi har på grund av det här arbetets begränsade omfång varit tvungna att sålla och göra vissa avgränsningar. Den här redovisningen av Lundquists tankegångar är alltså något komprimerad men syftar alltså till att belysa de delar av hans arbete som är relevant för vårt, nämligen de som rör vilka värden den offentliga förvaltningen bör vila på och värna om, och som därmed också bör genomsyra dess verksamheter. Lundquist använder sig i sina arbeten inte av termer som *new public management* eller managementbyråkrati, utan konstruerade istället vad han valde att kalla för *ekonomism*, i vilket det ligger en värdeladdning som varken NPM eller managementbyråkrati har. Ett av huvuddragen i ekonomismen, skriver Lundquist (2014, s. 114) är att den är blind inför att politiska reformer är värdeladdade och att de ger uttryck för värden, vilket kan knytas an till Lindgrens (2014, s. 98) påstående ovan att till och med beslut om vad som ska mätas i en utvärdering är politik. De senaste årtiondenas reformer inom statlig och kommunal verksamhet härrör enligt Lundquist (2001, s. 65) från nyliberala idéer, något som han menar har fått pågå utan att någon vidare kritik i termer av till exempel demokrati har förekommit. Den kritik som har syns till från statligt och kommunalt håll har heller inte fått någon särskild effekt utan ekonomismen har istället fått fri lejd oavsett makthavarnas politiska färg (Lundquist 2001, s. 66f.). Varför har då regeringar på både vänster- och högerkanten ägnat sig åt att reformera offentlig förvaltning i linje med nyliberala idéer?

En möjlig förklaring kan vara att politiker i grunden inte förstår att den organisation genom vilken politiken bereds och implementeras är oerhört betydelsefull - positivt eller negativt - för den politiska demokratin. Det har i sin

tur samband med att förvaltningen ofta inte förbinds med politik och följaktligen inte heller med demokrati. (Lundquist 2014, s. 114)

Lundquist menar alltså att det i den offentliga förvaltningen ofta bortses ifrån värden i stort och därmed också från värden som är centrala för en demokrati. Hans arbeten *Demokratins väktare* (1998) och *Medborgardemokratin och eliterna* (2001) behandlar vilka värden som är väsentliga i förvaltningen och han delar därtill upp dessa i dels demokrativärden eller dels ekonomivärden. Tillsammans utgör de vad Lundquist (2001, s. 78) benämner *vårt offentliga etos* och det utgör själva grunden för vad den offentliga förvaltningen bör ta hänsyn till i all sin verksamhet.

3.3.1 Demokrativärden

Enligt Lundquist (2014, s. 111) består demokrativärdena av folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik, medan ekonomivärdena, vilka vi ska återkomma till här nedan, innefattar funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Dessa värden anger hur förvaltningens grund bör se ut, att den ska verka för att uppnå det gemensamma bästa, men anger inte hur det nödvändigtvis faktiskt förhåller sig (Lundquist 2014, s. 112). Tillsammans bildar folkmakten och konstitutionalismen "västdemokrati" och den består i sin tur av dels substansvärden, dels processvärden (Lundquist 2014, s. 124). För att begripliggöra den uppdelningen kan vi säga att de demokratiska substansvärdena beskriver de värden som en demokrati bygger på och processvärdena beskriver vad som krävs i samhället för att substansvärdena ska kunna tillgodoses. Exempelvis räknas jämlikhet, vilket är centralt för det här arbetet, som ett substansvärde som kan tillgodoses genom att det i samhället och därmed förvaltningen finns processer där öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar är grundpelare (Lundquist 2014, s. 124-125). För att förvaltningen ska kunna sägas vara legitim i demokratisk mening ska de demokratiska värdena alltså återfinnas både i beslutsfattandeprocesser som rör förvaltningen och i de beslut som implementeras i förvaltningen. Detta brukar kallas inflödes- och utflödessidan av politiken (Persson & Sjöstedt 2014, s. 68). Vi kan också se det som en brygga mellan demokrati- och ekonomivärden eftersom det i dessa processer ofta finns samhällsekonomiskt ansvar att ta hänsyn till.

3.3.2 Ekonomivärden

Ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) är de värden som den offentliga sektorn har gemensamt med den privata; den privata sektorn behöver på intet sätt bry sig om demokrativärdena eftersom den inte har på sitt ansvar att verka för det allmänna bästa (Lundquist 2001, s. 78). Ekonomivärdet kostnadseffektivitet innebär precis det man kan ana - att det i förvaltningens ansvar ligger att utgifterna i det offentliga ska hållas på så låga

