

Kund i den offentliga sektorn?

Arlinda Hajrizi Hellgren

Abstract

There have been reforms in the public sector, from the bureaucratic form of organization to the business community inspired reforms called New Public Management. These reforms have been seen as positive but also negative, especially against downplaying of democratic values.

In connection with these changes, even the language being touched. The earlier one named citizen is now called customers. This study was conducted with interviews. This paper examines social citizens' views on the changes in the public sector and their own changing role.

The results of the survey show that members of society have experienced improvements in the good competition in point increase freedom of choice, efficiency, service and information in public administration, but their view of their own identity as citizens have remained unchanged, political power remain, and and the consumer concept is - concept is strange and something that the respondents cannot identify with can not identify with.

Nyckelord: bureaucracy, customer, community members, NPM, efficiency, service

*Antal ord:*10 146

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Avgränsning	3
2 Metod	5
2.1 Material	5
2.2 Urval och kodning	6
3 Den svenska offentliga sektorns utveckling	8
3.1 Byråkratin	8
3.2 New Public Management	9
3.3 SOM-rapporten	10
4 Teori	11
4.1 Marknaden i välfärden	11
4.2 Medborgaren som Kund	14
5 Analys	16
5.1 Den goda konkurrensen	16
5.1.1 Valfrihet	17
5.1.2 Service	18
5.1.3 Effektivitet	20
5.2 Kunden och medborgaren	22
5.2.1 Kunden med låg status och utan inflytande	23
5.2.2 Den opolitiska kunden	24
6 Slutdiskussion	25
6.1 Marknaden	25
6.2 Identitet	26
6.3 Förändrad syn på förvaltningen, men inte sig själv	27
7 Referenser	28

1 Inledning

Under de senast årtiondena har det skett omfattande förändringar inom den offentliga förvaltningen. Från en traditionell hierarkisk weberiansk byråkratimodell, till en mer flytande förvaltning med plattare strukturer och tankegodis från den privata sektorn baserad på föreställning om ”den goda konkurrensen”. Denna förändrade syn på förvaltningen och samhällsmedlemmarnas förhållanden till den, ett förhållande som kan beskrivas som ett kundförhållande, kan ses som en marknadifiering av den offentliga sektorn. Den byråkratiska styrformen har under lång tid varit kritiserad för att vara stel och trögrodd och på 1980-talet började idéer kring hur ekonomin och den privata sektorn fungerar och styrs att användas inom den offentliga sektorn. Implementeringen av reformer baserade på detta synsätt har ofta buntats ihop under benämningen New Public Management (NPM) (Hall 2012:57ff). Som en del i överföringen av logiker från den privata sfären har synen på samhällsmedlemmarnas förhållande till förvaltningen förändrats och de har allt mer setts som kunder istället för medborgare (Almqvist 2006:27).

Det har skrivits mycket om förändringen i den offentliga förvaltningen (se Hall 2012; Lundquist 1998; 2001; Angevall 2005), men mindre har fokuserats på samhällsmedlemmarnas uppfattning av utvecklingen och hur de ser på sin egen roll i förhållande till förvaltningen. Det är just den delen som jag tycker är viktig att undersöka då samhällsmedlemmarnas uppfattning och inflytande på den offentliga verksamheten är centralt för en demokrati.

Det jag gör i denna uppsats är att genom intervjuer utröna hur respondenterna uppfattar den förändring som har skett i den offentliga förvaltningen och hur de ser på sin egen roll i sitt förhållande till förvaltningen. Varför jag har valt att kalla dem för respondenter kommer att förklaras senare.

Uppsatsen är uppdelat i sex kapitel som följs av underkapitel. Den börjar med inledning, syfte och frågeställning som sedan går över till metod där jag redovisar hur jag har valt att samla in materialet. Därefter beskriver jag i korta drag byråkratin och NPM. Under teoridelen berättar jag mera om de teorier som jag har valt för att analysera de insamlade materialen. Under analyskapitlet redovisas de resultat som har inhämtats via intervjuer och under sista kapitlet utgör slutdiskussionen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna undersökning är att få veta vad respondenterna tycker och anser om den offentliga sektorns förändring och den identitet som kund detta har

inneburit för dem. Det handlar alltså om hur de ser på sin roll som kunder på en ”förvaltningsmarknad” och hur de uppfattar denna ”marknad i välfärden”. För att kunna få kunskap om det har jag utfört intervjuer med 10 respondenter som är verksamma i Malmö och varit i kontakt främst med vårdcentral eller skola.

Det finns forskning kring kund-begreppets användande och vad det får för konsekvenser för förvaltningens verksamhet och demokratin överlag. Istället så vill jag undersöka dessa förvaltningsförändringar ur perspektivet från respondenterna själva. Detta, eftersom att det inte bara är viktigt att fokusera på innebörden i de begrepp som används för att tilltala samhällsmedlemmarna, utan även hur respondenternas uppfattar kontakten med förvaltningarna. Begreppet kund har traditionellt sätt använts i den privata sektorn, men har som ett led i de övergripande förvaltningsförändringar som har skett, överförts till den offentliga sektorn som benämning på samhällsmedlemmarna.

Det finns en hel del forskning inom statsvetenskap angående om begreppet Kund bör användas inom den offentliga sektorn. En del menar att det äventyrar de demokratiska värdena (se Lundquist 1998; 2001), andra forskare menar att reformering är bra (se Rövik 2008; Thordarson 2012). Samhällsmedlemmarna utgör vårt samhälle och det är av stor vikt att veta hur de förhåller sig till kund-begreppet då de blir kallade för kund av den offentliga sektorn. I ett demokratiskt samhälle som Sverige är det viktigt att veta vad samhällsmedlemmarna tycker och känner.

Statskontorets rapport (2016), utförd av SOM-institutet (SOM-rapporten), visar att medborgarna är nöjda med Polisen, Försäkringskassan, vårdcentraler och skolor. Detta innebär att högre andel är positiva än negativa till hur statliga myndigheter bedriver sin verksamhet. Inom sjukvården identifieras dock en nedåtgående trend i andelen som tycker att verksamheten är bra, och en ökad andel som tycker att verksamheten är dålig. Det bör tilläggas att SOM-rapporten endast ytligt berör samhällsmedlemmarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen. Syftet med denna uppsats är att nyansera SOM-rapportens resultat och fördjupa sig i retoriken kring kund-begreppet, genom att svara på följande två frågor:

- *Hur uppfattar respondenterna deras kund-roll i förhållandet till den offentliga sektorn?*

- *Hur ser respondenterna på de förändringar som skett inom den offentliga sektorn som ett led i NPM orienteringen inom förvaltningen?*

1.2 Avgränsning

Anledningen till att jag har valt att kalla respondenterna för respondenter och inte medborgare är att medborgare syftar till dem som faktiskt erhåller svenskt medborgarskap. I denna uppsats inkluderar jag även dem som inte har svenskt medborgarskap. Om man har medborgarskap eller inte hade ingen direkt betydelse för empirin och därav avstod jag från att använda begreppet

medborgare. Inte heller har jag valt att kalla dem för kunder eftersom undersökningen visar att respondenterna inte såg sig själva som kunder i den offentliga förvaltningen.

Urvalet på tio personer begränsar möjligheterna till generaliseringar men syftet är att få individers perspektiv på den svenska förvaltningen, alltså hur de uppfattar sig själva i förhållande till förvaltningen och dess retorik. Det har alltså inte varit mitt syfte att undersökningen ska generaliseras utan jag vill undersöka ”kundförhållandet” som blir vanligare mellan individer och svensk förvaltning. Tanken var att försöka få en indikation på vilka uppfattningar som finns i samhället. Detta måste testas på en större population för att kunna göra breda generaliseringar, vilket det inte fanns utrymme till i denna uppsats. Det som jag kan dra slutsatser om är huruvida respondenternas uppfattar om sig själva och deras syn.

2 Metod

2.1 Material

För att besvara min frågeställning har jag använt mig av både av primär- och sekundärmaterial. Primärmaterialet är intervjuerna som är genomförda med respondenterna och sekundärmaterialet är den tidigare nämnda SOM-rapporten (2016).

