

Att organisera vården

En jämförande studie av två förvaltningsorganisatoriska
strategier

Abstract

The public debate about improving the Swedish healthcare system is passionate and displays many opinions. Some issues raised are the excessive wait to see a medical professional. Additionally, politicians and the public are discussing at which administrative level healthcare should be organised and how the government can control healthcare effectively. The debate concerning the issue illustrates how parties differ and agree on strategies of organisation. This study aims to discuss the organisation of the Swedish healthcare system by comparing problem definition and the proposals for political action of two major parties, Socialdemokraterna and Kristdemokraterna. Firstly we place both voices into the Swedish context, illustrating how the public administration has changed the last decades due to influences from New Public Management. By using a deductive method we seek to analyse the material in regards to centralisation/decentralisation and control. To add another layer of depth into the comparison we apply an organisational theory.

Nyckelord: Vård, Organisation, Organisationsteori, Styrning och kontroll, Centralisering och Decentralisering, New public management, Organisering av förvaltning

Antal ord ex. referenser: 8655

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 3 |
| 1.1 Inledning | 3 |
| 1.2 Syfte och frågeställning | 4 |
| 1.3 Avgränsning och definitioner | 5 |
| 1.4 Kontext | 6 |
| 2. Teori | 9 |
| 2.1 Att kontrollera staten | 9 |
| 2.2 Decentralisering och centralisering | 10 |
| 2.3 Organisationsteori | 12 |
| 3. Metod och material | 14 |
| 3.1 Komparativ innehållsanalys | 15 |
| 3.2.1 Kristdemokraterna | 16 |
| 3.2.2 Socialdemokraterna | 17 |
| 4. Analys | 19 |
| 4.1 Kristdemokraterna | 19 |
| 4.1.1 Att kontrollera staten | 19 |
| 4.1.2 Centralisering | 21 |
| 4.2 Socialdemokraterna | 23 |
| 4.2.1 Att kontrollera staten | 23 |
| 4.2.2 Decentralisering | 26 |
| 4.3 Komparativ analys | 27 |
| 5. Slutsats | 31 |
| 6. Referenser | 33 |

1. Inledning

1.1 Inledning

Sverige är en representativ demokrati med folkvalda politiker som styr landet. Makten ska utgå från folket som röstar på politikerna (SFS 1974:152). De valda politikerna styr organisationen av förvaltningen som implementerar politikernas beslut. Det ska råda en tydlig uppdelning mellan politik och förvaltning (Hysing & Olsson 2012, s.9). Förvaltningen består av ett stort antal områden och verksamheter där vissa har direktkontakt med Sveriges medborgare i sitt arbete. En sektor utgörs av vården vars organisering är vitt diskuterad, inte minst av politikerna själva. Det förekommer olika föreställningar om vilka svårigheter som finns inom svensk sjukvård och än fler åsikter om hur dessa ska lösas. Problemen uppfattas olika men en gemensam nämnare tycks ligga i långa vårdköer och en brist på jämlik vård. Debatten om lösningar innehåller bland annat meningsskiljaktigheter gällande centraliserings- och decentraliseringsprocesser där vissa parter ser en centralisering av vården som lösning medan andra anser motsatsen.

Den här studien ämnar analysera hur de största svenska strömningarna inom förvaltningsorganisation med inriktning på just vården idag. För att göra det har vi valt att undersöka och jämföra de två partierna som enligt Novus har störst förtroende inom vårdpolitiken och hur de avser påverka organiseringen av vårdförvaltningen. Socialdemokraterna, med ett stöd på 15% , respektive Kristdemokraterna, med ett stöd på 13% (Novus 2019), får som de två största partierna inom vårdpolitiken därmed representera strömningarna i Sverige. Deras förslag är både liknar och står i kontrast varandras, och båda partierna är involverade i den politiska debatten inom området. I en opinionsartikel från Dagens Samhälle skriver Kristdemokraternas partiledare Ebba Busch-Thor följande:

“Försämringarna i vården beror inte på att Stefan Löfvéns regering vill ha sämre vård. Det handlar om att Socialdemokraterna saknar helt en reformagenda för en förbättrad vård och låter den passivt försämrats” (Dagens Samhälle 2017).

Ett antal ledande socialdemokrater kontrar med en debattartikel i Göteborgsposten angående Kristdemokraternas organiseringstrategi för sjukvården:

“Ebba Busch Thors ”lösning” är att förstatliga sjukvården. Men att flytta ansvaret löser inte ett enda problem. Det riskerar istället att skapa nya, när de ansvariga för sjukvården då skulle komma längre bort från patienter, personal, vårdcentraler och sjukhus.” (Göteborgsposten 2019)

Citaten illustrerar hur partierna debatterar organisering av sjukvården och positionerar sig mot varandra. Med denna debatt som bakgrund vill vi undersöka Socialdemokraternas och Kristdemokraternas problemformulering av vården, vilka lösningar de föreslår avseende organisering av vården och varför ser det ut så givet problemformulering de har.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är således att studera hur två riksdagspartier, Socialdemokraterna och Kristdemokraterna förhåller sig till organisering av den svenska sjukvården. Studien ämnar inte analysera partiernas politiska riktning i sig, utan fokus riktas på hur dessa partierna formulerar organiseringen av förvaltningen, i det här fallet sjukvården. Partierna har övergripande samma mål, en så bra sjukvård som möjligt, men har olika problemformuleringar och åtgärder för att åstadkomma detta. Dessutom vill vi undersöka hur förslagen är kopplade till partiernas problemformulering.

Vi är intresserade av partiernas syn på organisering av sjukvården. Vi har avgränsat oss till två partier för att de har störst väljarstöd i vårdfrågan, men också för att de har olika profileringar i övriga frågor. Partierna presenterar problemen med sjukvården på olika sätt vilket korrelerar med hur de vill lösa dessa. Därför kommer vi presentera deras respektive problemformuleringar som bakgrund till den huvudsakliga studien där fokus ligger på just organisering. Ett ytterligare syfte med uppsatsen är att hitta indikatorerna till varför partierna vill trycka på vissa organisatoriska förändringar i förhållande till deras problemformulering. Vi är medvetna om att sambandet är väldigt komplext och svårt att synliggöra, målet är därför

snarare att med de verktyg vi har kunna diskutera frågan och ge indikationer till hur organisering och problemformulering hänger ihop. Målet blir därmed att genom att beskriva dessa indikatorer bidra till en bredare diskussion och till den kumulativa forskningen om organisering av sjukvård.

Metoden vi tillämpar är komparativ innehållsanalys, där avgränsade delar av respektive partis vårdpolitik undersöks. Vi har begränsat oss till två jämförelsebara punkter från respektive parti samt partiernas egen problemformulering. Materialet är hämtat från partiernas hemsidor för att tillhandahålla så aktuell och jämförbar information som möjligt (Socialdemokraterna 2019, 1-3) (Kristdemokraterna 2019, 1-3). Vidare kommer undersökningen att behandla två huvudteman, kontroll och styrning samt decentralisering/centralisering. För att förstå våra två huvudteman tar vi hänsyn till den svenska förvaltningskontexten och dess influenser av New Public Management. Vidare under studiens gång kommer ett organisationsteoretiskt perspektiv att tillämpas för att ge en djupare förståelse till övriga teman och ge svar till våra forskningsfrågor.

Frågorna vi kommer arbeta utefter är följande:

1. Vad är partiernas problemformulering? Det vill säga hur uppfattar och uttrycker de problemen inom sjukvården idag?
2. Vilka är deras förslag på åtgärder? Här ska vi titta på hur deras organisationsstrategier ser ut.
3. Varför ger de dessa förslag givet sina problemformuleringar? Hur ska dessa lösa problematiken? Här kommer vi diskutera indikatorer med utgångspunkt från våra teoretiska perspektiv.

1.3 Avgränsning och definitioner

Studien syftar till att vara djupgående. Det här avser vi att uppnå genom att analysera endast två partiers syn på organisation på vården. En komparativ del i studien avser att ytterligare fördjupa analysen. Vi har begränsat oss till två jämförelsebara punkter från respektive parti.

Organisation och verksamhet kommer att användas synonymt under studiens gång och syftar alltid på organisationen inom vårdsektorn.