nivåer som möjligt med hänsyn till att medborgarnas behov av till exempel välfärd eller fungerande infrastruktur ändå tillgodoses (Lundquist 1998, 2001). Det har i sin tur en hel del att göra med ekonomivärdet produktivitet. Produktivitet innebär att verksamheter i det offentliga (och i det privata, men det lämnar vi därhän) ska hålla så hög service- och kvalitetsnivå som möjligt, samtidigt som detta ska uppnås genom minsta möjliga inflöde i form av till exempel skattemedel (Lundquist 1998, 2001). Tillsammans bildar de här ekonomivärdena någon form av "det ska inte kosta mer än det smakar"-hållning och kan sammanfattas med att förvaltningen inte ska slösa med sina resurser utan använda dem på bästa och billigast möjliga sätt. Det tredje och sista ekonomivärdet, funktionell rationalitet, innebär att saker som expertis och yrkesskicklighet ska gynnas, till exempel genom att i projekt välja arbetsmetoder som man vet kommer leda till att de på förhand uppsatta målen kan uppnås (Lundquist 2014, s. 111). Både ekonomi- och demokrativärden är viktiga i den offentliga förvaltningen; problem uppstår dock när de förstnämnda betonas och viktiggörs så till den mildra grad att demokrativärdena försummas. Det är ett av grunddragen i det som Lundquist (1998 s. 136-148) väljer att kalla ekonomism.

3.4 Sammanfattning

För att sammanfatta så har det alltså, enligt teoretikerna ovan, skett en förskjutning i samhället där managementbyråkrati, new public management eller ekonomism, beroende på vad man väljer att kalla det, har påverkat den offentliga förvaltningen i relativt stor utsträckning. De värden, till exempel jämlikhet, som bör vara centrala för en demokrati glöms bort och alltför stort fokus läggs på att effektivisera och på kontrollsystem som ska leda till ännu mer effektivisering. Problem uppstår dock när dessa inte ifrågasätts, när de inte fyller den funktion de ska fylla och dessutom bidrar till att det som kan anses som samhällets kärnvärden får allt mindre utrymme i och med att de inte är helt okomplicerade eller ens möjliga att mäta.

4 Utvärderingarna

Både Socialstyrelsen och Vårdanalys har utvärderat vårdgarantin och kömiljarden. Här nedan följer en genomgång av dessa utvärderingar som dels ska ge läsaren en inblick i vad som presenteras i rapporterna men också motsatsen – vad som inte presenteras i rapporterna och vad vi därmed anser fattas i utvärderingar utförda av dessa myndigheter. Genomgången har sin grund i den metod för att analysera en utvärderings uppbyggnad som beskrivs i Sandberg och Faugert (2012, s. 137) och som vi redogör för i det här arbetets metoddel.

4.1 Syftet

Enligt Sandberg och Faugert (2012, s. 137) är första steget i att undersöka en utvärderings kvalitet att reda ut vad dess syfte är, vem som har formulerat syftet och huruvida syftet är tydligt redovisat. Syftet med Socialstyrelsens rapporter om kömiljarden och vårdgarantin framgår tydligt i det regeringsbeslut som dessa är grundade på. Det är alltså regeringen som har formulerat utvärderingens syfte (Socialstyrelsen 2012, s. 14). I Sandberg och Faugert (2012, s. 137) ställs frågan vad det kan få för konsekvenser för en utvärdering vad dess syfte och bakgrund är och vem som har formulerat syftet. Det tål att diskuteras även vad gäller de här rapporterna. Vi kommer således att återkomma till den frågan i vår analys och i det här avsnittet nöja oss med att redogöra för de faktiska omständigheterna utan någon vidare spekulation om dess konsekvenser. I regeringsbeslutet fastslås att syftet med rapporterna är dels att Socialstyrelsen ska följa och analysera vilka åtgärder som landstingen vidtar för att kunna hålla tidsgränserna i vårdgarantin och dels att utvärdera hur vårdköerna, väntetiderna och patienternas situation påverkas av landstingens satsningar (Socialstyrelsen 2012, s. 14). Särskilda landstingsprofiler skulle upprättas av Socialstyrelsen i syfte att titta på de enskilda landstingens situation beträffande väntetider och vad som fungerade respektive inte fungerade i arbetet med att korta väntetiderna (Socialstyrelsen 2013, s. 10). Det framgår också att Socialstyrelsen skulle titta på vad landstingen gör för att informera om vårdgarantin samt utreda vilken kännedom om och attityder inför vårdgarantin som finns bland patienterna och vårdpersonalen. Vidare fick Socialstyrelsen även i tilläggsuppdrag 2010 att särskilt analysera de undanträngningseffekter som vårdgarantin och kömiljarden befarades bidra till (Socialstyrelsen 2012, s. 14).