Att intervjua folk är ett av många sätt att samla material för sin forskning eller sitt uppsatsskrivande. Genom att utforma sina intervjuer så att respondenterna får tala fritt och ta stor plats möjliggörs de tillfrågade individerna att fritt kunna föra fram sin syn och uppfattning kring fenomenet. En annan fördel är att respondenterna alltid har möjlighet att säga att de inte förstår frågan och detta skapar en förutsättning att omformulera frågan på ett sådant sätt att respondenten kan ge bättre informerade och omfattande svar. Något som inte är möjligt vid till exempel frågeformulär (Teorell & Svensson 2012:89f). Då mitt syfte är att försöka öka förståelsen kring en specifik del av SOM-rapportens resultat, är intervjuer därmed ett lämpligt tillvägagångssätt. Detta gör att respondenten kan ge sin egen bild på ett fullgott sätt, något som är av stor vikt om man vill få en förståelse för respondentens föreställningsvärld, för att

förstå teman i den levda vardagsvärlden ur undersökningspersonens eget perspektiv [och] erhålla beskrivningar ur intervjupersonens levda värld utifrån en tolkning av innebörden hos de beskrivna fenomenen (Kvale & Brinkmann 2009:43).

Den intervjumetod som jag har valt kallas för semistrukturerad intervju. Med det menas att man har ett öppet samtal men med en del fasta frågor och där eventuella följdfrågor dyker upp under intervjuens gång (Bryman, 2014:206). Men i den största möjliga mån har jag försökt att låta respondenterna att själva tala fritt och berätta om hur den enskilde respondenten upplever sin livsvärld. Det finns för- och nackdelar med intervjuer, intervjuarens objektivitet och risken att påverka respondenterna. Detta har jag haft i åtanke vid genomförandet av dessa intervjuer. Fördel/risk med denna typ av intervju är att det kan komma fram svar som är oväntade.

En intervju kan innebära att individers privatliv eller arbetsliv berörs eller granskas på ett sådant sätt att det kan uppfattas som integritetskränkande. Detta innebär att forskaren kan ställas inför ett etiskt dilemma. Det första jag har gjort är att inhämta muntligt samtycke från respondenterna. Jag har därefter informerat respondenterna att undersökningen sker på frivillig basis och att det går bra att

avbryta en pågående intervju när som helst utan vidare förklaring. Respondenterna har informerats om undersökningens syfte och hur den skall användas och att deras utsagor är konfidentiella. Slutligen har jag även informerat respondenterna om nyttjandekravet, vilket innebär att informationen som framkommer i en intervju inte får användas till andra ändamål än det som medgetts av intervjupersonen (Jacobsen, 2007, 22-23).

Samtalen med respondenterna angående deras förhållande till den offentliga förvaltningen kretsade till stor del kring primärvården, då samtliga respondenterna har varit i kontakt med den delen av förvaltning. Mitt intresse är inte att komma med normativa ställningstagande kring den marknadsorienterade utvecklingen inom offentlig förvaltning, eller den kundroll som ges samhällsmedlemmarna i kontakt med den. Jag är heller inte intresserad av att undersöka direkta konsekvenser av denna roll.

2.2 Urval och kodning

Urvalet bygger på två steg, dels genom strategiskt urval och dels genom snöbollseffekten. Teorell & Svensson uppger att en forskare kan själva avgöra vilka enheter som ska ingå i undersökningen utifrån olika kriterier som förväntas belysa olika perspektiv (Teorell & Svensson 2012:84). De olika kriterier som jag har valt att använda är följande, variation i ålder, kontakt med offentliga sektorn, verksamma i Malmö. Detta mot bakgrund av att få så stor variation i livsvärld som möjligt. Syftet med detta är att välja en grupp respondenter som ger bred representation och bidrar till olika perspektiv på kundförhållandet. Jag har intervjuat tio personer som har varit i kontakt med olika delar offentliga sektorn. Samtliga respondenter har varit i kontakt med vårdcentraler.

Urvalet av respondenter, gjordes genom att jag gick till medborgarkontoret i Malmö för att fråga ett antal personer om de kunde tänka sig ställa upp på en intervju på uppskattningsvis 30 minuter. Därefter använde jag mig av ett så kallat snöbollsurval (Teorell & Svensson 2012:86), att de jag har intervjuat har hänvisat mig vidare till andra möjliga intervjupersoner. Fyra av intervjuerna har genomförts på detta sätt, men det bör nämnas att ovan nämnda kriterierna applicerades även i snöbollsurvalet. Under intervjuens gång visade sig att två av respondenterna arbetar inom offentliga sektorn och bidrog därigenom med andra perspektiv på förvaltningars effektivisering.

Samtals längd varierade från 35 minuter till 55 minuter. Intervjun upptogs genom ljudinspelning och ett fåtal anteckningar för att intervjun ska flytta på så smidigt som möjligt. Jag använde mig av en intervjumall för att säkerställa att samtliga intervjuer hade gemensamma beröringspunkter. Samtidigt var det viktigt att respondenterna fick föra fram sina upplevelser och föreställningar fritt och på sina egna villkor och respondenterna fått styra mycket av samtalet.

Intervjuerna analyserades med hjälp utav kodning som är ett systematiskt tillvägagångsätt att bearbeta det insamlade materialet. Kodningen har skett på primärmaterial genom att identifiera olika teman som sedan har kopplats till

teoriavsnittet. De teman som jag har identifierat hittas i analysdelen, i form av rubriker (Lewis-Beck, Bryman, Futing, 2004). Det första identifierade huvudtemat är ”Den goda konkurrensen”, med underteman 1) valfrihet, 2) service och 3) effektivitet. Det andra temat är ”Kunden och medborgaren” med undertema 4) kunden med låg status och utan inflytande, samt 5) den opolitiska kunden.

3 Den svenska offentliga sektorns utveckling

I detta avsnitt beskrivs det som kännetecknar byråkratin och New Public Management. I kontrast till byråkratin, betraktas NPM som modern och mer anpassningsbar till omvärlden (Hall 2012:28). Slutligen belyses SOM-rapportens resultat avseende medborgarnas uppfattning om den offentliga sektorn.

3.1 Byråkratin

Den traditionella organisationsformen inom förvaltningen är den byråkratiska formen, ofta förknippad med Max Weber. Två viktiga aspekter av den byråkratiska organisationsformen är *kontrollspannet*, att det finns flera myndighetsnivåer som är hierarkiskt ordnade, och *rättssäkerheten* (Rövik 2008:113f). Tanken med byråkratin är att den ska vara transparent, effektiv och med tydliga ansvarsområden. Organisationen ska vara förutsägbar och allmänheten ska ha en bra inblick i den och de ska veta vad de kan förvänta sig av organisationen och vad denna kan erbjuda (Styhre 2009:53f)

Det är viktigt att all handläggning i ett ärende ska dokumenteras. Detta bland annat för att i efterhand kunna kontrollera att allt har gått enligt lagar och regler. Eftersom byråkratin är byggt på ett hierarkiskt sätt så finns det överordnad över överordnad, detta för att hela tiden kunna kontrollera hur den underordnaren har utfört sitt arbete men detta medför också att det bildas flera nivåer av så kallade mellanchefer. Inom den weberianska byråkratin ska tjänstemännen vara specialiserade inom sitt område och de är ensamt ansvariga för det arbete de utför. En offentlig tjänsteman, även kallad för byråkrat, ska vara ”avhumaniserad”. Med detta menas att tjänstemannen ska fatta beslut baserat på fakta, lagar och regler inte utifrån personliga preferenser och känslor eller baserat på förväntad vinning för den egna förvaltningen (Styhre, 2009:44-54).

Den byråkratiska tjänstemannen karakteriseras av tre viktiga egenskaper, hen ska vara ”opartisk, omutlig och neutral”. En byråkrat ska inte fatta beslut baserat på personliga åsikter eller känslor, utan ett beslut ska baseras enbart på fakta, lagar och regler. Detta på grund av att det är viktigt att medborgarna kan förutse vilket beslut som kommer att fattas i deras ärende. Då tjänstemän ska följa lagar och regler till punkt och pricka ska det vara möjligt att förutse slutresultatet av en service eller ett beslut. Byråkratin är byggd på en hierarkisk struktur, de olika tjänstemännen har olika status på myndigheten beroende på vilken tjänst de har.

Allmänheten ska på ett tydligt och klart sätt veta vem som bär ansvaret för de olika områdena inom myndigheten (Melander, 2013:56f).

3.2 New Public Management

Redan på 1960-talet började olika idéer från den privata sektorn strömma in i den offentliga sektorn men de faktiska förändringarna var relativt små. Det är först i mitten av 1990-talet som förändringarna blev större och mer genomgripande. Denna utveckling kallas ibland för *avbyråkratisering*. Målet med denna process var att göra den offentliga förvaltningen mindre ”byråkratisk”, med andra ord mindre hierarkisk, formell och stabil (Rövik 2008:103-6).

De problem man ansåg sig se i den växande förvaltningen under 1980-talet skulle motverkas genom att den skulle minskas och effektiviseras. Detta skulle ske med inspiration av den privata sektorn genom en ekonomisering och marknadsifiering av förvaltningen (Hall 2012:73), det vi idag övergripande refererar till som NPM.