Makt diskuteras implicit under studiens gång, det utgör inte studiens huvudfokus men begreppet angränsar till organisering. Vi förstår makt utifrån en bredare definition som inkluderar resurser, relationell makt och normerande makt. Det för att förstå förhandlingen om makt utifrån vår teoretiska ansats. Vi har även i åtanke den makt som förvaltningen har över politiken, underifrån makt (Hysing & Olsson 2012, s.122-132).

1.4 Kontext

New public management

År 1991, i boken *A Management for all Seasons?*, namnges den växande organisationstrenden New Public Management (NPM) för första gången. Forskaren Christopher Hood beskriver de organisatoriska förändringar såsom effektivitetsfokus, resultat- och utflödesfokus, konkurrens, kundorientering och en stark och självständig ledare. Han påvisar hur denna samling ideer blir populära inom förvaltningspolitiken men påvisar faran i att implementera en strategi som endast fokuserar på ekonomiska aspekter inom offentlig verksamhet (Hood i Laegreid 2016, s.2-3).

I valet 1976 fick en koalition mellan de tre borgerliga partierna Centerpartiet, Moderaterna och Folkpartiet majoriteten av rösterna. De initierade en omfattande decentraliseringsstrategi, och utvecklade kostnadseffektivitet och serviceorientering inom organisering av förvaltning. De lokala och regionala nivåerna skulle få en ökad självständighet genom en minskad reglering och kontroll med syfte att flytta beslutsfattandet närmare medborgarna (Sundström 2015, s.11-12). Bengt Jacobsson och Göran Sundström belyser att politiken alltid har hög påtryckning från både medborgare och förvaltning att behandla fler politikområden än vad de har kapacitet att göra. Det motiverar en delegering av frågor ner i den hierarkiska kedjan och ibland även en avpolitisering av frågor. En delegering till tjänstemän innebär en effektivisering av beslutsfattande (Jacobsson & Sundström 2015, s.2). Vidare menar de att politiker alltid väljer mellan avpolitisering och effektivisering å ena sidan, och demokrati och legitimitet å den andra. När politikerna effektiviserar genom delegering får de mindre att säga

till om, och medborgarna svårare att utkräva ansvar för beslut som ligger utanför politiken. Politiker har alltså ett intresse av att delegera men även av att framstå som ansvariga så att den demokratiska legitimiteten bibehålls gentemot väljarna (Jacobsson & Sundström 2015, s.2-3).

År 1980 introducerades resultatstyrning, formellt inskrivet 1988, med syftet att öka regeringens styrningskapacitet och att öka effektivitet och innovation. Göran Sundström menar att i reformen låg stort fokus på gränsskapande mellan politik och förvaltning. Förvaltningen skulle få friare tyglar för att uppnå de politiska målen samtidigt som utvärderingen av de offentliga verksamheterna skulle öka. Beslut delegerades nedåt i nivåerna. Politikerna skulle därmed få större utrymme till att arbeta med just policyskapande och målsättningar (Sundström 2015, s.13). Lennart Lundquist belyser att New Public Management ideologiska och organisatoriska kraft förändrar rollen medborgaren har gentemot sin förvaltning. Om medborgaren inte är nöjd med en tjänst kan den välja en ny aktör på marknaden. Medborgarna ska likt en kund, välja och styra marknaden genom vilka tjänster den använder (Lundquist 2014, s.116).

År 1990 ökade marknadskrafterna inom den offentliga sektorn, alla verksamheter som det fanns möjlighet att konkurrera om privatiserades. Året efter intensifierades marknadsstrategierna och medborgarnas rätt att välja emfaserades. Därmed framhåller Sundström att privatiseringar och privata alternativ till offentlig förvaltning fortsatte att uppmuntras (2015, s.15). Under nittiotalet lågt ett högt fokus på marknadsstrategi inom offentlig förvaltning som under den här tiden även möttes av en stark kritik som bland annat menade att demokrati värden negligerades (Sundström 2015, s.13). Lundquist argumenterar för att vår förvaltning verkar efter två värderingssystem som tillsammans utgör vårt offentliga etos (Lundquist 2014, s.111). Den ena är ekonomivärden, såsom funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Det andra består av demokrati värden; folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik (ibid). Dessa två värderingssystem, vårt offentliga etos ska verka för att uppnå det allmänna bästa. Dock påvisar han att genom NPM, vilket utgör en ideologisk och organisatorisk förändring av förvaltningen försummas demokrati värden allt mer. Liket den privata marknaden prioriteras de ekonomiska värdena (Lundquist 2014, s.112).

Cheferna inom förvaltningen och deras roller har förändrats till följd av NPM, liksom förvaltningens övriga värderingar är det ekonomivärden som betonas av ansvariga tjänstemän (Hysing & Olsson 2012, s.93). En del menar att de ansvariga tjänstemännens roll har påverkats till den grad att chefen för en förvaltning agerar identiskt med en chef för ett privat bolag, en direktör (Hysing & Olsson 2012, s.94). Mål-och resultatstyrning används av chefer för att driva på de statligt anställda. Relationen till medborgaren förändras, när mål och resultatstyrning används blir medborgarna till kunder. De ska utvärdera enskilda tjänster genom att byta aktör när dom är missnöjda och fylla i kundundersökningar. Skillnader mellan yrkesgrupperna inom förvaltningen nedtonas och medarbetare individualiseras genom individuell lönesättning och enskilda utvecklingssamtal. Sammanfattningsvis innebär den ansvariga tjänstemannens roll som direktör en förstärkt betoning av ekonomivärden (ibid).

Förvaltningen ansvarar för politikens implementeringsfas. Arbetet inom förvaltningen är en förlängning av den folkvalda demokratin och således bör arbetet inom den kännetecknas av demokratiska processvärden, enligt Lundquist (2014, s.131, 124). Samma värden som värdesätts i den politiska debatten, såsom öppenhet, diskussion, transparens och ansvar borde även värdesättas inom förvaltningen, då den är en del av den politiska kedjan. När förvaltningen istället börjar bejaka ekonomivärden och fasar ut demokrativärden liknar arbetet i implementeringsfasen av politiken mer arbetet av en privat aktör. Det skadar i förlängningen demokratin då den demokratiska kedjan i sin helhet genom detta blir mindre demokratisk (Lundquist 2014, s.111-134). Sundström menar att i dagsläget används inte utvärderingar och kontroller som underlag för framtida förbättringar. Det saknas även reflektioner om eventuella mönster och detta ger upphov till en risk då problem blir återkommande trots vetskap om dem (Sundström 2015, s.13).

2. Teori

2.1 Att kontrollera staten

Shirin Ahlbäck Öberg kartlägger flera olika möjliga förklaringar till det gransknings- och kontrollsamhälle som vuxit fram i Sverige. En handlar om att de offentliga verksamheternas uppgifter blivit allt fler och allt mer vittgående. Det handlar även om delegeringar som åstadkommit som effekt av nya metoder såsom resultatstyrning. New Public Management innebär en stor emfas på utflödeskontroll och växande transparens inom förvaltningen. Det var en åtgärd mot byråkratikritiken som menade att de offentliga verksamheterna behövde effektiviseras (Ahlbäck Öberg 2014, s.176-177). Peter Dahler-Larsen och Adiilah Boodhoo belyser antagandet att en ökad utvärdering ska bidra till ansvar, transparens och en bra styrning (Dahler-Larsen, Boodhoo 2019). Sara Carlbaum menar att granskning är ett verktyg till att legitimera styrningen, men också för att legitimera granskningsapparaten och därmed vara en styrningsteknik. Granskningen ska sammanlänka ansvarsutkrävandet och de demokratisk valda med förvaltningen, både offentliga och privata aktörer (Carlbaum 2014, s.4).

För att kunna utföra ett komplett ansvarsutkrävande framhåller Ahlbäck Öberg tre premisser. För det första krävs en vetskap om vem det är som är ansvarig för verksamheten. Det kan vara svårt att lokalisera denna person i Sveriges komplexa förvaltningsorganisation med flera politiska nivåer. Hon påpekar också att en oklarhet kring vem som är ansvarig kan likställas med att ingen är ansvarig. För det andra behövs en kunskap om hur förvaltningen utför sitt arbete där det fordras att verksamheterna uppvisar en transparens (Ahlbäck Öberg 2014, s.160-163). Den tredje förutsättningen är själva mekanismerna för att utkräva ansvar. De består bland annat av de allmänna valen och de statligt anställdas tjänstemannaansvar (Ahlbäck Öberg 2014, s.168).