Vårdanalys uppdrag skiljer sig något från Socialstyrelsen men uppdragsgivaren är densamma, nämligen regeringen (Vårdanalys 2014, s. 8). I syftet med Vårdanalys rapport återfinns ett annat perspektiv än i Socialstyrelsens,

nämmligen att Vårdanalys ska titta på vårdvalet, apoteksomregleringen samt kömiljarden och vårdgarantin ur ett patient- och medborgarperspektiv med fokus på tillgänglighet (Vårdanalys 2014, s. 8). Vi väljer här, som nämnt i metodavsnittet, dock att bara fokusera på de delar av rapporten som specifikt handlar om kömiljarden. Även vad gäller Vårdanalys rapport får en närmare titt på konsekvenserna av att regeringen står som syftesmakare vänta till det här arbetets analysdel. I Vårdanalys rapport står det också att en del av dess syfte är att fylla i de luckor, om sådana finns, som till exempel Socialstyrelsens utvärderingar har lämnat (Vårdanalys 2014, s. 40).

4.2 Vad har utvärderats?

Nästa steg i Sandberg och Faugerts (2012, s. 137) frågesamling om utvärderingskvalitet rör huruvida rapporten tydligt redovisar vad det är som har utvärderats och om den aktuella åtgärden är tydligt förklarad. Både Socialstyrelsen och Vårdanalys är tydliga i det här avseendet. Socialstyrelsen (2012, s. 10ff) redogör för vad den nationella vårdgarantin innebär och tar även upp hur kömiljarden är utformad och hur den har förändrats sedan reformens införande, vilket ger läsaren nödvändig bakgrundsinformation om det för utvärderingen aktuella studieobjektet. Likaså Vårdanalys ger den här informationen på ett överskådligt sätt (Vårdanalys 2014, s. 37). Därtill tar Vårdanalys upp särskilt på vilket sätt kömiljarden var utformad och redovisar en tabell över hur pengarna fördelades och hur fördelningskriterierna såg ut under de åren som åtgärden var aktuell (Vårdanalys 2014, s. 174).

4.3 Vilka berörs av utvärderingarna?

I ett oerhört brett perspektiv kan vi hävda att ingen är oberörd av utvärderingarna eftersom de handlar om välfärden och välfärden är till för alla. Det är dock i det här sammanhanget inte ett särskilt tillfredsställande svar på frågan. I Vårdanalys rapport är det relativt enkelt att utröna vilka som berörs av utvärderingen eftersom deras syfte explicit är att utvärdera välfärdsreformer med patient- och medborgarperspektivet i främsta rummet (Vårdanalys 2014, s. 8). Vårdanalys rapport är också tydlig med vilka som står bakom den: forskare som har baserat sina analyser på tidigare utvärderingar, litteratur inom området och till viss del ny empiri (Vårdanalys 2014, s. 9). Vad gäller Socialstyrelsens (2012, 2013, 2014) utvärderingar är svaret på frågan inte lika givet. I utvärderingarna redovisas statistisk nästan uteslutande uppdelat på landsting och andra faktorer så som patienternas kön och ålder syns inte. Det kan naturligtvis bero på hur den inrapporterade statistiken såg ut men det är ändå anmärkningsvärt att *vilka?*-perspektivet inte är tydligt.

4.4 Hur har utvärderingarna genomförts?

Nästa punkt rör utvärderingens metodologiska ansats, där sikte tas på hur utvärderingarna har utförts och vilka fördelar och nackdelar detta kan tänkas ha (Sandberg och Faugert, s. 136). Socialstyrelsens utvärderingar grundar sig dels på data inrapporterad till den nationella databasen Väntetider i vården som administreras av SKL, dels på enkätundersökningar riktade till enhetschefer inom sjukvården och dels telefonintervjuer med allmänheten om deras attityder till och kännedom om vårdgarantin (Socialstyrelsen 2012, s 18). Således är vad materialet består av redovisat på ett tydligt sätt. Det finns dock vissa problem med det, vilket också Socialstyrelsen påpekar. Bland annat nämns det att vad gäller förändringar i väntetider har det varit svårt att avgöra vad som är reella förändringar och vad som är förändringar beroende på omdefiniering av olika typer av väntan, hur statistiken har inrapporterats och så vidare (Socialstyrelsen 2012, s. 22). Det slås även fast i rapporten från Vårdanalys (2014, s. 194) att försiktighet ska iakttas vad gäller tolkningen av siffrorna om hur väntetider har påverkats under reformen. Korrelation betyder inte nödvändigtvis kausalitet och det finns vissa faktorer som kan ha påverkat statistiken, både på organisatorisk nivå och individnivå. Faktorer som tillgång till vård, befolkningens hälsotillstånd och hur olika vårdenheter bedriver sin verksamhet kan påverka resultaten (Vårdanalys 2014, s. 196).