Denna förändring sker dels genom *flexibilisering* och dels genom *kontraktion*. *Flexibilisering* innebär att göra förvaltningen smidigare och mindre stabil. Detta för att göra förvaltningen mer anpassningsbar till förändringar. Den ska kunna expanderas eller göras mindre vid behov och personal ska kunna flyttas snabbt till avdelningar i behov av mer resurser, detta gäller även tillfälliga förflyttningar på grund av förändringar i behov. Detta innebär att det ”*allt oftare använd(s) temporära organisationsformer*” (Rövik 2008:107). Till exempel kan en enhet bildas enbart för att genomföra ett projekt, därefter kan den läggas ner eller bli vilande. Enheten kan bestå av en sammansättning av personal från olika verksamhetsområden som kommer samman för att tillgodose tillfälligt behov. Man skulle kunna säga att det är verksamhetens behov som skall styra förvaltningens organisation och struktur och på detta sätt skall en mer flexibel förvaltning skapas (Rövik 2008:107).

Med kontraktion menas att man ville komma ifrån den byråkratiska ”bredden” och ”djupet” i organisationen, det vill säga skapa en platt struktur inom organisationen. Detta har även kallats *bantningsreceptet*. Man skulle se över vad en förvaltning klarade sig utan för att minska kostnaderna och verksamheten skulle renodlas till att fokusera enbart på kärnverksamheten. Uppdrag och delar som inte ansågs tillhöra kärnverksamheten skulle helst läggas på en annan aktör (Rövik 2008:110f).

NPM förespråkar att politiker inte ska ägna sig åt att detaljstyra, med det menas att de inte ska ”lägga sig i” förvaltningarna. Den offentliga verksamheten ska vara mål- och resultatriktade. En sak till som är i led med detta är att verksamheten ska bedrivas mer kundorienterat. Inom NPM så får inte samhällsmedlemmarna inflytande via det demokratiska systemet utan deras inflytande sker som konsument och kund på en marknad (Agevall 2005:29).

Ett av de viktiga inslagen i NPM inom den offentliga sektorn är att förvaltningens handlande ska vara mer marknadsanpassat och internt likna ett

företag. Denna förändring kan beskrivas som en *marknadisering*. Genom marknadisering läggs mer fokus på ”kundorientering” och effektivare tjänsteproduktion. NPM handlar också om att offentliga sektorn borde internt likna mer den privata på det sätt som att ha tydligare ledning och vara målorientering och effektivare. (Hall 2012:29).

Som ett led i marknadifieringen lyfts kundens roll fram som central för kvalitetssäkringen i den offentliga förvaltningen. För att efterlikna de önskvärda marknadsmekanismerna så införs ekonomiska incitamentsstrukturer som skall ge den enskilda förvaltningen pengar i förhållande till hur många kunder som är registrerade hos förvaltningen, hur många tjänster som utförs samt vilka dessa tjänster är (Hall 2012:87f).

3.3 SOM-rapporten

Statskontoret har gjort en extensiv studie angående den svenska offentliga sektorn utveckling. Fokuset har riktats till den delen av rapporten som avser medborgarnas uppfattning om statlig och kommunal verksamhet. Mest nöjda är medborgarna med Skatteverket (61%) Polisen (59). Stort missnöje har riktats mot Arbetsförmedlingen (11% nöjda, 44% missnöjda) även Migrationsverket (15% nöjda, 39 missnöjda). Avseende sjukvården är det 45% som är nöjda medan 2010 års rapport var det 62%. Grundskolor är 39% nöjda medan äldreomsorgen får absolut lägst betyg. Sammanfattningsvis kan man säga att andelen nöjda överväger andelen missnöjda men kan se en nedgående trend. Det är den nedåtgående trend som jag tar avstamp i (SOM-rapporten 2016:61f).

4 Teori

Teoriavsnittet är uppdelat i två delar. En första del där jag går igenom teorier kring införanden av marknader i välfärden, vilket är centralt i diskussionen angående samhällsmedlemmarnas uppfattning av förändringar i den offentliga förvaltningen. Något som enligt Lundquist (2001) är en del av det som han refererar till som ekonomismen och ses som ett hot mot demokratin. Det finns dock andra som menar att marknadsanpassningen är positiv ur ett demokratiperspektiv eftersom att den enskilde samhällsmedlemmen kan på ett mer direkt sätt påverka den service förvaltningen tillhandahåller (Montin 2009:182). Införandet av marknader i välfärden bygger på idén om den goda konkurrensen, att konkurrens på en marknad ska leda till positiva effektivitetseffekter i form av billigare tjänster med högre kvalitet (Hall 2012:29). För att uppnå konkurrens inom välfärden utan att lägga över finansieringen på den enskilde samhällsmedlemmen skapar man så kallade kvasi-marknader (Jacobsson 2007).

Den andra delen behandlar kundbegreppet, idag ett vanligt förekommande begrepp inom den offentliga förvaltningen (se Försäkringskassan 2015), som är ”inlånat” från den privata sektorn som en del i en allmän NPM-trend. Det finns idag olika uppfattningar om kundbegrettets användande som benämning på samhällsmedlemmarna vid deras kontakt med den offentliga förvaltningen. Montin (2009) drar en gräns mellan medborgaren och kunden där medborgaren ses som en politisk aktör som är med och påverkar förvaltningens utformning. Till skillnad från medborgaren är kunden en ekonomisk aktör med valfrihet att köpa olika varor och tjänster. Som kontrast till Montin anser Thordarson (2014) inte att kundbegreppet står i motsats till medborgaren utan istället att medborgaren i vissa sammanhang kan ses som kund.

När jag i denna uppsats använder mig av begreppet kund syftar jag på den enskilde samhällsmedlemmen, men det är många gånger svårt att avgöra vem som de facto är kund. Det är inte helt klart att det är den enskilde samhällsmedlemmen som bör uppfattas som kund utan det skulle även kunna vara det offentliga i form av staten, landsting och kommuner. Detta eftersom det är de som beställer tjänsterna och betalar även om det är enskilda individer som utnyttjar tjänsterna (Angevall 2005:27).

4.1 Marknaden i välfärden

Man ser allt oftare att delar av den offentliga verksamheten överförs till den privata både i form av avknoppning och en ökad konkurrensutsättning. Vi ha sett

att i Sverige har allt fler ”offentliga tjänster” gått till den privata sektorn. Framförallt så har detta gällt utbildningssektorn, vården samt sjukvården. Även om detta mötts av kritik så har utvecklingen varit tydlig med allt mer privatiseringar. Denna utveckling har även följts av en ”privatisering” av de logiker som styr den offentliga verksamheten. Det vill säga, den offentliga sektorn har börjat behandlas som om den vore en privat verksamhet (Lundquist 2001:65). Detta är en del i den ovannämnda övergripande NPM-förändringen av den offentliga verksamheten som bygger på att implementering och politik ska skiljas åt i förvaltningen. Chefer och närbyråkrater ska få all större handlingsfrihet men å andra sidan ska kunden, samhällsmedlemmarna, få större inflyttande på förvaltningarna. Den kritik som riktas mot NPM är allt oftare att ekonomivärden har fått allt större plats (Angevall 2005:30), det vill säga att produktivitet och konstandseffektivitet ses som viktigare än demokratiska värden så som jämlikhet och öppenhet.

För att använda ett uttryck av Lennart Lundquist så kan det privata sägas kolonisera det offentlig. Han förklarar detta genom att dela in samhället i tre sfärer eller styrsystem. Dessa tre styrsystem är det politiska, det ekonomiska och det sociala system. För att förstå demokratins villkor och mekanism måste vi beakta samtliga styrsystem men de tre olika styrsystem styrs av olika logiker och intressen. Det ekonomiska systemet är ett system där individer agerar autonomt utifrån ett egenintresse genom en konkurrens i en marknad. I det politiska systemet agerar individer kollektivt för allmänintresset. Detta innebär inte att alla samhällsmedlemmar behöver komma överens eller att politiken är fri från konflikter, men det innebär att handlandet är kollektivt och att det finns procedurer för att säkra att enskildas egenintresse inte ska få styra. Det sista styrsystemet, det sociala systemet, är också ett kollektiv system men bygger på social gemenskap och gruppintresse istället för allmänintresset (Lundquist 2001:46ff).

Dessa tre system skiljer sig åt dels i förhållande till medborgarens roll. I det politiska systemet har medborgarna, åtminstone i en demokrati, rätt till insyn i den offentliga verksamheten, i det ekonomiska systemet har aktörerna, ofta företag, rätt att behålla sina hemligheter och i det sociala systemet har medborgarna rätt till sin enskildhet och skydd av privatlivet (Lundquist 1998:22).