Ahlbäck Öberg beskriver riksdagens förutsättningar för att kontrollera regering och förvaltning, vilket också är en av riksdagens huvuduppgifter. Riksdagen har sex kontrollinstitut tillgängliga varav riksdagens ombudsmän, har i uppgift att kontrollera de

offentliga verksamheterna så att de behandlar individer korrekt och enligt lagen. Det görs via granskning, offentliggörandet av rapporter och rådgivning om insatser (Ahlbäck Öberg 2014, s.164-167). Sundström påvisar att utvärderingar inte användes till grund för utveckling. Rapporter från olika tidpunkter jämfördes inte med varandra och i dem var samma styrkor, svagheter och förslag på problemlösningar förekommande (Sundström 2015, s.14).

Ahlbäck Öberg problematiserar validiteten i att utvärdera offentlig verksamhet där det är komplicerat att hitta legitima mått på kvalitet. Det leder till en negligering av det som inte går att mäta, där det endast är det mätbara som utvärderas. En annan problematik är effekterna som ges. En påföljd är att verksamheterna prioriterar sina granskade resultat framför att utföra sina faktiska uppgifter. En annan är att organisationen influeras av de värderingar som mäts i undersökningarna vilka kan nedprioritera verksamhetens professionella värdegrunder (Ahlbäck Öberg 2014, s.178-179).

2.2 Decentralisering och centralisering

Sabine Kuhlmann och Hellmut Wollmann beskriver decentralisering i kort som att uppgifter förflyttas från statlig nivå till regional och lokal nivå (2019, s.145). Deras definition av begreppet fokuserar på ett vertikalt perspektiv av decentralisering. Det står i kontrast till Christopher Pollitts beskrivning där befogenheter som vilar på ett fåtal aktörer fördelas över flera. Hans definition fokuserar snarare på decentralisering ur ett aktörsperspektiv (2016, s. 3). På samma vis definierar han centralisering ur ett aktörsperspektiv där definitionen innebär en koncentration av befogenheter (Pollitt 2016, s.9). Kuhlmann och Wollmann urskiljer två olika typer av decentralisering, politisk och administrativ. Den förstnämnda innebär att politiskt beslutsfattande överläts till regional samt lokal nivå, offentliga uppgifter utförs längre ner i kedjan och staten har inte rätt att kontrollera eller granska de befogenheter som har överlåtits (Kuhlmann & Wollmann 2019, s.145). Administrativ decentralisering är mindre omfattande, uppgifter delegeras från statligt håll till regionala och lokala delar av förvaltningen som utför uppgifterna. Den centrala staten innehar ansvaret att granska och kontrollera att uppgifterna utförs korrekt (ibid). Pollitt menar att politisk och administrativ

decentralisering ofta överlappar, men inte alltid (2016, s. 4). Han anser att det administrativa ska utgå från den politiska strukturen och att det därför finns en problematik i en högt decentraliserad administration i en politiskt centraliserad stat.

Vidare skiljer han på vertikal och horisontell decentralisering. Där står relationen organisationerna har till varandra i fokus. Del skiljer han mellan när staten delegerar till organisationer, vertikalt förhållande, dels när den samverkar med olika aktörer, horisontellt förhållande. Det sistnämnda kan kopplas samman med den nätverkande organisationsformen, även kallad governance. Den horisontella decentraliseringen har stort genomslag i dagens politiska debatt men Pollitt är kritisk till om retoriken verkligen avspeglar en sann bild av verkligheten (2016, s.5).

En annan typ av decentraliseringsform som vi kan finna är decentralisering i form av konkurrens och marknadsdecentralisering. Istället för att den delegerande organisationen bestämmer vem som ska utföra en uppgift får marknaden tävla om vem som får uppdraget (Ibid). Decentralisering uppfattas som en strategi till att ta politik samt offentliga tjänster närmare medborgaren. Genom att placeras lokalt kan organisationen bättre lyssna in närmiljön och behoven hos dem som nyttjar de offentliga tjänsterna. Även tjänstemännen sägs påverkas positivt av decentralisering. En del menar på att personalen är mer lojal mot mindre organisationer som de har större personlig kontakt med. Centralisering antas säkerställa en högre grad av jämlikhet (Pollitt 2016, s.8).

Centraliserade system ses som främjande för jämlikhet för alla medborgare. Centralisering och decentraliseringsprocesser går i cykler. När de negativa effekterna av en reform blir synliga, kommer röster i debatten fram som yrkar för motsatsen. Ofta pågår decentralisering och centraliseringsprocesser inom en förvaltning samtidigt men inom olika policyområden eller olika administrativa funktioner (Pollitt 2016, s.9).

2.3 Organisationsteori

Organisationsteorin som beskrivs i Patrik Halls bok *Managementbyråkratin* utgår ifrån att organisationer utgör en maktresurs i samhället samt utgör ett politiskt system i sig (2012, s. 194). Organisationens strukturella karaktär kommer alltid söka sig efter en ledare. Ledaren är i den här kontexten utbyttbar. Organisationen blir således en maktresurs för ledaren att styra och nyttja (Hall 2012, s.180). Organisationen är ett politiskt system som behöver ta omvärlden i beaktande, exempelvis måste den ta hänsyn till rådande normer. En stabiliserande styrning behövs och organisationen utvecklar institutionella normer och ideologier som kan användas som maktinstrument (Hall 2012, s.178, 194). David Osborne och Ted Gaebler menar att entreprenörsinriktade regeringar stimulerar konkurrens mellan välfärdsaktörer. Organisationerna drivs av sina uppgifter och ett stort fokus hamnar på de mätbara resultaten. Medborgarna omdefinieras till kunder, deras ökade valfrihet är en metod som ger medborgarna rollen som kontrollorgan över förvaltningen, den roll som politiken hade innan (Osborne & Gaebler via Dingwall & Strangleman 2007).

Hall menar att organisationer avpolitiseras. Det med argumentet att organisationer bör styras som rationella verktyg. Han menar dock att en avpolitisering är en högst organisationspolitisk handling. Det legitimerar och rationaliserar ledningens styrning och reducerar ideologisk styrning. Organisationen i sig ska uppfattas internt och externt som ett verktyg utan politisk prägel. Således är avpolitiseringsen ett verktyg till att främja organisationens, och elitens makt (Hall 2012, s.181).

Organisationen skapar institutionella normer som stödjer hur verksamheten organiseras. Normer såsom marknad, styrning, organisering och rationalitet utgör ett maktinstrument för ledningen och detta instrument institutionaliseras via normer. Ledningen avser förskjuta interna intressekonflikter genom normerande arbete inom organisationen (Hall 2012, s. 194). I likhet med Hall framhåller Dingwall och Strangleman normer inom organisationen som instrumentella för ledarens makt och styrning. Isomorfism beskrivs som är en process som ämnar göra organisationskulturen enkelriktad för att enklare legitimera organisationen. Organisationen tenderar att ta efter sin ledares normer och värderingar. Isomorfism kan

utvecklas genom tre sätt: tvingande makt, att organisationen tar efter framgångsrika modeller samt en normativ grund där exempelvis tjänstemännen har en gemensam värdegrund (Dingwall & Strangleman 2007).

Den organisatoriska eliten vill att medarbetare är lojala med organisationen, och att detta prioriteras över andra lojaliteter, såsom yrkeslojalitet. Därför behöver den organisatoriska identiteten stärkas och andra identiteter undermineras. Den professionella organisationsöverskridande lojaliteten som i förlängningen innebär en maktresurs och en kollektivt stark handlingskraft förminskas genom individualiseringsprocessen inom organisationen. Individuella mål, utvecklingssamtal och resultatstyrning där medarbetare jobbar enskilt och sedan jämförs gör organisationen till medarbetarens största fokus och det är gentemot den som lojalitet och prestation ska visas (Hall 2012, s.179-180). Ytterligare sätt att undergräva lojalitet inom en profession är skapandet av organisatoriska resultatenheter som sorteras utifrån en hierarkisk mall. Där koncentreras makten högre upp medan ansvaret läggs på tjänstemännen längre ner i det vertikala förhållandet. (Hall 2012, s.181)

Hall menar att organisationer har förmågan att påverka sin omgivning och att större, eller flera samarbetande, organisationer har kapaciteten att skapa ett helt politiskt område inom vilket de opererar. Organisationer har inte heller något större intresse av att ändra på uppfattningen att de är underordnade sina områden och sin miljö (Hall 2012, s.183, 215).