Ett annat stort problem med väntetidsstatistiken har varit att vårdenheterna har vetat på förhand när mätningarna ska göras och kan därmed antas ha ”snyggat till” sina väntelistor vid den tiden (Socialstyrelsen 2014, s. 22). Sammantaget finns dock en transparens i Socialstyrelsens redovisning av de metodrelaterade osäkerhetsfaktorer som finns i utvärderingarna. Främst rör dessa att det är svårt att säkerställa kausala samband eftersom välfärdsreformer är omfattande både i ekonomiska, tidsmässiga och resursmässiga termer. Det går med andra ord inte att säkert säga vad som är ett resultat av reformerna och vad som är resultat av andra faktorer (Socialstyrelsen 2012, s. 17). Sandberg och Faugert (2012, s. 139) tar upp de här frågorna i sitt avsnitt om reliabilitet, alltså en utvärderings tillförlitlighet. Vad gäller Socialstyrelsen vill vi hävda att utvärderingarnas reliabilitet påverkas negativt av att det insamlade materialet har stora brister men att den tydliga redovisningen av dessa påverkar reliabiliteten hos utvärderingen positivt.

Att bedöma Vårdanalys metod och dess brister och förtjänster är svårare eftersom dessa inte är redovisade på ett strukturerat sätt. Det framgår av rapporten att de välfärdsreformer som tas upp i den har analyserats av fyra olika forskare och att dessa har använt samma modell av begreppet tillgänglighet oavsett vilket reform de har undersökt (Vårdanalys 2012, s. 8). Rapporten beskriver att de forskare som är involverade i projektet redovisar sina analyser baserade på vetenskapliga artiklar, andra myndigheters utredningar och i vissa fall ny empiri (Vårdanalys 2014, s. 9). Därtill har rapporten kompletterats med synpunkter från en expertgrupp samt genom att organisationer som representerar till exempel patienter och yrkesgrupper har konsulterats (Vårdanalys 2014, s. 8).

4.5 Utvärderingarnas tänkta användning

Vad gäller att bedöma om det framgår tydligt i rapporterna hur dessa är tänkta att användas så har båda myndigheternas utvärderingar vissa brister. Det är möjligen underförstått att utvärderingarna ska ligga till grund för vidare beslutsfattande inom vård- och omsorgsområdet, men det uttrycks inte explicit. Däremot ges förslag både från Vårdanalys och Socialstyrelsen på hur vårdgarantin och ekonomiska incitament inom vården skulle kunna förändras för att ge bättre resultat (Socialstyrelsen 2014, s. 7; Vårdanalys 2014, s. 19). Vårdanalys (2014, s. 217) går också in på huruvida kömiljardssatsningen lönade sig ekonomiskt eller inte och konstaterar att det är svårt att säga då de generella kostnaderna för vården ökade under tiden för kömiljardssatsningen men att det på det stora hela inte rör sig om särskilt många procent av vårbudgeten. Intressant att nämna här är att det i den rapport om kömiljarden som Socialstyrelsen publicerade 2012 så står följande att läsa "Det finns tecken på att kömiljarden i sin nuvarande utformning kan medverka till ökad ojämlikhet i vården, såväl regionalt som för olika vårdbehov. Socialstyrelsen anser detta vara oroande och ser detta som en viktig fråga att utvärdera i den fortsatta uppföljningen av vårdgarantin och kömiljarden" (Socialstyrelsen 2012, s. 106), men i de två efterföljande rapporterna förekommer inte ordet jämlikhet någonstans. Att en rapport ger förslag på användning betyder alltså inte att den föreslagna användningen sedan realiserar.

5 Analys

I vår analys ämnar vi först och främst ge ett utförligt svar på vår frågeställning, men också problematisera utvärderingarna som sådana. För att ge läsaren en påminnelse om vad det är vi ämnar få svar på i och med det här arbetet så lyder alltså vår frågeställning “Vilka värden lyfts fram respektive förbises i Socialstyrelsens och Vårdanalys utvärderingar av kömiljarden och vårdgarantin?” Innehållet i utvärderingarna och i vilken utsträckning de ger svar på de frågor som redovisas i den trappstegsmodell vi har använt oss av för att granska dem anser vi hör samman med i vilken utsträckning det över huvud taget är legitimt att lägga offentliga resurser på utvärderingarna. Vi kommer att återkomma till det nedan. Vi kommer inte att strukturera upp vår analys enligt trappstegsmodellen eftersom vi då riskerar att upprepa oss alltför mycket i och med att problemen med utredningarna spänner över flera av trappstegsmodellfrågorna samtidigt. Modellen ligger dock alltså som grund för vilka aspekter av utvärderingarna som är viktiga att redovisa i det här avsnittet. Vi kopplar således materialet i utvärderingarna till vårt teoretiska ramverk och baserar vår analys på det.

5.1 Att utvärdera för utvärderandets skull?

Både Patrik Hall (2012) och Lena Lindgren (2014) har tillsammans med många andra ställt sig kritiska till att utvärderingar har fått alltför stor plats inom den offentliga förvaltningen i och med de nya styrningssätt som började implementeras i mitten av 1980-talet. NPM-vågen förde med sig krav på förvaltningen att effektivisera och följa upp resultat och utvärderingar blev det givna sättet att göra det på. Att utvärdera och framför allt att utvärdera rätt har dock visat sig vara allt annat än enkelt, vilket författarna också återkommer till (Hall 2012, Lindgren 2014). Vårt analysobjekt, utvärderingarna av välfärdsreformerna kömiljarden och vårdgarantin, verkar dessvärre lida av vissa av de problem som de båda författarna tar upp i sina texter.