För denna uppsats är det sociala systemet inte av intresse då uppsatsen inte behandlar förhållanden av sociala grupper och deras intresse. Det som framförallt är av vikt för denna uppsats är det politiska och det ekonomiska systemet, hädanefter refererar till som det offentliga och det privata.

Den utveckling som äger rum idag, och efter NPM placerar allt fler verksamheter i det privata systemet. Detta innebär att verksamheter som tidigare styrdes av de centrala värdena för en byråkratisk modell allt mer styrs efter ekonomiska modeller där konkurrens och effektivitet är ledord. Skillnaden kan sägas ligga i att inom den byråkratiska modellen finns verksamheter om det anses finnas ett behov, men NPM-modellen tar i första hand hänsyn till marknadsmekanismer (Lundquist 2001:51f). Denna skillnad kan visas av två citat ur olika byråkratiutredningar från olika år.

Grunden för all offentlig verksamhet är den gemensamma nytta som människorna har av den. Varje kontakt i den offentliga verksamheten med enskilda människor måste bygga på insikten att samhällsorganen ytterst är till för den enskilde och inte tvärtom. Det är utomordentligt viktigt att varje offentligt anställd inte bara har denna insikt utan framför allt ges möjligheten att tjäna allmänheten och att denna möjlighet tas tillvara av var och en (SOU 1979:31:19).

Vidare är det i konkurrensen om knappa resurser av stor vikt att regeringen kan följa upp och bedöma om de resurser som ställts till myndigheternas förfogande ge kvalitet åt medborgarna. Kvaliteten i den offentliga verksamheten och de tjänster som näringslivet är beroende av är av ökade betydelse för Sverige internationella konkurrensförmågan. Förvaltningen kommer att befinna sig i en allt tydligare konkurrenssituation när det gäller att locka till sig och behålla en yngre generation av kvalificerade medarbetare med krav på kvalitet och utvecklingsmöjligheter (SOU 1997/98:136)

Båda citaten fokuserar på att skapa tjänster av hög kvalitet för samhällsmedlemmarna, men i det första citatet görs det genom att referera till någon form av allmänvilja, och i det andra ska denna kvalitetshöjning ske genom att förvaltningen ska bli konkurrenskraftig. Montin (2009:118) tar upp fem punkter för att den offentliga sektorn ska ha framgång i en konkurrensstyrd värld. Det första är att de offentliga kostnaderna ska minskas precis som den statliga styrningen av ekonomin. Den andra är att bryta loss den offentliga organisationens två delar, beställare och utförare. Anledningen till varför dessa två ska skiljas är att produktionen ska konkurrensutsättas och det är genom konkurrens som man tror att man kan nå högre effektivitet. Det är här som de privata aktörerna bjuds in i konkurrensen. Den tredje är att det uppfattas som en ”avpolitisering” av förvaltningen. Detta medför att det blir en minskning av politikernas och nämnders inflytande i förvaltningen. Den fjärde punkten är att den tidigare byråkratiska modellen ersätts med olika former av efterkontroll så som ”effektivitetsmätning, produktivitetsmätning, resultatanalys kvalitetsmätning och utvärdering” (ibid). Detta är viktigt för att genom dessa mätningar kunna se om förvaltningen har uppnått sina mål så som det var planerat. Den femte och sista punkten är att accentuera medlemmarnas individuella rättigheter så som att fritt få välja mellan olika serviceproducenter på en marknad. Det är här som samhällsmedlemmen börjar definieras som kund. Intentionen är att genom marknaden och konkurrensen åstadkomma ökad effektivitet och högre kvalitet på tjänster som förvaltningen erbjuder samhällsmedlemmarna.

Ett exempel på hur man skapar ekonomiska incitament för en marknadsorienterad omställning av förvaltningen är att kommunerna under 1980-90 talet fick en större frihet för hur man kunde lägga upp sin budget och fördela tillgångarna inom kommunerna. Som en del av detta gav kommunerna bland annat daghemmen ett budgetansvar som gjorde att de blev tvungna att göra förändringar. Från början hade daghem relativt små barngrupper med tätare personal men allt eftersom budgetansvaret lades på daghemmen började de se över sin verksamhet och barngrupperna blev större utan att personalen blev fler. Den förändring i de ekonomiska incitamentsstrukturerna som gav upphov till

detta var att man tidigare hade fått anslag baserat på antalet dagisplatser, men att detta ändrades till att istället beräknas per barn. Detta resulterade att daghemmen började effektivisera sin verksamhet genom att ta in fler barn för att få mer pengar (Montin 2009:123). Dessa nya incitamentsstrukturer upprättas för att skapa en så kallad kvasi-marknad. Kvasi-marknad är en politisk konstruerad marknad, en hypotetisk konkurrens, denna konkurrens finns bara i teorin. Förvaltningarna ska agera så som om det fanns konkurrenter på riktigt inom deras verksamhet. Det införs ekonomiska incitamentsstrukturer, så som det ovan nämnda exemplet med daghemmen, som ska skapa incitament att agera som marknadsaktörer, utan en riktig marknad. Idén med detta är inte att skapa en fri marknad eftersom pengarna fortfarande kommer från det offentliga, utan att genom konkurrens öka effektiviteten i verksamheten (Hall 2012:32).

Denna förändring är det som Lundquist (2001) benämner som ekonomismen, alltså tilltron till att marknadsmekanismer kan lösa samhällsproblem och att den offentliga sektorn ska styras efter dess logik. Han ser demokratin som en del i det politiska systemet där folket har makten över det gemensamma. Detta skapar ett "vi" med gemensamma mål. Detta står i kontrast mot marknaden där det är individen som har intressen och mål som ska förverkligas genom valfrihet på en marknad (Lundquist 2001:211). Ekonomismens hot mot demokratin består i att dess logiker tar över det politiska systemet. Inte i form av ett avskaffande av de demokratiska institutionerna, utan genom ett överförande av makt från medborgarna till de som kan betala (Lundquist 2001:41ff). Med andra ord så går inte demokratin säker bara för att ett avskaffande av dess institutioner är förestående utan demokratin är något som ständigt måste bevakas. Hotet mot den måste alltså inte vara hot mot dess processvärden utan kan även hota dess substans direkt (Lundquist 1998:81ff). Den offentliga sektorns stora tyngd är att behandla samhällsmedlemmarna rättvist, det är här som politiker och demokratin träder in vilket den privata sektorn inte behöver ta hänsyn till.

4.2 Medborgaren som Kund

På 1980-talet gjordes det en undersökning om medborgarnas attityder och förhållande till den offentliga sektorn. Undersökningen visade att det var flertalet som kände en viss "maktlöshet" då de tyckte att de inte kunde påverka barnomsorgen och hälso- och sjukvården så som de kunde påverka den privata sektorn. Politikerna kom fram till en slutsats att den offentliga sektorn borde bli mer lik den privata. Det är individernas eget val som borde ersätta det kollektiva enligt detta synsätt. I ett sådant system där "kunden väljer" behövs inte politiker i samma utsträckning, med andra ord kan det ses som *demokrati utan politiker* (Montin 2009:182).

Vissa, så som Thordarson (2014:12), menar att vi ser ett generationsskifte där en ökande medvetenhet bland samhällsmedlemmarna om deras rättigheter gör att kraven på förvaltningen ökar och att det är denna utveckling vi idag ser. Det kanske inte är generationsskifte i den bemärkelsen som Thordarson påstår, att vi

skulle ställa högre krav tack vare att vi är mer välutbildade idag. Istället bör det ses som en allmän förändring ifrån ett kollektivt och politisk kravställande till ett mer individuellt agerande där egenintresset är det centrala.

I färd med att egenintresset har blivit mera centralt har även önskan att skapa marknader inom den offentliga sektorn blivit allt större de senaste tjugofem åren. Föreställningen med NPM-trenden är att det ska skapa konkurrens inom den offentliga sektorn för att förvaltningarna ska bli mera kostnadseffektiva och välfungerande för samhällsmedlemmarna som ikläder sig en roll som kunder. Det handlar om en idealföreställning, att kunden ska kunna påverka, på ett sätt styra marknaden, med andra ord, samhällsmedlemmarna ska styra förvaltningen (Hall 2012:32).

Medan man i den privata sektorn har pratat om kunder så har samhällsmedlemmarna som har varit i kontakt med den offentliga sektorn benämnts som brukare. Skillnaden mellan begreppet kund och brukare är att brukare är någon som både använder och påverkar en viss verksamhet, detta är genom att vi väljer våra politiker som i sin tur kan påverka förvaltningarna och det är vi samhällsmedlemmarna som använder förvaltningens tjänster. De flesta förvaltningar har monopol på sina verksamheter. Medan kunden har möjlighet att både avstå från att köpa en produkt eller en tjänst. För att förtydliga ytterligare finns det två begrepp att använda sig av, "voice" och "exit". Brukare som både använde och påverkade en viss verksamhet, som till exempel en förskola. Brukarna kan genom sin röst, tar upp sina åsikter med politikerna som i sin tur kan ändra vissa delar i en förskola. En kund kan också "rösta med fötterna" (exit). Kunden kan hota företaget med att den inte vill köpa en viss vara eller tjänst genom att lämna butiken. Företagen som är vinstdrivande vill så klart inte förlora kunder och kunden kan få sin röst hörd genom att använda sina fötter (Montin 2009:173).