3. Metod och material

New Public Management används i vår analys av partiernas organiseringsstrategi av vården som en bredare bakgrund som båda partierna förhåller sin politik till. Vi tar hänsyn till hur NPM är en del av organisering och kontroll i den svenska förvaltningskontexten. I inledande stycken behandlas hur denna strömning förändrat svensk sjukvård och därför tillämpas detta i analysen. Vidare används styrning och kontroll i analysen för att förstå denna typ av organisering närmare och hur den förhåller sig till de folkvalda politikerna. Decentralisering och centralisering tillämpas för att förstå och förklara partiernas organisering av vården och hur politiken kan förstås ur ett vetenskapligt perspektiv. Partierna uppvisar en stor motsättning i hur de ser att svensk sjukvård ska förhålla sig till denna organisationsfaktor och därför är detta en central del av vår analys och teori. Genomgående används organisationsteori för att ge en förståelse för den underliggande makten som förflyttas och förhandlas om genom all typ av organisering av förvaltning.

Materialet är hämtat från partiernas hemsidor för att kunna ge så aktuell bild som möjligt av deras vårdpolitik (Kristdemokraterna 2019, 3)(Socialdemokraterna 2019, 3). Vi har tittat på problemformulering och valt ut två åtgärdspunkter att analysera, med utgångspunkt i vad partierna själva betonar samt vilka som är jämförbara. Avgränsningen till dessa två åtgärdspunkter innebär att ingen hänsyn tas till övrig information om åtgärdsförslag från respektive parti. Utifrån dessa har vi kommit fram till kontroll och styrning och centralisering/decentralisering som två organisationsstrategier som ska behandlas. NPM är en del av kontexten och bakgrunden och vi behöver därför ta hänsyn till denna idéströmming för att genomföra studien. Decentralisering och kontroll kommer att analyseras för att förklara åtgärderna närmre. Ett organisationsteoretiskt perspektiv används för att bringa djup och förståelse i relation till övriga teman. Det anknyter till större frågor såsom makt och styrning av förvaltning som ett bredare fall.

Kristdemokraternas respektive Socialdemokraternas organisationsstrategier kommer först att analyseras var för sig. Vidare kommer en komparativ analys genomföras för att urskilja likheter och olikheter mellan de olika strategierna. Det är viktigt att vara medveten om att det

är en idécentral studie som kommer utföras och därför kommer fokus inte ligga på vad eventuella slutsatser kan säga om partiernas politik (Esaiasson et.al. 2012 s.218). Studien är induktiv och vi har därmed ett öppet förhållningssätt till de slutresultat undersökningen kommer fram till (Esaiasson et.al. 2012, s.217).

3.1 Komparativ innehållsanalys

Studien tillämpar en komparativ innehållsanalys där ett kodat material ska analyseras och jämföras. Vi ska undersöka ett fall av förvaltningsorganisering. Först ska vi titta på de utvalda partiernas problemformuleringar som ligger till grund för deras organisationsstrategier. Vi ämnar analysera strategierna med utgångspunkt från problemformuleringarna men också utifrån bredare teman med statsvetenskaplig förankring. Vi har valt metoden för att kunna jämföra de två partierna som har störst stöd för sina organisationsstrategier. Det för att kunna utröna hur generella strömningar inom förvaltningspolitiken kommer till uttryck idag. Fokus ligger på att förklara hur idéerna om förvaltningsorganisering ser ut. Vad är deras definition av problemet, hur löser de detta genom sin organisering av vården och varför ser de ut så givet den problemformuleringen de har?

Vi har gått tillväga på följande sätt vid manuell kodning av vårt avgränsade material. Först har vi läst materialet, därefter valt ut bredare teman som utgör ett intresse för oss, kodningsenheter (Boréus & Kohl 2018, s. 59). Utifrån kodningenheter konstrueras ett kodningsschema, följt av urval av analysenheter, delen av texten som utgör vår empiri (Boréus & Kohl 2018, s. 60). Analysenheter som är relevanta för oss tydliggörs i vår forskningsfråga. Analysenheter läses repetitivt med hjälp av kodningsschemat, och empirin organiseras i delen nedan. Fokus ligger på förvaltningsorganisering, men med den deduktivt valda metoden finns en förförståelse för vilka kodningsenheter som är centrala i svenska organiseringsstrategier (Boréus & Kohl 2018, s.50). Kodningenheter som vi använt för att koda materialet är NPM, decentralisering/centralisering, och kontroll och styrning. Med hänsyn till intersubjektivitet (Boréus & Kohl 2018, s. 61) har vi valt att varje författare kodar det empiriska materialet separat och sedan byter. Genom att koda de två olika materialen

separat utifrån kodningsschemat och analysenheterna och sedan jämföra resultaten hoppas vi uppnå en högre grad av objektivitet.

3.2.1 Kristdemokraterna

Kristdemokraterna är ett parti som vilar på en kristen värdegrund (Kristdemokraterna 2019, 1). Deras människosyn utgår ifrån att alla människor är unika men har ett stort behov av gemenskap. De beskriver själva sina mest prioriterade frågor som vården, äldreomsorgen och tryggheten (Kristdemokraterna 2019, 2).

Kristdemokraterna vill genomföra en rad reformer inom området, såsom stärkta rättigheter för patienter, göra vården mer geografiskt jämlik samt utöka primärvårdens roll (Kristdemokraterna 2019, 3). Vi har valt ut två punkter samt Kristdemokraternas egen problemformulering att titta närmare på.

Kristdemokraterna benämner den svenska vården som i kris. Enda sättet att vända krisen är stora förändringar inom området. Krisen utgörs av bristande vårdkvalitet och långa vårdköer inom Sverige. Kristdemokraterna menar på att vården skiljer sig avsevärt beroende på landsting. De beskriver problematiken av att överfulla sjukhus har för vana att lägga patienter på en avdelning som inte uppfyller kraven på en användningsbar vårdplats, givet vården som patienten i fråga behöver (ibid).

Den första punkten som Kristdemokraterna föreslår handlar om skillnader mellan landsting. Det ska lösas genom att staten får ansvar för sjukvården. Genom en förflyttning till statligt ansvar ska geografisk jämlik vård säkerställas (ibid).

Den andra punkten som vi kommer att analysera är punkten om *fler vårdplatser*.

Kristdemokraterna vill lösa problematiken med överfulla sjukhus genom att belöna de landsting som klarar målet om 90% av korrekt användbara vårdplatser och belöna de

landsting ekonomiskt som klarar målet givet sin prestationsförbättring ska Kristdemokraterna få bukt med problemet (ibid).

3.2.2 Socialdemokraterna

Socialdemokraterna är det största partiet i Sverige med 28,3% i riksdagsvalet 2018 (Socialdemokraterna 1). De beskriver sig själva som ett parti som har byggts upp på en gemensam värdegrund bestående av demokrati, solidaritet, frihet och jämlikhet. Sedan partiet startades 1889 har de bidragit till allmän rösträtt och reformer för ökad välfärd (Socialdemokraterna 2).

Socialdemokraterna beskriver Sverige som ett land som har världens bästa vårdpersonal men bekräftar en oro de uppfattat från svenska folket. Det är en oro för längden på värdköerna och att distanserna till vissa vårdenheter är för långa. De beskriver en problematik i en ökad skillnad i vårdkvalitet beroende på geografi och där allt fler svenskar får vård snabbare på grund av försäkringar och god ekonomi medan att andra medborgare då blir lidande genom bortprioritering. Grundproblemet som åsyftas enligt tidigare resonemang är marknadsiseringen av vården (Socialdemokraterna 3).

Den första åtgärden Socialdemokraterna vill genomföra är att minska distansen till vården. Det ska vara okomplicerat och gå snabbt att få bra vård. Vårdens tillgänglighet utanför sjukhus, exempelvis primärvården, måste öka och de föreslår även digitala hjälpmedel som ett supplement till den fysiska vården. Vårdcentraler ska ha ökade befogenheter att utöva god vård. Partiet vill också utöka möjligheterna att utöva vård på landsbygden (Socialdemokraterna 3).