Till att börja med: kömiljardens konstruktion som ekonomiskt incitament, att i efterhand ge landstingen pengar baserat på hur pass väl de klarade att uppfylla vissa mål relaterade till vårdgarantin, behöver man inte vara nationalekonom för att se vissa problem med. Att vårdenheterna skulle ta till enkla, kortsiktiga lösningar för att få sin egen väntetidsstatistik att se bättre ut (Socialstyrelsen 2014, s. 66) är i sammanhanget förståeligt utan att för den skull vara rättfärdigat. Dessa snabba lösningar återfinns rapporterade i utvärderingarna av kömiljarden och både Vårdanalys (2014) och Socialstyrelsens (2012, 2013, 2014) lyfter fram undanträngning och statistiska oegentligheter som problem med reformen. Vad

gäller att visa på ett tydligt kausalt samband så låter det sig dock inte göras enligt utvärderingarna, utan de uttrycker det i stället i mindre definitiva termer och lämnar öppet för att det kanske var något annat än reformen som bidrog till de här förändringarna (Vårdanalys 2014, s. 210). Vidare slogs det fast i rapporterna, både från Vårdanalys och Socialstyrelsen, att det var svårt att säga om kömiljarden hade haft önskad och avsedd effekt och om kostnaden för den legitimerades av effekterna av den. Även om sjukvården bör vila på andra värden än primärt ekonomiska så bör de ekonomiska aspekterna av en välfärdsreform tydligt redovisas i samband med övriga effekter av reformen. På så vis kan man avgöra om kostnaden för reformen står i proportion till den effekt den har fått. Det här är dock inte huvudfokus i någon av rapporterna. Möjligtvis kan vi här skönja det som Patrik Hall (2012, s. 268) tar upp gällande att utvärderingar ibland kan användas för att legitimera redan fattade beslut. Här är det främst Socialstyrelsens utvärderingar vi syftar på, eftersom de gjordes löpande under hela tiden som kömiljarden var aktuell och möjligen kan ha använts som underlag för utvecklingen av reformen trots att besluten redan var fattade.

Att två olika myndigheter utvärderar samma reform ser vi som ett tydligt tecken på det som Lena Lindgren (2014) beskriver i Nya Utvärderingsmonstret - att det läggs stora resurser på utvärderingar men att dessa sen kanske inte kommer till användning i den utsträckning de borde. Att dessa båda myndigheter därtill anlägger ungefär samma perspektiv på utvärderingarna och där den ena syftar till att komplettera den andra (Vårdanalys 2014, s. 40) så blir det hela väldigt mycket kaka på kaka. Det utvärderas för utvärderandets skull, helt enkelt. Huruvida det beror på utvärderingarnas kvalitet eller på andra faktorer kan vi såklart inte veta, men med tanke på hur stor utvärderingsivern verkar ha blivit om man får tro Hall (2012) och Lindgren (2014) så är det möjligen så att det utvärderas så mycket att det är omöjligt för beslutsfattare att hålla sig a jour med vad utvärderingarna faktiskt visar.

5.2 Utvärderingar som uttryck för förvaltningspolitik

Ovanstående redogörelse kan också kopplas till frågan om vad det får för konsekvenser vem som har formulerat en utvärderings syfte (Sandberg & Faugert 2012, s. 137). Utan att låta alltför konspiratoriska, kan vi spekulera i vad det får för konsekvenser att den sittande regeringen konstruerar en reform och att samma regering sedan ger en myndighet i uppgift att utvärdera den (Socialstyrelsen 2012, s. 3). Det ligger ju i regeringens intresse att reformen ska fungera så bra som möjligt eftersom det kan antas leda till folkets fortsatta förtroende för regeringen. Därmed kan utvärderingarnas konstruktion och vilka effekter de redovisar möjligen påverkas av vem som formulerar syftet med dem. Att utvärderingarna ska användas som underlag för beslutsfattande (Lindgren 2014, s. 33) blir i fallet kömiljarden och vårdgarantin inte helt med verkligheten överensstämmande, eftersom det i slutändan inte gick att säga varken bu eller bä om satsningen som helhet. Förvisso avskaffades kömiljarden efter valet 2014, men att påstå att det

berodde på att den nya rödgröna regeringen hade tagit till sig av utvärderingarna av reformen är nog inte helt korrekt. Snarare hade det beslutet nog mer att göra med att kömiljarden som ekonomiskt incitament var ett uttryck av högerpolitik som den rödgröna regeringen inte ville ställa sig bakom. Möjligen kan det ses som ett steg bort från den ekonomism grundad på nyliberala idéer som Lennart Lundquist (2001, s. 66) förfasade sig över.