Lundquist tar upp skillnaden mellan medborgare och kund. En medborgare har rättigheter så som skyldigheter, de har fasta förpliktelser och förtroende för politiken. Detta bygger på ett längre tidsperspektiv. En kund å andra sidan saknar både lojalitet och fasta förpliktelser. En kund är endast så tills något bättre dyker upp. Dessa tre system är inte isolerade från varandra utan de kan gå in i varandras område och därmed även påverkar varandra vilket kan leda till att de både kan stärka varandra men risken finns också att de kan begränsa varandra (Lundquist 2001:46-50).

Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset skall vara styrande (SOU 1997:57:18)

Detta gör att det att det inte står klart att att samhällsmedlemmarna inte bara är kunder, utan även uppdragsgivare då förvaltningarna finansieras med skattemedel. Oavsett om samhällsmedlemmen är mer kostsam för förvaltningen än någon annan samhällsmedlem ska förvaltningen behandla samhällsmedlemmarna lika.

Hur man bemöter sina kunder eller vad kunderna kan förvänta sig av den offentliga sektorn är helt olika för varje land.

5 Analys

Här kommer jag att analysera det material som jag har fått vid mina intervjuer. Respondenterna i allmänhet tyckte att konkurrensen i den offentliga sektorn är bra för att de har lett till en viss valfrihet och att servicen på den offentliga sektorn har förbättrats. Dock har respondenterna uppgett att de inte tycker om att bli kallade för kunder för de uppfattar inte sig själva som kunder i den offentliga sektorn. Detta är dels för att kund-begreppet associeras med helt andra värden och dels för att kund-begreppet saknar den politiska aspekten av medborgarrollen.

Majoriteten av respondenter uppgav att de kallas för patient, sökanden, klient eller något liknande av de offentliga verksamheter som de har varit i kontakt med. Endast två av de som intervjuats för den här studien uppgav att de kände till att vissa offentliga verksamheter regelbundet kallar sina brukare för kunder. Dessa två respondenter uppgav att de själva arbetar inom den offentliga sektorn och var därför väl bekanta med detta uttryck då de själva använder det.

Samtliga respondenter svarade att de litade på myndigheter generellt. Vad gäller tilltron till enskilda tjänstemän var svaret däremot helt annorlunda. En allmän uppfattning bland respondenterna är att även om tilltron till den enskilde tjänstemannen kan vara bristfällig så är man av uppfattningen att tjänstemän säkerligen gör sitt bästa och vill bistå med hjälp.

5.1 Den goda konkurrensen

Respondenternas allmänna uppfattning är att konkurrensen är bra inom den offentliga sektorn. De tycker att det är bra att förvaltningarna har anammat ett visst mått av företagstänk och att detta har lett till en del positiva effekterna som respondenterna tycks ha upplevt.

Företagen anpassar sina produkter och tjänster beroende på efterfrågan. Med andra ord är det konsumenterna som indirekt styr företagets produkter och tjänster. När det gäller offentliga sektorn är det ju inte samma sak. De styrs av lagar och regler inte av vad allmänheten efterfrågar för tillfället. För då kanske det krävs lag- eller regelförändringar och myndigheter har en viss hierarki innan förändringarna kan genomföras och ska en lag ändras tar det ännu längre tid. I det stora hela så saknar offentliga sektorn konkurrens eftersom stora delar av förvaltningen har monopol på sin verksamhet (respondent 9).

Det är konkurrensen som utvecklar och förbättrar produkter och tjänster (Respondent 3)

Allt handlar om konkurrens, konkurrens utvecklar utan den finns det risk att man står stilla (respondent 2).

Konkurrens har införts bland annat inom vården efter att det fria vårdvalet införts. Detta har lett till att allt fler vårdcentraler privatiserats och samhällsmedlemmarna kan numera välja vart de ska vända sig när de söker vård. Respondenterna upplever att detta har påverkat servicen och att bemötandet har blivit mycket bättre på sista tiden. Det är framförallt i primärvården som en markant skillnad har upplevts.

Den övergripande bilden som beskrivs är att de respondenterna innan privatiseringen av vårdcentraler kände sig ifrågasatta, vilket skapade irritation och frustration. Bilden som målas upp av hur vårdcentralerna fungerade tidigare skiljer sig således avsevärt mot hur dagens situation beskrivs. Respondenternas samlade bedömning är att vårdcentralerna har blivit mer tillmötesgående, ger bättre service och ett bättre bemötande. Enligt SOM-rapporten har andelen som är nöjda med sjukvården har minskat sedan 2010, från 62 procent till 45 procent nöjda. Det ökade missnöjet kan förklaras av att SOM-rapporten inkluderade allt som hade med vårdområdet att göra (SOM-rapporten 2016:65). Medan mitt primärmaterial fokuserade endast på vårdcentraler. Att respondenterna är nöjda med sina vårdcentraler kan förstås som att de hade bytt vårdcentral om de inte hade varit nöjda.

Här syns det tydligt att föreställningen om den goda konkurrensen är djupt rotad. Både Hall (2012:73) och Montin (2009:118) menar att genom att dela upp offentliga uppgifter kan vissa delar av förvaltningen konkurrensutsättas och genom det uppnå högre effektivitet. Konkurrensen ses som något positivt som leder till förbättringar. Trots denna positiva förändring som upplevs inom vården var sju av tio respondenter överens om att sjukvården bör bedrivas i offentlig regi. Att några vårdcentraler bedrivs av privata aktörer är en sak, menar de jag intervjuat, men om sjukhus skulle bedrivas på samma sätt finns det en risk att vissa av samhällsmedlemmarna skulle få bättre vård än andra. Bilden som målas upp av de jag intervjuat är att privata sjukhus skulle betala personalen bättre med resultatet att den bästa kompetensen skulle jobba privat medan mediokra läkare, sjuksköterskor osv skulle stanna kvar inom de offentligt drivna sjukhusen. Paradoxalt nog finns det således en rädsla för privatiseringens konsekvenser hos de jag intervjuat samtidigt som de upplevde effekterna som positiva. En av respondenterna uttrycker det som att:

Sjukvården får aldrig bli en klassfråga. (respondent 5)

Denna skepticism till trots, är den övergripande bilden av konkurrensutsättning av den offentliga sektorn positiv. Det finns en tilltro till att konkurrens ska skapa förbättringar för samhällsmedlemmarna när det gäller valfrihet, service och effektivitet.

5.1.1 Valfrihet

Sedan en del vårdcentraler har blivit privatiserade har det varit möjligt för samhällsmedlemmarna att själva välja vilken vårdcentral de ska vända sig till. Rent kostnadsmissigt är det samma avgift för samhällsmedlemmarna både inom privat- och landstingsdrivna vårdcentraler.

Montin (2009:182) menar att i ”kunden väljer själv”-systemet behövs inte politikerna i lika stor utsträckning som tidigare. En slags demokrati utan politik där den enskilde individen får en direkt makt att påverka. Ett exempel på detta är att föräldrar kan välja skola åt sina barn, någon som sågs som positivt bland respondenterna.

Jag är så tacksam att jag hade möjligheten att byta skola när mitt barn inte trivdes, det gick rätt lätt till min förvåning. (Respondent 5)

En av respondenterna uppgav hur tacksam hon var när det gäller skolbyte. Hennes barn trivdes inte i skolan av olika anledningar och var i behov av att byta skola. Hon tyckte möjligheten att kunna byta skola gick rätt så smidigt och eftersom hon bor i en stor kommun hade hon ett antal skolor att välja mellan. Både mamman och barnet var tacksamma över att de kunde välja skola. Enligt SOM-rapporten framgår att andel som är nöjda med skolan har sjunkit från föregående år. Respondenterna fokuserade mindre på huruvida de var nöjda eller inte, och mer på möjligheten att byta skolan, vilket uppfattades som positivt. Anledningen till att de byter skola grundade sig dock i att de var missnöjda med den förra.