En ökad statlig kontroll är den andra åtgärden som Socialdemokraterna vill vidta. De anser att det skulle innebära en större garant för en jämlik vård över hela landet om staten tar ett större ansvar i form av utvärderingar och granskning av vårdenheter. Regeringen ska även kunna bidra med de resurser, till regioner och landsting, som krävs för att verksamheterna ska kunna

utvecklas. I samband med understödjandet till större resurser ska staten kontrollera att dessa verkligen nyttjas till att minska vårdköerna för medborgarna (Socialdemokraterna 3).

4. Analys

Frågorna vi kommer arbeta utefter är följande:

1. Vad är partiernas problemformulering? Det vill säga hur uppfattar och uttrycker de problemen inom sjukvården idag.
2. Vilka är deras förslag på åtgärder? Här ska vi titta på hur deras organisationsstrategier ser ut.
3. Varför ger de dessa förslag givet sina problemformuleringar? Hur ska dessa lösa problematiken? Här kommer vi diskutera indikatorer med utgångspunkt från våra teoretiska perspektiv.

4.1 Kristdemokraterna

4.1.1 Att kontrollera staten

Kristdemokraterna påvisar att Sverige står mitt i en vårdkris med alltför många patienter som på grund av platsbrist tvingas läggas in på avdelningar som inte når upp till kraven. Genom att ge ersättning baserad på prestation vill Kristdemokraterna att sjukhusen ska nå upp till målet på en genomsnittligt 90-procentig beläggning. En prestationsbaserad ersättning är tänkt att skapa incitament för de offentliga verksamheterna att höja sina prestationer. Det är viktigt att belysa den problematik som kan uppstå enligt Ahlbäck Öberg. Den innebär att verksamheterna kommer fokusera på de egenskaper som kommer att kontrolleras. Därmed riskerar de kvaliteter som inte är mätbara att negligeras (Ahlbäck Öberg 2014, s.178-179). Genom en ökad målsättning att nå upp till det prestationsmått som Kristdemokraterna vill sätta riskerar verksamheternas anställda tjänstemän att försumma sina professionella värdegrunder till förmån för de egenskaper som benämns i målen.

Införandet av prestationsmål innebär en bedömning av hur väl de offentliga verksamheterna nått upp till målen, vilket frambringa en ökad kontroll. Dahler-Larsen och Boodhoo har som bekant belyst det antagande som gjorts i att en ökad utvärdering bidrar till ett ökat ansvarstagande och en bra styrning (Dahler-Larsen, Boodhoo 2019). Det kan tänkas stötts av

Carlbaum som förespråkar att granskning legitimerar styrningen, och även granskningsapparaten i sig (2014, s.4). Det ligger, genom riksdagens ombudsmän, JO, i riksdagens makt att kontrollera förvaltningen och att alla offentliga verksamheter opererar enligt lagstiftningen (Ahlbäck Öberg 2014, s.164-167). Med bakgrund i ovanstående resonemang går det att anta att Kristdemokraternas förslag ses som en legitim åtgärd givet deras uppfattning om vårdens problematik. Enligt partiet är vårdssituationen i Sverige krisartad, och den prestationsersättning som föreslås ska vara en del i att få kontroll över situationen. Kristdemokraterna har till synes gjort samma antagande och ser en ökad utvärdering som en åtgärd kraftig nog att råda bot på bristen på vårdplatser de ser i vården. Det framgår inte i Kristdemokraternas förklaring till sitt förslag huruvida det följer samma riktning som riksdagens ombudsmäns åtgärdsförslag.

Kristdemokraternas förslag på ett prestationsmål ligger i linje med den NPM-influens som är populär i dagsläget. Genom resultat- och målstyrning antas förvaltningen effektiviseras likväl som att öka regeringens styrningskapacitet. Resultatstyrning, och tidigare resonemang kring utvärderingar är därmed båda åtgärder som används i syfte att stärka och förbättra styrningskapaciteten (Sundström 2015, s.13). En risk med en ökad resultatstyrning av verksamheter enligt den NPM-inspirerade marknadsmodellen är att ekonomivärdena tränger undan demokrativärdena (Lundquist 2014, s.112). Enligt ett sådant resonemang kan medborgarna ses som kunder där sjukvården kan tänkas värna om effektivitet snarare än patienternas bästa.

I sitt förslag på åtgärd angående prestationsersättning är Kristdemokraterna mycket kortfattade angående hur åtgärden ska implementeras eller vilka effekter den förväntas ge. Med en bakgrund i en problemformulering som behandlar kris kan det tolkas som att partiet legitimerar åtgärdens enkla formulering genom dess rationaliserande egenskaper. Hall menar att normer institutionaliseras inom organisationer. En norm kan ta ann egenskaper som just rationalitet, marknad eller styrning. Ett arbete med en sådan institutionalisering ska förskjuta interna intressekonflikter (Hall 2012, s.194). Det kan kopplas samman med isomorfism, processen inom vilken organisationskulturen enkelriktas för att organisationen ska legitimeras (Dingwall & Strangleman 2007). Ett införande av ersättning baserat på prestation kan enligt ett sådant resonemang kopplas till en förändring av organisationskulturen.

Rationaliserade normer förstärks och styrningen legitimerar sin egen makt över organisationen. Ersättningen kan ses som en tvingande makt, då verksamheterna måste uppnå sina beläggningsmål för att erhålla den, vilket är en typ av åtgärd som kan leda till en enkelriktning av organisationer.

Hall menar att organisationer kan ses som maktresurser. En organisation söker alltid efter en ledare (Hall 2012, s. 180) och tar efter ledarens normer och värderingar (Dingwall & Strangleman 2007). Genom NPM läggs ett större fokus på styrning och därigenom ledare för verksamheter. Hall menar vidare, i den här kontexten, att verksamheter kräver en stabiliserande styrning. Givet sin uppfattning om att vården är i kris och sjukhusen är överfulla, kan det tolkas som att åtgärden Kristdemokraterna föreslår har målet att stabilisera verksamheterna. Genom att organisationen strävar efter en ledare och tar efter denna ökar incitamenten till att de mätbara resultaten prioriteras på bekostnad av tjänstemännens professionella värdegrunder.

En prestationsbaserad ersättning kan ses som en åtgärd som kan förstärka organisationen som en rationell verksamhet, ett rationellt verktyg. Det framgår inte vilka hänsynstaganden som görs genom Kristdemokraternas förslag på åtgärd. Det kan antas att det procentuella målet på 90% ska utgå ifrån verksamhetens resurser, det vill säga sjukvårdsplatser. Däremot nämns inget om hänsyn till de olika verksamheternas förmåga att förändras och utvecklas. Åtgärden kan ses som en del av en avpolitisering av vårdens verksamheter utifrån idén att organisationer ska styras som rationella verktyg. Det legitimerar och rationaliserar styrningen och reducerar ideologier vilket förskjuter intressekonflikter, i form av tjänstemännens professionella värdegrunder kontra effektivitetsvärden. Sjukvården har en underliggande hierarkisk struktur i sig men man försöker osynliggöra intressekonflikter mellan medarbetare och reducera dem till individer som verkar inom en gemensam organisation (Hall 2012, s. 179-180).

4.1.2 Centralisering

Kristdemokraterna förstår vården som i kris. Krisen består av långa köer och ojämlik vårdkvalitet runt om i landet. Krisen ska lösas genom en centralisering. I sin första punkt beskriver Kristdemokraterna att de vill göra vården till statligt ansvar, ta tillbaka ansvaret från

och möjligen även ta bort landstingen. Centralisering brukar ses som en strategi för att samordna resurser, likställa åtgärder och se till att staten tar ansvar för en god helhet, enligt Politt (2016, s. 8). Kristdemokraterna bedömer att geografisk ojämlikhet är grunden till ojämn vårdkvalitet i Sverige idag. Således kan staten koordinera resurser för att motverka detta. Genom att styra allt från en plats kan de även se till ett enhetligt sätt att organisera vården (Kristdemokraterna 3). Sjukvården ska omorganiseras genom politisk centralisering.