5.3 Demokrati- och ekonomivärden i utvärderingar

Som nämnt i vårt teoretiska ramverk är utvärderingar av välfärdsreformer uttryck för politiskt beslutsfattande. Att detta ibland döljs eller inte får så mycket uppmärksamhet kan kopplas till Lennart Lundquists (2014) tankar om att det i NPM-efterdyningarna råder en avpolitisering av sådant som i själva verket är politiskt. För att här grunda vår analys i Lundquists tankar om demokrati- och ekonomivärden så kan vi först stipulera att han förfäktade att dessa ska genomsyra hela den offentliga förvaltningen till lika stora delar, vilket även torde inbegripa välfärdsreformer och utvärderingarna av dem, om vi ansluter till uppfattningen att dessa är uttryck av förvaltningspolitik. Dock får inte ekonomivärdena ta över, för då är vi återigen inne på ekonomism-territoriet. Gott så, men går demokrati- och ekonomivärden att se explicit i de aktuella utvärderingarna? Baserat på det vi presenterade i vår genomgång av utvärderingarna så blir det tydligt att de lämnar en del att önska i det avseendet.

5.3.1 Ekonomivärden

Först och främst kan vi fokusera på de rent ekonomivärdesmässiga aspekterna av själva utvärderingarna. Lundquist (2001, s. 78) menar att det offentliga ska iaktta funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Vad vi anser att det betyder i termer av konstruerande och genomförande av utvärderingar är att dessa inte ska göras dyrare än nödvändigt, att de ska genomföras effektivt och att de ska hålla hög kvalitet. Vidare ska de också vara utfärda med arbetsskicklighet och rätt arbetsmetoder så att de på förhand uppsatta målen kan nås (Lundquist 2014, s. 111). För att en utvärdering ska kunna anses vara värd de resurser som den tar i anspråk så är det självklart nödvändigt att den bidrar med kunskap och förbättringar inom det aktuella området. Om vi går tillbaka till det vi nämnt ovan, att två myndigheter utvärderar samma sak, och att den ena utvärderingen kan ses som en utvärdering på den första utvärderingen, och att utvärderingarna inte gärna används som de borde, så kan vi nog redan där påstå att utvärderingsivern inte i någon större utsträckning genomsyras av de lundquistska ekonomivärdena. Vad gäller de utvärderingar som är det här arbetets analysobjekt så kan vi inte heller där se att ekonomivärdena lyfts fram eller tas hänsyn till i någon större utsträckning eftersom det som bekant inte är möjligt att klart och tydligt avgöra om kömiljardsreformen var bra eller dålig ur ett ekonomiskt perspektiv. En del av

vad som lyftes i utvärderingarna kan emellertid peka på att det tagits hänsyn till ekonomivärdet produktivitet, på grund av att man ju mätt vårdköer uppdelat i olika geografiska områden, och sedan jämfört vilka som producerat kortast köer. Däremot redovisas inte vad det har kostat eller genererat. Dels kan man ju diskutera om utvärderingarna i sig var en givande investering och dels kan man diskutera vad som faktiskt togs upp i dem. Eftersom kömiljarden var ett ekonomiskt incitament borde de rent ekonomiska aspekterna därmed få större utrymme när satsningen utvärderas. Det är möjligen den funktionella rationaliteten som sticker ut mest bland ekonomivärdena, i alla fall om man tittar på vilka som har genomfört utvärderingarna. Vårdanalys (2014, s. 8) har tagit hjälp av framstående forskare inom fältet för att på så vis ge tyngd åt utvärderingarna, vilket kan sägas vara ett uttryck av funktionell rationalitet.

5.3.2 Demokrativärden

Även om Lundquist (1998) inte menar att ekonomi- och demokrativärden står i motsats till varandra så uttrycker han att bådadera behövs i förvaltningens alla delar för att upprätthålla en balans. Om ekonomivärdena inte får något större utrymme i utvärderingarna vi har tittat på, vad innebär det för de lundquistska demokrativärdena? Enligt uppdelningen av demokrativärdena i substans- och processvärden så kan utvärderingar som sådana ses som ett uttryck för processvärden som syftar till att bibehålla samhällets substansvärden. För att utveckla: Bland processvärdena återfinns till exempel ansvar och öppenhet (Lundquist 2014, s. 124f). Att reformer inom den offentliga förvaltningen öppet granskas och att resultaten sedan är tänkta att användas i vidare beslutsfattande är ett exempel på ansvarstagande bland de som sitter på den offentliga makten. Med det menas inte att utvärderingar i alla former är nödvändiga för att samhället ska kunna anses vara demokratiskt, men idén att den offentliga förvaltningens förehavanden utvärderas i lagom utsträckning och att resultaten av det går att använda ligger i linje med demokratiska värden. För att förvaltningen ska kunna anses vara legitim så måste den även bygga på substansvärden för att både inflödes- och utflödessidan av demokratin ska vara tillgodosedd (Persson & Sjöstedt 2014, s. 68). Av det följer att det demokratiska substansvärdet jämlikhet borde vara väsentligt i den offentliga förvaltningen och alla dess verksamheter. Det blir därmed problematiskt att begreppet jämlikhet inte syns till särskilt mycket, varken implicit eller explicit, i de utvärderingar som det här arbetet analyserar.