En annan respondent sa att han inte var nöjd med den skola som hans dotter skulle börja i och som hon tillhörde. Han valde istället en skola som låg i en annan stadsdel och var glad över att den möjligheten finns. Sedan finns det sex andra respondenter som uttryckte sin uppskattning att möjligheten att byta vårdcentral har tillkommit på senare tid. Respondenternas svar i denna del visar tydligt vilken tyngd valmöjligheterna i dessa delar har. Att fler och fler delar i den offentliga sektorn har konkurrenssärdrag ses som positivt. Olika människor har olika preferenser och att ha möjligheten att välja mellan olika aktörer som uppfyller deras krav tas tacksamt emot enligt respondenterna. I led med valfriheten kommer också den mjuka-delen av ”kundorienteringen” nämligen service.

5.1.2 Service

Respondenterna menar att servicen hos den offentliga sektorn inte alltid är så bra men att den har förändrats till det bättre genom att den är mer tillgänglig, har tydligare information på deras hemsidor och har ett trevligare bemötande. Dessutom har förvaltningarnas blanketter blivit lättare att fylla i och besluten har blivit mer lättbegripliga. En sak som upplevdes som jobbigt var telefonkontakten med myndigheter och andra delar av förvaltningen.

När man ringer till myndigheter finns det risk att man sitter och väntar i minst 30 min utan att man kommer fram till den man ska prata med. Ett annat problem med deras telefonsystem är när man ska beskriva sitt ärende. Det systemet är ju byggt för en del av befolkningen, vissa av oss är helt bortglömda. Har man svårt att tala,

kanske har man utländsk brytning så är det kört. Oavsett hur man pratar i den blir man kopplad till fel ställe, eller så får man höra ”jag uppfattar inte det, säg det igen” ja, hur många gånger ska man upprepa sig? (respondent 2).

Tre av dem med utlandsbakgrund upplever att myndigheters telefonsystem är jättesvårt och backar för att ringa, men de uppfattar det som positivt att det nu finns information som är översatt till olika språk och även på ”lätt svenska” på de olika förvaltningarnas hemsidor. De uppfattar det som en bra början och tror att det underlättar för myndigheterna också då de slipper vissa frågor per telefon. Offentliga sektorns bemötande har också förbättrats uppgav åtta av tio.

De tar tid på sig att lyssna på vad man har att fråga och sedan försöker de besvara det på ett begripligt sätt. Besöker man deras lokaler bemöts man ofta av trevlig personal. Vissa av myndigheterna hjälper till och med att fylla i deras blanketter som ibland kan upplevas svåra men det är inte att jämföra med för ett par år sedan (respondent 4).

Det som samtliga respondenter hade gemensam är att de upplever att myndighetsspråket har förbättrats. Det är lättare att fylla i blanketter, breven från förvaltningarna har blivit mera begripliga och så även deras beslut.

Det verkar som de jobbar mycket med språket. Förr i tiden behövde man en tolk för att kunna förstå deras brev, blanketter och beslut, även om man är svensk (respondent 10).

Respondenterna som är utlandsbakgrund upplevde också att det var svårare för ett par år sedan att förstå brev, blanketter och beslut från myndigheter. Dessa respondenter var av uppfattning att det var deras begränsade ordförråd som var problemet. Men även de födda i Sverige uppgav att vissa gånger har man haft svårigheter med myndighetsbrev, beslut eller blanketter. Samtliga är glada över att myndigheterna förbättrat språket så att samhällsmedborgarna har lättare att förstå dem.

Alla respondenter uppfattar att den offentliga sektorn har blivit bättre på service och bemötande. En av respondenterna uppgav:

Förr var tjänstemännen sådana byråkrater, torra och kändes som att jag störde tjänstemannen bara genom att jag uppsökte hjälp. Det kändes som man var ovälkommen och att de tyckte det var jobbigt med de frågor man ställde eller kanske rent av var de trötta på sitt jobb. Jag vet inte exakt vad som har hänt inom den offentliga sektorn men en viss förbättring känns det som. Man får betydlig bättre service och bemötande. Det är mycket positivt (respondent 3).

De jag intervjuade kopplar ihop den bättre upplevda servicen med den införda konkurrensen inom den offentliga förvaltningen. En förändring som respondenterna upplevt de senaste åren. Det är bland annat sedan ett antal vårdcentraler privatiserats, lättare att byta vårdcentral om man inte är nöjd med servicen. Det kan ha att göra med att ekonomivärden är centrala för företag och de vill ha så många kunder som möjligt och därmed måste de utmärka sig i

marknaden och ett av sättet är att erbjuda bättre service än sina konkurrenter. Myndigheter som till exempel, Polisen, Skatteverket och Försäkringskassan har genomgått en effektiviseringsprocess i enlighet med NPM. I och med att myndigheter saknar traditionell konkurrens har de därmed skapat en kvasi-marknad där konkurrensen skapas trots att det inte finns någon att konkurrera med (Jacobsson 2007).

En annan respondent uppgav att även om man inte får det beslut som man har önskat eller förväntat sig så hänger mycket på service och bemötande. Får man på ett begripligt sätt förklarat för sig varför det inte har gått ens väg så är det lättare att acceptera beslutet. En annan respondent sa:

Många ärenden på myndigheter handlar om individuell bedömning och då får man en känsla att mycket hänger på vad handläggaren tycker och känner. Man hör även allt oftare hur lite tid en handläggare har per ärende. De har inte tiden att ta in all information eller uppsöka information för att förstå ärendet mera utan man går direkt vidare till beslut även om man inte är helt hundra procent säker. Även om man har riktlinje hur man ska bedöma ett ärende så finns det utrymme för individuell bedömning. Tyvärr har man hört allt för ofta hur ett och samma ärende har bedömts på olika sätt. Det försämrar myndighetens anseende. Ibland har tjänstemännen för lite tid och kunskap och de kan lätt gömma sig bakom ett beslut utan att de egentligen kan förklara varför det beslutet är fattat som det är gjort (respondent 7).

Många av respondenterna har upplevt samma känsla som citaten ovan. De uppgav att liknande bemötande av en tjänsteman skapar irritation mellan tjänsteman och klient. Vidare uppgav de att när man hör sådana historier har man en viss skepticism mot tjänstemännen, vilket i sin tur kan leda till att tjänstemännen bemöter oss med irritation och det kan skapa dålig atmosfär och missförstånd kan lätt uppstå. Detta stämmer överens med Thordarsons (2012) argument om missförstånd mellan tjänstemän och kunder lätt uppstår om kunden har förutfattade meningar om myndigheterna.

5.1.3 Effektivitet

Det finns en föreställning att förvaltningarna ska förbättra kvalitén på sina tjänster med bibehållen kostnad (Montin 2009:118). Hall (2012:29) beskriver också hur marknaden i förvaltningarna kan leda till effektivitetseffekter så som de tjänster som erbjuds ska ha hög kvalitet men med lägre kostnader.

De två respondenterna som arbetar inom förvaltningen berättade mer ingående vad som har gjorts på deras arbetsplats för att effektivisera verksamheten. De båda respondenterna uppgav att de har haft konsulter från privata sektorn som har varit och sett över verksamheten, pratat med både chefer och personal och därefter kommit med kommentarer om vad de kan ändra, lägga till eller ta bort från verksamheten. Några av de åtgärder som respondenterna uppgav hade genomförts är införandet av ett ”team-baserat” arbetssätt och inventera vilken kompetens det

finns på förvaltningen och därefter erbjuda personalen utbildning och ge rätt verktyg för att effektivisera arbetet.

Även om vi arbetar på en förvaltning som har monopol på sin verksamhet så "tävlar" vi inom förvaltningen. Vilken enhet ska producera mest? Det är här som vi försöker vara så effektiva så möjligt. (respondent 4)

Det som respondenten säger är att man skapar konkurrens inom myndigheten, en slags tävling, i brist på marknadskonkurrens, om vem som är bäst. Denna konkurrens kan ses både som god men även som ond. Att medarbetarna pressas och stressas kan knappast gynna samhällsmedlemmarna. Det kan leda till att de moment som inte visas i statistiken inte prioriteras, så som tillgängligheten. Respondenten uppger att de ofta får höra att det är svårt att komma fram till vissa myndigheter vilket gör kunderna irriterade.

Många medborgare blir irriterade för att vi inte är tillgängliga och jag förstå dem helt. Jag vet ju själv hur det är när jag ringer Försäkringskassan, det kan ta evigheter för att komma fram till en handläggare. Det som inte syns i statistiken har lägre prioritering (respondent 9)

En av respondenten tycker att de nya förändringarna är mycket bra. Det har frigjort mer tid till andra arbetsuppgifter och det är bra att organisationen är flytande. Hen hoppas på att ju mer samhällsmedlemmarna får göra själva ju mer kan de känna sig som en del av förvaltningen och det kanske skapar mera förståelse för verksamheten. Den andra respondenten ansåg också att det har blivit bättre men är inte säker på att det är på grund av den nya organisationsreformen. Hen tycker snarare att det har med tekniken och den allmänna utvecklingen att göra. I enlighet med NPM-reformerna så är det tänkt att förvaltningarna ska vara flytande. De ska på ett snabbt sätt kunna flytta över personal och resurser dit det behövs mest (Rövik 2009).