Vad som ligger till grund för att olika landsting levererar så olika vård konkretiseras inte av partiet. Vi kan å ena sida tolka det som att olika landsting har olika resurser att ge olika vård, eller att styrningen av en del landsting brister. Att det kan finnas olika kvalitet av vård som ges inom samma landsting nämns inte. Detta får det att framstå som att landstingen ger en helt enhetlig vård och att geografisk ojämlikhet handlar främst om att stora skillnader finns mellan landsting. Skillnader inom osynliggörs genom att uteslutas från diskussionen. Genom problemformuleringen sätts ramarna för vilken typ av geografisk jämlikhet som behövs korrigeras.

Centralisering, som Kristdemokraterna vill genomföra syftar på en vertikal centralisering av de offentliga vårdaktörerna. Istället för att landstingen ska samordna vårdaktörerna ska staten sköta det. Centralisering sker alltså ur ett hierarkiskt perspektiv snarare än ur ett aktörsperspektiv. De politiskt beslutsfattande enheterna blir färre men utförande aktörer blir desamma. Även privata aktörer behålls, decentralisering genom marknadsivering behålls i Kristdemokraternas centraliseringstrategi. Deras politik kan därför förstås som centraliserande på ett politiskt men inte ett administrativt plan. Den övergripande graden av centralisering ur ett aktörmässigt perspektiv är relativt lika för medborgaren. Det kommer att finnas lika många verksamheter för medborgaren att vända sig till, liksom lika många aktörer för staten att styra. Decentralisering, som är en del i NPM- styrning (Sundström 2015, s.11-12) kan därför fortsätta att vara en del av den svenska vården trots centralisering av de politiska.

Den resursmässiga aspekten av jämlikhet nämns inte i Kristdemokraternas problemformulering. Att olika landsting skulle ha mindre ekonomiska resurser eller mindre personal med rätt utbildning förstås inte som strukturerande för vårdens kvalitet. Att inte

nämna det som en aspekt utan att istället geografi som en en strukturerande faktor kan uppfattas som ett positionstagande.

Politisk centralisering av sjukvården innebär att eliterna som styr sjukvården förhåller sig till politiker på riksnivå. Det istället för att förhålla sig till landstingspolitiker som är tillsatta genom att människor röstar på sjukvård som en regional fråga och separat från övrig politik. Det innebär att alla vårdenheter förhåller sig till samma politiker, vilket är tänkt att skapa samma slags normer på alla vårdenheter över landet. Politikerna på riksnivå har då närmare till vårdenheterna som maktresurs. Ansvariga tjänstemän i vårdenheterna vill gärna behålla makt (Hall 2012, s.180) och trots att riksdagspolitikerna tar tillbaka ansvaret kommer många frågor fortfarande behöva delegeras. Det ligger alltså i politikernas intresse att uppfattas som i maktposition men i realiteten är denna makten begränsad (Sundström & Jacobsson 2015, s.2-3). När direktörerna som ansvarar för sjukvården och politikernas mål är förenliga råder det balans mellan politik och förvaltning då båda förespråkar ekonomivården.

När politikerna har närmre till vårdenheter som maktresurs kommer enligt ett organisationsteoretiskt perspektiv eliterna inom organisationen att vilja bibehålla sin makt och politikerna kommer vilja bibehålla sin kontroll (Sundström & Jacobsson 2015, s. 2-3, Hall 2012, s. 180). Det följer ur resonemanget att det är en del av demokrati att kunna utkräva ansvar, därmed har politikerna ett behov att ses som ansvariga. Dock innebär den moderna välfärdsstatens omfattning att de fortfarande tvingas att avpolitiserat och delegera beslut. Det kan till och med ligga i deras intresse att avpolitiserat svåra beslut för att få mer tid att fokusera på en större mängd frågor som lockar nya väljare (Sundström & Jacobsson 2015, s. 2).

4.2 Socialdemokraterna

4.2.1 Att kontrollera staten

Socialdemokraterna uppfattar en oro från Sveriges medborgare om långa vårdköer. De beskriver en ökad ojämlik vård som effekt av geografi och ekonomi. Dessa problem beror,

enligt Socialdemokraterna, på den ökade borgerliga marknadsiseringen. Genom att bidra med fler resurser vill partiet åtgärda tidigare nämnda brister. De vill också öka den statliga kontrollen, det ska kontrolleras att de utdelade resurserna nyttjas till att korta vårdköerna och uppnå en ekvivalent vård oavsett var i landet man bor. De nämner inte vad en ökad kontroll innebär, eller hur den ska komplettera dagens kontroll av offentlig verksamhet. I nämnd åtgärd beskriver de inte hur stora eller vilken typ av resurser som de vill införa, inte heller om de ämnar komplettera andra resurser på något vis.

Socialdemokraterna förefaller likställa granskning med ett ökat ansvar, transparens och god styrning, likt antagandet som Dahler-Larsen och Boodhoo åskådliggjort (2019). Givet nämnd ekonomisk problematik i genomförandet av jämlik vård ämnar partiet öka kontrollen av de offentliga verksamheterna. Hypotetiskt kan det vara för att undersöka huruvida den vård som ges faktiskt är likvärdig oberoende av patienternas plånbok eller plats i landet. Genom att öka kontrollen kan syftet vara att verksamheterna ska uppvisa en högre grad av transparens. Den kan bidra till en ökad förståelse för vården och ett ökat ansvarstagande från organisationerna i linje med tidigare antagande (Dahler-Larsen och Boodhoo 2019). Det ökade ansvarstagandet kan då bli en komponent i utvecklingen mot att ge en likvärdig vård och korta vårdköerna.

Socialdemokraterna ämnar lösa problematiken genom en ökad statlig kontroll vilket ligger i linje med NPM. Under 1980-talets införande av resultatsstyrning fick förvaltningen mer frihet samtidigt som utvärderingar ökade, vilket överensstämmer med NPM. Det går här att dra en koppling till hur Socialdemokraterna avser att påverka. De nämner inte några regler kring den ökning av resurser de vill införa utan ansvaret för resursernas fokus kan vara delegerat, vilket är förenligt med NPM. Genom att bidra med resurser enligt tidigare resonemang och samtidigt öka kontrollen över verksamheternas arbete tycks partiet utgå ifrån de effektivitetsantaganden som görs enligt NPM. Med en ökad kontroll kan partiet avse skapa incitament för verksamheterna att utvecklas i en riktning mot en likvärdig vård och kortare köer. Utöver ett påskjut av resurser ligger ansvaret fortfarande hos verksamheterna att göra de interna förändringar som krävs för att påverka de problematiker som partiet beskrivit.

En ökad utvärdering och kontroll av verksamhet kan, som Ahlbäck Öberg nämnt även påverka de interna värderingsgrunderna inom en organisation. Det kan ske genom att

verksamheten snarare än att utföra sitt faktiska jobb lägger fokus på att utvärderingar ska se bra ut. Organisationen vill nå en bild av att vara effektiv, professionell och lägger därför fokus på de aspekter av jobbet som utvärderas. Den andra effekten kan vara att dessa mätbara värden influerar tjänstemännens professionella värdegrunder. Det som utvärderingarna mäter blir vad de anställda tar till sig som de viktigaste värdena och därmed vad de prioriterar i utförandet av sina arbeten (Ahlbäck Öberg 2014, s.178-179).

Tidigare stycke resonerar kring förändringar av de interna värdegrunderna i en verksamhet, vilka kan anknyta till organisationsteori som bland annat fokuserar på institutionalisering av normer. Dessa normer omsätts till styrning och rationalitet och därmed genomsyrar de organisationen. Det med syfte att förskjuta interna intressekonflikter, exempelvis den mellan tjänstemäns professionella värdegrunder och effektivitetsvärden implementerade av styrningen (Hall 2012, s.194). Ett införande av ökad kontroll och utvärdering kan därmed bidra till att förstärka en typ av normer och graden av deras institutionalisering. Genom NPM kan egenskaper som rationalitet och effektivitet vara förstärkta (Lundquist 2014, s.112) och det kan lägga grund för en ytterligare växande negligering av demokrativärden och tjänstemännens värdegrunder. Ett sådant normerande arbete kan kopplas till isomorfism som söker enkelriktad organisationskulturen för att motverka intressekonflikter.