5.4 Mäts det som borde mätas?

Att jämlikhet borde vara en viktig aspekt att ta hänsyn till dels när välfärdsreformer konstrueras men också när de utvärderas låter kanske som en självklarhet eftersom just jämlikhetsbegreppet är så väletablerat i den svenska

väl-färden. Att alla ska omfattas av väl-färden oavsett individuella förutsättningar är ingenting som kan anses kontroversiellt i svenska mått mätt och till och med myndigheternas värdegrunder bygger på jämlikhetsbegreppet (se till exempel Socialstyrelsen 2). Vi har också antidiskrimineringslagar för att ytterligare betona vikten av jämlikhet och alla människors lika värde. Kanske är det just jämlikhetens självklarhet som gör att den då och då tas för given och därför hamnar i skymundan, till exempel när väl-färdsreformer utvärderas. Det är möjligen lätt att tro att den universella väl-färden automatiskt är jämlik och därmed basta. Vidare är jämlikhetsbegreppet svårfångat och i många fall diffust (Beckman 2009, s. 38) och kanske därför är det ingenting som explicit mäts när väl-färdsreformer utvärderas. Hur detta tar sig uttryck i de rapporter vi har studerat ämnar vi här reda ut.

Den fråga i trappstegsmodellen (Sandberg & Faugert 2012) som rör vilka som berörs av utvärderingen är på sätt och vis den fråga som tar sikte på jämlikheten. Att vi hade svårt att explicit reda ut vilka som berörs av utvärderingarna ger vid handen att de inte i någon större utsträckning täcker in det perspektivet. Vi påstår inte att de helt har förbiset att brukare av vården berörs av utvärderingarna, utan snarare att det hade varit lämpligt att på ett tydligare sätt lyfta fram patientperspektivet. Något som i den här aspekten är slående är det faktum att det i den första rapporten från Socialstyrelsen som vi tittade på uttryckligen står att jämlikhetsbegreppet är något som bör utvärderas vidare (Socialstyrelsen 2012, s. 106). Detta på grund av att man tyckte sig kunna se effekter av kömiljarden som bidrog till ojämlikhet i vården för vissa patientgrupper. I efterkommande utvärderingar uppfylls dock inte detta.

De rent metodologiska aspekterna av utvärderingarna lämnar även de en del att önska vad gäller att kunna täcka in jämlikhetsaspekten av de aktuella väl-färdsreformerna. Socialstyrelsen (2014, s. 36) konstaterar att det på grund av hur statistiken är inrapporterad till databasen så föreligger det hinder för att följa patienter och vårdkedjor. Det har vi såklart ingen anledning att ifrågasätta, men i och med att man vid utvärderingen visste om att det problemet förelåg så hade man möjlighet att ta till andra metoder för att komma åt jämlikhetsbegreppet. Socialstyrelsen (2012, s. 47) tar upp resultat från en telefonintervju med allmänheten om deras attityder till och kännedom om vårdgarantin. I den insamlade datan finns bland annat kön, ålder och utbildningsnivå redovisat och Socialstyrelsen skriver i rapporten att "Kännedomen [om vårdgarantin] varierade beroende på ålder, kön, utbildning och födelse-land". Vad dessa skillnader består i nämns det dock inte ett ord om, vilket ännu en gång tyder på att jämlikhetsaspekten inte vägs in och inte problematiseras.

Borde jämlikheten över huvud taget spela en roll i de utvärderingar av kömiljarden och vårdgarantin som ligger till grund för det här arbetet? Ja, menar vi. Det kan vi argumentera för på i huvudsak två sätt. Det enda rör kort och gott de båda utvärderande myndigheterna, Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, värdegrunder. Båda myndigheterna proklamerar att jämlikhet är en central princip för dem och Vårdanalys har till och med som uppdrag att bidra till jämlikhet mellan befolkningsgrupper (Vårdanalys 1). Vidare låg det i Vårdanalys uppdrag att fylla i de luckor från Socialstyrelsens utvärderingar som

möjligen kunde finnas där, vilket torde innefatta jämlikhetsperspektivet. Det grundar vi på att Vårdanalys ska utvärdera ur ett patient- och medborgarperspektiv och i det vore det konstigt att inte lyfta fram jämlikheten. Det är intressant att det i båda myndigheternas utvärderingar nämns de undanträngningseffekter som reformerna kan antas ha bidragit till (se till exempel Socialstyrelsen 2014, s. 33). Att det inte problematiseras i termer av jämlikhet bidrar till att vi ytterligare stärks i vår uppfattning om att det som Lena Lindgren (2014, s. 93) skriver - att det ofta förekommer i utvärderingar att bara det mätbara mäts och det som inte är mätbart med enkla metoder lämnas därhän. Att uppföljningen av kömiljarden och vårdgarantin var ett enormt och svåröverskådligt projekt kan ha bidragit till att vissa viktiga aspekter hamnade utanför, men att inte explicit problematisera jämlikhetsaspekterna av reformen är anmärkningsvärt.

5.5 Sammanfattning och förslag på vidare forskning

Vår frågeställning för det här arbetet löd *Vilka värden lyfts fram respektive förbises i Socialstyrelsens och Vårdanalys utvärderingar av kömiljarden och vårdgarantin?*. Vi har genom att applicera vårt teoretiska ramverk på utvärderingarna tyckt oss kunna se att utvärderingarna till stor del fokuserar på det som är enkelt att mäta, nämligen saker som fördelning av kömiljardspengarna och vad som händer med vårdköerna i stort; detta antagligen på grund av metodologiska svårigheter med att utvärdera andra aspekter på ett tydligt sätt. De ovan nämnda är naturligtvis viktiga aspekter att redovisa, men det är inte det enda som är viktigt när välfärdsreformer utvärderas. Att reformerna är sunda ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att de grundar sig på för samhället grundläggande värderingar är viktigt när de konstrueras och borde därmed också tydligt återfinnas i utvärderingarna av dem. Av att titta på utvärderingarna av kömiljarden och vårdgarantin har vi dock inte kunnat se så mycket av varken demokrati- eller ekonomivärden och vi har definitivt inte sett att jämlikhetsaspekten har spelat någon betydande roll i utvärderingarna. Det här ställer vi oss kritiska till och det givna förslaget på vidare forskning om utvärderingar av välfärdsreformer är att forskningen ska ta hänsyn till jämlikhetsaspekten i mycket större utsträckning, då det är något som är så grundläggande för vårt samhälle och den offentliga förvaltningen. Vi är införstådda med att jämlikhet är svårt att mäta, jämfört med exempelvis vårdköer. Ett sätt hade kunnat vara att ha med jämlikheten som ett perspektiv, ett genomgående och vägledande värde att förhålla sig till i framtida utvärderingar.

6 Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2008. "Den oundgängliga förvaltningen: Den verkställande makten" i Bennich-Björkman, Li & Blomqvist, Paula (red.) *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber, 171-192
- Anell, Anders, 2010. *Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården*. Rapport/Finansdepartementet: 2010: 7. Stockholm: Regeringskansliet.
- Beckman, Ludvig, 2009. "Jämlikhet" i Beckman, Ludvig & Mörkenstam, Ulf (red.) (2009). *Politisk teori*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i offentlig förvaltning*. Malmö: Liber
- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2014. "Etik i offentlig förvaltning" i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, s. 111-134
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Persson, Anna & Sjöstedt, Martin, 2014. "Den svaga staten: demokrati och förvaltning i utvecklingsländer" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur, s. 59-86
- Regeringskansliet = Regeringskansliets hemsida. *Budgetpropositionen 2016: Proffessionsmiljarden - för bättre och effektivare användning av kompetensen inom hälso- och sjukvården* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/09/budgetpropositionen-2016-proffessionsmiljarden---for-battre-och-effektivare-anvandning-av-kompetensen-inom-halso--och-sjukvarden/> (hämtad 2016-06-14)
- Sandberg, Bo & Faugert, Sven, 2012. *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur
- SFS 1982:763. Hälso- och sjukvårdslag
- SFS 2010:349. Förordning om vårdgaranti
- SKL = Sveriges Kommuner och Landsting. *Väntetider i vården: Tillgänglig vård – en webbplats från Sveriges kommuner och landsting*. Kömiljard 2009-2014. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.vantetider.se/sv/veta-mer/Komiljarden/> (hämtad 2016-05-11)

- Socialstyrelsen, 2012. *Vårdgaranti och kömiljard - uppföljning 2009-2011*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen, 2013. *Vårdgaranti och kömiljard - uppföljning 2012*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen, 2014. *Vårdgaranti och kömiljard - uppföljning 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen 1 = Socialstyrelsens hemsida. *Om Socialstyrelsen*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen> (hämtad 2016-06-13)
- Socialstyrelsen 2 = Socialstyrelsen - *Vår värdegrund* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/SiteCollectionDocuments/Var-vardegrund.pdf>
- Vårdanalys = Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2014. *Låt den rätte komma in – Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårdvalet samt vårdgarantin och Kömiljarden?* Rapport 2014:3, Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- Vårdanalys 1 = Myndigheten för vård- och omsorgsanalys hemsida: *Om Vårdanalys* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.vardanalys.se/Om-Vardanalys/> (hämtad 2016-06-13)