Mycket handlar om dokumentation, rapportering, mäter produktionen, är resultatriktad. (respondent 9)

Förvaltningarna dokumenterar sin verksamhet och ärendehantering i större omfattning än tidigare. Föreställningen är att genom att dokumentera allt så går det lättare att mäta produktionen och se om förvaltningen har uppnått de mål som det var tänkt. Den största delen av förvaltningen handlar om tjänster, och tjänster skapas genom tid. Det är tiden man vill dokumentera, bland annat för att se vad varje minut har spenderats på. Detta har skapat frustration bland medarbetare då de inte anser att de ägnar sig inte åt rätt saker. För varje dokumentation som utförs tar det tid och som samhällsmedlem vill man ha snabbt svar och tillgänglighet på offentliga förvaltningen. När mycket av tiden går till saker som samhällsmedlemmarna inte se, sjunker deras förtroende för förvaltningen ansåg dessa två respondenter.

Vi försöker lägga mer ansvar på de som är i kontakt med oss. Förr gjorde vi mera för kunden men numera har vi gått igenom vad kunden kan göra själv, till exempel att ansöka elektroniskt, då skapas ärendet direkt hos oss och det har sparat oss tid i och med det så vi slipper den ärenderegistreringen (respondent 4).

Det är bland annat genom att överlåta vissa av arbetsmomenten till samhällsmedlemmarna som man kan få mera tid och på så sätt även effektiviserat förvaltningen framkom i intervjun.

Förvaltningens kontakt med samhällsmedlemmarna och leveransen av deras tjänster har förbättrats enligt sex av respondenter. De har infört fler internet-tjänster, det är genom deras hemsida som man kan sköta en stor del av de ärenden man har på förvaltningen på ett effektivt sätt. När ett ärende flyter på får man snabbare beslut än tidigare.

5.2 Kunden och medborgaren

Traditionellt sett är medborgaren en del av det demokratiska samhället och det är starkt rotat i oss. Som tidigare nämnts, anser respondenterna att konkurrensen är bra för den offentliga sektorn, men trots det vill de inte se sig själva som kunder i den offentliga sektorn. Hur respondenterna ser sig själva i förhållande till förvaltningen är i grund och botten en fråga om identitet. Retoriken är en indikation på hur respondenterna ser på sin egen identitet.

Kund-begreppet är vilseledande och den är helt opassande för kommun, landsting eller myndighet (respondent 5).

Att kund-begreppet förknippas med privata sektorn uppgav samtliga av de som jag intervjuade. Vidare framförde de att kund-begreppet associeras med andra verksamheter så som, affär, fabrik, företag, alla kopplade till verksamheter inom den privata sektorn.

En annan stor skillnad enligt Lundquist (2001) som finns mellan kund och medborgare är att just kunden behöver inte vara lojal utan tänker på sina individuella behov och stannar som kund i ett företag endast så länge det är till nytta för hen. Medan medborgaren å andra sidan är delaktig i förvaltningen genom politiken. Medborgaren har både rättigheter och skyldigheter vilket kunden saknar. Det fanns en osäkerhet bland respondenterna var gränsen går för när man är en kund eller inte hos den offentliga förvaltningen.

Jag arbetar inom den offentliga sektorn och det är mycket prat på jobbet om kunden, kunden i centrum. Hur man ska bemöta och vilken service vi kan erbjuda kunden, ja mycket kundfokus. Det är ju positivt. Sedan är det svårt att säga att man alltid är en kund på en myndighet, det beror på vilket skede du befinner dig på myndighetsprövningen. Det känns konstigt att kalla någon för kund när man kan avslå ens ansökan eller ännu värre sätta någon i förvar (respondenterna 2).

Respondenterna kopplar inte ihop den förbättrade servicen med den nya kundrollen utan de ser denna förbättring i led med den goda konkurrensen.

En kund har valmöjligheten att välja vart man vill köpa sin produkt eller tjänst. Går man in i en affär så kan jag plocka fram det jag vill ha sedan gå till kassan och betala för det. Varan är min. Företaget är beroende av mig som kund. Olika företag slåss för att få så mycket kunder som möjligt för att öka sin lönsamhet. En viss vinst förväntar man sig att företagen ska tjäna (respondent 1).

Vi tar sjukvården som exempel. Där svarar samtliga av de jag intervjuat att den självklara benämningen för samhällsmedlemmarna är *Patient*. Det är ett vedertaget begrepp på den som söker vård.

Att bli kallad för kund av en vårdcentral känns ju helt konstigt, nej då, patient är det rätta ordet (respondent 7).

De jag har intervjuat betonar att de trots detta inte anser att begreppet kund är lämpligt att använda även inom privatägda vårdcentraler.

5.2.1 Kunden med låg status och utan inflytande

De jag intervjuade ansåg att det tog emot att bli kallad kund i kontakten med den offentliga förvaltningen bland annat eftersom kund är ett begrepp som är kopplat till den privata sektorn och som inte hör hemma i den offentliga verksamheten. Men även eftersom de ansåg att kunden hade mindre inflytande och lägre status än medborgaren.

Det finns en risk att det är lätt att missuppfatta kund-begreppet. Det finns risk att det sänker myndighetens värde. De andra benämningarna så som, klient, patient, sökande m.fl. har mera pondus i sig. Känns som att man har mer att säga till om och att man är typ aktieägare inom myndigheterna (respondent 8).

En kund har ingen medborglig makt i sig utan den kan försöka påverka företagen genom att inte handla deras produkt eller tjänst men utöver det så har kunden ingen makt, den har inget inflytande över verksamheten, dock har kunden möjlighet att rösta med fötterna ”exit” (Montin 2009:173). Benämningarna så som klient, patient, sökande har mer pondus, en större tyngd. I rollen som medborgare har samhällsmedlemmen ett politiskt inflytande genom valen av företrädare som ger makt att bestämma utformningen av förvaltningen.

Vissa av respondenterna skulle uppleva en oönskad känsla om kommun, landsting eller vårdcentral tilltalar dem som kund. Med detta menas inte att den offentliga sektorn har onda avsikter när de tilltalar samhällsmedlemmarna för kunder men de tycker att det är opassande att den offentliga sektorn använder sig av detta begrepp.

I kommunal verksamhet är det själva verksamheten som är målet, i privat verksamhet är verksamheten endast ett medel för att uppnå målet, som är ekonomisk vinst (Angevall 2005:102).

Respondenterna ger uttryck för, trots en allmän positiv syn på marknaden, en oro att deras status sjunker när de träder in i rollen som kund. När den offentliga verksamheten flyttas över till den privata sektorn följer inte alla rättig- och skyldigheter med. Inom den offentliga sektorn gäller offentlighetsprincipen, här kan allmänheten granska förvaltningarna bland annat genom att begära ut allmänna handlingar. Inom den privata sfären är det inte lika lätt om ens ibland möjligt att granska och begära ut handlingar. Detta kan leda till att medborgaren får en sämre ställning och börjar närma sig kunden (Angevall 2005:108f).

5.2.2 Den opolitiska kunden

En av de tydligaste åsikterna som respondenterna gav uttryck för är en preferens för att bli refererad till som medborgare istället för kund, de ansåg att medborgaren har en politisk ställning i samhället som kunden saknar. Respondenterna önskar inte förlora sin politiska makt att kunna förändra samhället genom sin "voice" alltså indirekt genom politiken.

Det andra sättet att påverka förvaltning är genom "exit", den opolitiska vägen. Det finns en del privatisering inom t.ex vården men även inom skolsystemet. Vad gäller skolsystemet har föräldrarna har möjlighet att välja vilken skola ens barn ska gå på. Vissa tycker det är jättebra att man har den möjligheten och är man inte nöjd med skolan kan man lämna den och vända sig till en annan skola, genom att använda sig av "exit"-strategin, detta är den handling som förväntas av en kund. Respondenterna har uttryckt att de agerar på samma sätt när det gäller val av vårdcentral. Problemet är att respondenterna ger uttryck för att de även vill kunna påverka själva skol- och sjukvårdsystemet och inte bara välja inrättning. När det gäller förändring i själva systemet går det inte använda sig av "exit". Det enda sättet att ändra systemet är genom "voice", genom politiken (Montin 2009). Respondenterna ser alltså en risk i att de genom kund-rollen blir opolitisk, den opolitiska kunden, som då eventuellt skulle riskera att förlora rättigheten och möjligheten att kunna påverka själva styrningen av verksamheten.