Socialdemokraterna beskriver det underliggande problemet med den ojämlika vården som marknadsiseringen, möjligtvis menar de då att organisationer drivs som företag (Pollitt 2016, s5). De kan tänkas åsyfta ett mindre omfångsrikt tema än NPM genom att skriva marknadsisering, men det kan även antas vara två sammankopplade teman. NPM är utflödesorienterat till den grad att verksamheter får friare tyglar samtidigt som kontroll och utvärdering av deras resultat ökar (Hood i Laegreid 2016, s.2-3). Socialdemokraterna som säger sig stå emot marknadskrafterna, har lagt förslaget på åtgärd i linje med NPM. En tillskjutning på resurser som inte definieras och en ökad kontroll på att resurserna används till att korta köer och ge en högre grad av jämlik vård.

4.2.2 Decentralisering

Socialdemokraterna vill i sin första punkt minska distansen till vården, detta knyts till problemformuleringen av att medborgare känner en oro för att inte få hjälp i tid (Socialdemokraterna). Genom att göra vården lättare att använda ska oron hos medborgarna minska. Med problemformuleringen i sig säger de implicit att det inte är något större problem med vården. Så som de formulerar problemet menar de att medborgaren bara upplever att hen inte får hjälp tillräckligt snabbt eller att processen till att få vård upplevs komplicerad.

Närheten till medborgarna ska uppnås genom att fler vårdaktörer finns att tillgå. Då kommer medborgare kunna sprida ut sig, köer blir kortare, är det väntetid hos en aktör kan medborgaren gå till nästa. Detta förhållande mellan medborgare och offentliga tjänster används frekvent inom New Public Management, vi ser en förändring av medborgaren som alltmer blir till en kund, som antas utvärdera genom att navigera marknaden (Hood i Laegreid 2016, s.2-3). Detta är decentralisering ur ett aktörsperspektiv, då vården portioneras ut på fler aktörer snarare än att delas upp på flera hierarkiska nivåer. Medborgarens rätt att välja vårdaktör ses som ett värde i sig. Typen av aktörer som ska breddas nämns inte av partiet. Dock beskrivs digitala vårdtjänster som en vårdaktör som kan utökas. Genom att inte nämna om aktörerna är offentliga eller privata kan det tolkas som att marknaden med båda typer kommer att behållas.

Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv innebär decentralisering av sjukvården att eliterna i sjukvårdsenheterna får ökad makt. Genom att decentralisering sker, och att fler vårdaktörer är närvarande begränsas politikerna i sin styrning (Sundström & Jacobsson 2015, s. 11-12). Fler beslut behövs tas och således avpolitiserats många beslut för att allt inte hinns med, och eliten får ökad makt. Det kan ibland ligga i politikens intresse, då eliterna inom sjukvården ofta främjar effektivitetsnormer och detta är det politikerna önskar utan att behöva ta direkt ansvar för det (Sundström & Jacobsson 2015, 2-3).

Genom att eliterna i organisationerna får ökad makt kommer det i sin tur försvaga yrkesgruppernas egna yrkesmässiga normer (Hall 2012, s.180). De normer som ledningen

försöker implementera är inte färgade av normer som präglar yrket utan de som eliterna vill främja.

4.3 Komparativ analys

Partierna beskriver problematiken i vården på olika vis. Kristdemokraterna framhåller en krissituation utifrån vilken de legitimerar en större organisatorisk förändring, politisk centralisering. Socialdemokraterna definierar problemet främst som en oro hos medborgaren vilket i sin tur legitimerar en ytterligare decentralisering då vården är svårnavigerad och otillgänglig.

Både Kristdemokraterna och Socialdemokraterna föreslår ökad kontroll i sina åtgärder för vården. Det lägger fokus på utflöde och resultat snarare än hur mycket resurser det läggs på att utveckla organisationens arbetssätt. Det här kan beskrivas som NPM-influerat förhållningssätt. Utöver problematiken i att säkerställa utflöde som en direkt konsekvens av något som gjorts eller inte gjorts så är vad vi kan mäta begränsat. Vad som ska mätas måste utformas och preciseras, i denna process blir ekonomivärden ofta väl utvärderade medan demokrativärden som utgör en svårighet att utvärdera därmed prioriteras bort. Följden av detta blir att kontrollinstrument i sig formar vårdens prioriteringar. Styrning i form av resultat och mål skapar incitament för att homogenisera normer och kultur i organisationerna. Enligt det organisationsteoretiska perspektivet främjar eliten inom organisationen att interna intressen neutraliseras och ger vika för övergripande mål. Därmed kommer yrkesrollerna hamna i skymundan. Sammanfattningsvis, vid en jämförelse partierna emellan ger de båda förslag på åtgärder som homogeniserar vården och är effektivitetsorienterade. Båda partierna är influerade av NPMs fokus på vad som produceras. Men saknar ett kritiskt perspektiv på hur fokus på resultat kan bidra till en institutionaliserad styrningsnorm såsom effektivitetsnormer, avpolitisering och rationalitet, och minska förankringen av demokrativärden inom vården.

En ökad granskning kan ses som en styrningsstrategi i sig. Den antas legitimera styrningen och leda till ett ökat ansvar. Förslagen om ökad kontroll ska enligt ett sådant resonemang

legitimera den styrning som genomför dessa, tydliggöra ansvar och leda till bättre resultat. Utifrån Kristdemokraternas problemformulering om en vård i kris kan förslaget genom att tydliggöra ansvar vara ett incitament till att strukturera vården och råda bot på krisen. Socialdemokraterna som beskriver problemet som en oro uttryckt från medborgarna kan behöva legitimera sin styrning och tydliggöra ansvar utefter sin uppfattning om att vården uppfattas som svårtillgänglig. De båda partierna kan enligt ett sådant resonemang ha likartade organisationsstrategier med liknande motiv om att tydliggöra ansvaret och legitimera sin egen styrning.

Kristdemokraterna och Socialdemokraterna beskriver olika problem inom vården. I sin formulering menar båda att jämlikhet utgör ett problem men synen på vilken typ av jämlikhet det handlar om skiljer sig delvis. Kristdemokraterna ser geografin som skapande av ojämlikhet i form av skiljande kvalitet mellan landsting. Socialdemokraterna framhåller geografi men i kombination med ekonomiska förutsättningar som orsaker till ojämlik vård. Genom att ha landsting som ett kriterium för ojämlikhet och geografi så förskjuter Kristdemokraterna fokus på ojämlikhet inom landsting. Socialdemokraterna framhåller marknadisering som en del av grundproblemet till ekonomisk ojämlikhet men deras förslag på åtgärder faller väl inom ramen för NPM och marknadisering. Decentralisering kan ske på många olika sätt där introduktion av privata aktörer är en form av decentralisering. Även många typer av vårdaktörer, oavsett om de är privata eller offentliga, bidrar till vidden på marknaden och ger därmed en ökad decentralisering och högre grad av marknadisering. Därmed tycks båda partierna tillämpa, i olika grad, NPM-influerade organisationsstrategier, utifrån åtgärdsförslagen.

Båda partier vill förändra organiseringen av sjukvården för att förbättra vården och därigenom korta köer och ge en mer ekvivalent vård. Socialdemokraterna vill bibehålla statens och landstingens positioner och politiska ansvar. Partiet antar att genom decentralisering ska vårdtjänsterna komma närmare medborgarna och genom landstingen blir vården mer lyhörd och anpassad efter befolkningen. Kristdemokraterna vill ha en politisk centralisering av sjukvårdsfrågorna. Deras antagande är att en central organisering kommer att jämna ut skillnader i kvalitet av vård. Eftersom det primärt rör sig om en politisk centralisering kommer det ur ett aktörsperspektiv vara lika många verksamheter som utför

vård och administrativa uppgifter. Därmed kommer det ske en ansvarsförskjutning genom delegering av uppgifter och ansvar. Det finns en motsättning mellan att behöva decentralisera beslut till tjänstemän och bibehålla den demokratiska legitimiteten. Det är en fråga om hur stort avkall medborgarna vill göra på att utkräva politiskt ansvar till förmån för effektiv vård. Å ena sidan är det väsentligt att kunna utkräva ansvar. Å andra sidan kan en välfungerande förvaltning ge legitimitet i sig. Givet sin problemformulering ser Socialdemokraterna att det finns problem med ojämlik vårdkvalitet men de anser att en effektivisering och rationalisering av vården kommer leda till en mer likvärdig vård. Kristdemokraterna å andra sidan ser att en politisering av delar av frågan kommer skapa mer legitimitet åt den effektivisering som de vill genomföra.

Avpolitisering är en del av båda partiernas organisationsstrategier, vilket i sin tur kan kopplas till att vårdverksamheterna är maktresurser. De interna normerna och egenskaperna inom organisationen blir till verktyg för styrandet av dem. För att uppnå bättre vårdresultat, kan det antas att partierna söker påverka de institutionaliserade normerna inom verksamheterna. Därmed kan organisationskulturen enkelriktas och värdegrunder homogeniseras. Följaktligen blir verksamheten i högre grad en rationell, effektiv resurs som dess tillsatta elit får enklare att manövrera i jakten på ett bättre resultat. Den ansvariga tjänstemannen, ofta i form av direktör, blir genom sin roll en budbärare och befäster ekonomivärden. Mål och resultatstyrning pressar vårdanställda att producera och ger en ökad arbetsbörda. Det blir ett verktyg för eliten att avpolitisera verksamheterna där de anställda primärt möter en kund och sekundärt är en medicinskt utbildad tjänsteman. Genom sin åtgärd gällande prestationsersättning vill Kristdemokraterna införa ett praktiskt mål om sängplatser. Det faller inte på någon specifik yrkesgrupp, utan på verksamheten i sin helhet då partiet inte är tydligt med vem ansvaret ligger hos. Ett problem utan en tydlig ansvarig innebär att ingen har ansvaret. Det som faller på organisationen som helhet innebär en avpolitisering av ansvaret. Även yrkesgrupperna som är verksamma inom vården presenteras som en enhetlig grupp. Vidare undångöms interna yrkesroller som ramgivande av vårdens arbete och hur uppgifter kommer att delegeras. Genom att införa ökad kontroll kan Socialdemokraternas förslag innebära i en avpolitisering av verksamheten. Den ökade kontrollen kan influera eliten att enkelrikta sin organisation för att lättare styra. Därigenom institutionaliseras de egenskaper som utvärderas och utflödesfokuset förstärks.

5. Slutsats

Partiernas problemformulering tar avstamp i kris respektive oro. Båda ser en ojämlik vårdkvalitet där det geografiska perspektivet spelar stor roll, endast Socialdemokraterna ser till de ekonomiska aspekterna. Kristdemokraterna föreslår en centralisering av det politiska ansvaret och en prestationsbaserad ersättning utifrån ett procentuellt beläggningsmål. Socialdemokraterna vill behålla det decentraliserade vårdssystemet, skjuta till resurser och öka statens kontroll.

Båda partierna är influerade av NPM som är en del av den svenska vårdkontexten. Enligt det organisationsteoretiska perspektivet avpolitiserar vårdfrågor till gagn för organisationseliternas makt. De organisationselitiska spelarna vill enkelrikta organisationskulturen för att stärka sin egen makt och legitimera den resultatnriktade styrningen. Politiken spelar, genom sina åtgärder, organisationseliter i handen istället för att stötta professionella yrkesgrupper. Organisationseliterna förstärker och legitimerar också politikernas makt och styrning.

Respektive parti ser organisationsstrategier i form av centralisering och decentralisering som centrala för sina åtgärder. Kristdemokraterna ser politisk centralisering som en del i att skapa en jämlikare vård. Samtidigt framhåller Socialdemokraterna en tillgänglighet av tjänsterna som mer fördelaktig för medborgarna. Kristdemokraterna poängterar demokratisk legitimitet inom vården och vill därför tydliggöra ansvaret. Socialdemokraterna menar att en effektiv vård som är lyhörd för medborgaren ger legitimitet i sig.

En ökad granskning föreslås av båda partierna på olika sätt. Båda ligger i linje med de antaganden som legitimerar styrning och leder till ökat ansvar och transparens. Vidare föreslår Kristdemokraterna mål- och resultatstyrning vilket innebär en avpolitisering och ger ett ökat fokus på vårdens utflöde istället för vad den faktiskt gör. Socialdemokraternas ökade kontroll lägger stor press på organisationseliten att uppvisa goda resultat. Eliten implementerar i sin tur dessa värden i organisationskulturen och avpolitiserar verksamheten.

Mål- och resultatstyrning och delegering verkar båda för att ekonomivärden betonas och demokrativärden nedprioriteras.

6. Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2014. ” Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället” i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur AB, s.159-183.

Carlbaum, Sara, 2014. “Marknadens misslyckande? Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor”. *Utbildning och demokrati*, vol. 23, nr. 1, s. 39-56. [Tillgänglig elektronisk]
<https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/forskning/forskningsmiljoer/hs/humus/utbildning-och-demokrati/2014/nr-1/sara-carlbaum---marknadens-misslyckande-om-behovet-av-utokad.pdf>

Dagens Samhälle, Ebba Busch-Thor. 2017, *Växande vårdköer ett S-märkt svek*. [Elektroniskt]
<https://www.dagensamhalle.se/debatt/kd-vaxande-vardkoer-ett-s-markt-svek-19117>.
Hämtad: 2019-12-25.

Dahler-Larsen, Peter & Adiilah Boodhoo, 2019. “Evaluation culture and good governance: Is there a link?”. *Sage Articles*, vol. 25, nr. 3 [Tillgänglig elektroniskt]
<https://journals-sagepub-com.ludwig.lub.lu.se/doi/10.1177/1356389018819110>

Dingwall, Robert & Tim Strangleman, 2009 [2007]. “Organizational Cultures in the Public Services”, i Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., och Christopher Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. [Tillgänglig elektroniskt].
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-21>

Fazelian, Aylin, Kenneth G. Forslund, Joakim Jättebring, Jim Aleberg & Janette Olsson, 2019. “Ebba Busch Thors (KD) sjukvårdsretorik är ologisk”, *Göteborgsposten*, debattartikel. 2019-09-31.[Elektroniskt tillgänglig]

<https://www.gp.se/debatt/ebba-busch-thors-kd-sjukv%C3%A5rdsretorik-%C3%A4r-ologisk-1.19774692> Hämtad: 2019-12-25.

Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber AB

Hysing, Erik, Jan Olsson 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran. 2015. "The Europeanization of the Swedish State". Jon Pierre (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.

Kristdemokraterna 1, 2019. *Kort om oss*. [Elektroniskt]

<https://kristdemokraterna.se/om-oss/kort-om-kristdemokraterna/>. Hämtad: 2019-12-05.

Kristdemokraterna 2, 2019. *Ideologi och principprogram*. [Elektroniskt]

<https://kristdemokraterna.se/var-politik/ideologi-och-principprogram/>. Hämtad: 2019-12-05.

Kristdemokraterna 3, 2019. *Vård och Omsorg*. [Elektroniskt]

<https://kristdemokraterna.se/vard-och-omsorg/>. Hämtad: 2019-12-05.

Kuhlmann, Sabine & Hellmuth Wollmann, 2019. *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.

Lundquist, Lennart. (2014). "Etik i offentlig förvaltning" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur AB, s.111-134.

Lægreid Per, 2016. "Christopher Hood, A Public Management for all Seasons?" i Lodge Martin, Edward C. Page, & Steven J. Balla (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press. [Tillgänglig elektroniskt].

<https://www-oxfordhandbooks-com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-25?print=pdf>.

Novus 1 (2019). *Bästa parti i politiska sakfrågor*. Tillgänglig:

<https://novus.se/valjaropinionen/valjarforstaelse/basta-parti-politiska-sakfragor/> Hämtad: 2019-12-10.

Pollitt, Christopher, 2007. Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management i Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt (red). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press. [Tillgänglig elektroniskt].

<https://www-oxfordhandbooks-com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-17?>

SFS 1974:152. Regeringsformen.

Socialdemokraterna 1, 2019. *Valanalys 2018*. [Elektronisk]

https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d0464084f/1568881613338/valanalys_2018.pdf Hämtad: 2019-12-05

Socialdemokraterna 1, 2019. *Valanalys 2018*. [Elektronisk]

https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d0464084f/1568881613338/valanalys_2018.pdf Hämtad: 2019-12-05.

Socialdemokraterna 2, 2019. *Vår Historia*. [Elektronisk]

<https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/om-partiet/var-historia#h-Valfardspolitikenuformas> Hämtad: 2019-12-05

Socialdemokraterna 3, 2019. *Sjukvård*. [Elektronisk]

<https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/sjukvard#0> Hämtad: 2019-12-05

Sundström, Göran. 2015. "Administrative Reform". Jon Pierre (red.). *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.