Det är vi samhällsmedlemmarna som väljer politikerna som sedan stiftar lagar och utforma regleringsbrev till myndigheterna och på det sättet har vi varit med och påverkat myndigheters utformning. Kund känns så distanserad och helt opersonligt (Respondent 1).

6 Slutdiskussion

I analysdelen har jag kommit fram till att respondenterna ser marknadsifieringen som positiv och den skapar förbättringar, som jag har valt att kalla den goda marknaden. Vidare har det framkommit att kund-begreppet ges av respondenterna en negativ betydelse, kunden ses som samhällsmedlemmen med låg status, som saknar politisk makt samt att respondenterna inte uttrycker en direkt koppling mellan marknaden och sin egen roll och identitet.

Den goda marknaden handlar om hur förvaltningar ska effektiviseras genom de nya reformer, New Public Management, som även har ändrat förvaltningsspråket. Det är här som samhällsmedlemmarna som börjas kallas för kunder. Jag ska nedan sammanfatta de resultat som framkommit i analysen och visa vad det får för konsekvenser för vår förståelse av respondenternas förhållande till den offentliga förvaltningen.

6.1 Marknaden

Det framkom i intervjuerna att konkurrens är något önskvärt, den skapar mångfald och bidrar med bättre service och effektiviserar verksamheten. Respondenterna uttryckte att mångfald har medfört att de har fler aktörer att välja mellan, så som inom skola och primärvård. Eftersom viss förbättring inom servicen medför att respondenterna får lättare en läkartid, valfrihet som möjliggör byte av till exempel vårdcentral och bemötandet och information har blivit bättre. Allt detta har lett till att respondenterna upplever att det är tack vare konkurrensen som dessa positiva förändringar har skett. Det finns en föreställning att det är konkurrensen som förbättrar en verksamhet och att den offentliga sektorn är trög på grund av att den saknar konkurrens (Montin 2009:118).

De upplevda förändringarna inom förvaltningen kopplas ihop med konkurrensen som har lett till att förvaltningarna har blivit effektivare och de har höger kvalitet på sina tjänster, detta i led med marknadsiering av förvaltningarna. Detta antagande kan få visst stöd med enligt forskning inom NPM-reformer, medan andra forskare skulle säga motsatsen. Forskarna ser den privata sektorn som en förebild avseende problem-lösare, denna syn kan beror på att det är lättare att effektivisera och mäta dessa effektiviteten inom de privata än inom den offentliga sektorn.

6.2 Identitet

Även om respondenterna är positivt inställda till marknaden och konkurrensen inom den offentliga verksamheten, ser de inte sin egen identitet kopplad till detta. Med andra ord ser de inte sig själva som kunder i sin kontakt med förvaltningen. Istället ser de sig som politiska aktörer, som medborgare, med politisk makt och inflytande. De rättigheter som följer med medborgaren så som möjligheten att granska en förvaltning, ta del av deras allmänna handlingar, påverka själva verksamheten genom de folkvalda, dessa rättigheter ingår i respondenternas identitet som medborgare, vilket de är måna att behålla. Det stämmer överens med Lundquists synd på medborgaridentiteten (Lundquist 2001:46-50).

Offentliga sektorn ska vara transparent och vem som helst av samhällsmedlemmarna kan granska den. Dessa egenskaper går inte ihop med kund-rollen. En kund har inte rätt att granska ett företag, kunden kan inte ge i uppdrag åt företaget vad den ska producera utan den enda möjligheten den har är att rösta med fötterna, ”exit”. Några av respondenterna hade röstat med fötterna genom att välja en annan skola eller vårdcentral, men det är inte tillräcklig anledning att förändra identiteten från medborgare till kund. Den möjligheten som medborgaren har att kunna ändra i själva systemet genom ”voice” är något som respondenterna inte är villiga att släppa. Det är dessa rättigheter och möjligheter som en medborgare har som respondenterna vill behålla. Själva benämningen medborgare har mera bäring i sig, det finns pondus och status något som respondenterna tycker att kund-begreppet saknar.

Det finns delar av det finns delar av den offentliga sektorn som har monopol på sin verksamhet och där är valmöjligheten obefintlig, uppgav respondenterna. Här är det extra viktigt att komma ihåg att rösta med fötterna är omöjligt utan det alternativ som finns kvar är att rösta med ”voice” genom politikerna. Detta är en av de starka ståndpunkterna till varför respondenterna identifierar sig som medborgare istället för kund (Montin 2009:173). Avståndstagandet från att bli kallad för kund är inte bara för att kund-begreppet associeras med privata sektorn utan att när förvaltningarna, ser samhällsmedlemmarna som kunder kan det uppstå förändring i synen på samhällsmedlemmen. Kanske när förvaltningen börjar se samhällsmedlemmen som kunder, förlorar samhällsmedlemmen den politiska rollen den har i förvaltningen och se som en icke en del av en förvaltning. Detta är en av farhågorna om respondenterna gav uttryck för.

Kan det vara på grund av när förvaltningarna, närbyråkrater började använda kund-begreppet som i sin tur har lett till de förbättringarna som respondenterna upplevt? En förklaring till varför respondenterna inte kan koppla ihop förändringen i förvaltningen med kund-begreppet, är att förvaltningarna inte säger rakt ut att samhällsmedlemmarna är kunder utan det är mer internt inom förvaltningen och ibland i deras hemsidor som detta begrepp används.

6.3 Förändrad syn på förvaltningen, men inte sig själv

Respondenterna syn på förvaltningen har i allmänhet ändrats till det bättre vilket även SOM-rapporten uppvisat. Samhällsmedlemmarna är nöjda med många myndigheter, det finns några som ligger sämre till men överlag är resultatet gott. Dessa förändringar kopplas till den goda konkurrensen som ett led i NPM-utvecklingen. Det som är anmärkningsvärt är att de inte har ändrat synen på sig själva. Även om NPM-reformen har inneburit ändring i förvaltningsspråket så har detta inte mottagits av respondenterna. Alla begrepp medför vissa värden och de värden som kund-begreppet medför är inte accepterat av respondenterna. Att fritt kunna välja vårdcentral är förvisso en valmöjlighet som respondenterna uppskattar men att se sig själva som kund är något som inte förefaller naturligt. Primärvården finansieras av skattemedel och därav ser man sig själv fortfarande som medborgare då man är med och påverkar deras utformning.

Allt fler verksamheter från den offentliga förvaltningen outsourcas till privata aktörer. De privata aktörer behandlar den verksamheten som de har fått så som om den hade varit privat. Respondenterna har märkt flera positiva förändringar sedan privata sektorn har tagit över så som fler utbud att välja mellan, bättre bemötande, bättre service och att det upplevs att det har blivit effektivare. Dessa förändringar tas positivt emot. Men å andra sidan har synen på sig själva ändrats? Av det som har framkommit har respondenternas syn på sig själva inte ändrats nämnvärt. De ser sig själva som medborgare i första hand när de är i kontakt med offentligt finansierad verksamhet, detta oavsett om utföraren är privat eller offentlig.

7 Referenser

- Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Almqvist, Roland (2006) *New public management – om konkurrensutsättning, kontakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Brinkmann, Svend, Kvale Steinar (2009) *Den kvalitativa forskningens intervju*. Lund: Studentlitteratur
- Bryman, Alan (2014) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- Försäkringskassan, jobbnans referens nr 063850-2015
Tillgänglig: www.forsakringskassan.se Hämtdatum: 2016-01-14
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati- organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2007) *Förståelse, beskrivning och förklaring: introduktion till samhällsvetenskaplig metod för hälsovård och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- König, Stephanie (2012) *Kundrelationer i sociala medier*. Malmö: Liber.
- Lewis-Beck, M. S., Bryman, A. & Futing Liao, T. (2004). *The SAGE encyclopedia of social science research methods*: SAGE Publications Ltd
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2002) *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattson, Ingvar, Jansson, Gabriella, 2016. Den offentliga sektorn i korthet 2016. Rapport/Statskontoret: 71s. Stockholm
- Melander, Stina (2013) *Kassakultur i förändring, Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Lund: Lunds Universitet.
- Montin, Stig (2009) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Prop. 1997/98:136. Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
- Rövik, Kjell Arne (2008) *Managementsamhället- Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- SOU 1979:31 *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter*. Betänkande av byråkratiutredningen, Stockholm 1979
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitisk för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm 1997
- Styhre, Alexander (2009) *Byråkrati, - teoretiker, kritiker och försvarare*. Malmö: Liber.
- Thordarson, Katarina Weiner (2014) *Professionellt bemötande, Möta kunder i offentlig verksamhet*. Helsingborg: Komlitt.
- Teorell, Jan, Svensson Torsten (2012) *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber.