

# Dags för omprövning

– en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet

*Per Molander*

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2017:1*



**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24573-6

# Förord

De senaste decennierna har den offentliga sektorn genomgått stora förändringar. Under 1980-talet började det växa fram en syn på den offentliga sektorn som uppmärksammade de problem det innebar att den offentliga sektorn stod utan konkurrens; verksamheterna hade svårt att jämföra sig med andra och veta om de presterade bra. Användare av de offentliga tjänsterna hade inte heller något val om de blev missnöjda. Avsaknad av drivkrafter för effektivisering drev upp utgifterna för verksamheterna. Som en följd kom delar av den offentliga sektorn att konkurrensutsättas. Inspirerad av teorier som hämtats från bland annat näringslivet – new public management (NPM) – kom också själva styrningsmodellen att förändras.

Resultatet har blivit en offentlig sektor som ser helt annorlunda ut i dag än för 30 år sedan. Den offentliga sektorn samverkar och konkurrerar med privat verksamhet i högre grad än tidigare. Har då de ursprungliga målen med förändringarna uppnåtts? Har verksamheterna blivit effektivare och mer efterfrågeanpassade? De försök som har gjorts för att utröna effekterna har många gånger fått konstatera att möjligheten till utvärdering är begränsad.

ESO har som uppdrag att genom sitt arbete bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhälls-ekonomiska avgöranden. När det gäller effekterna av reformerna inom den offentliga sektorn finns skäl att söka mer kunskap men också att låta olika synpunkter mötas.

I denna rapport till ESO betraktar Per Molander de genomförda förändringarna inom skolan, sjukvården, socialförsäkringsområdet och andra delar av den offentliga sektorn. Han kommer till slutsatsen att betydande delar av NPM-reformerna bör omprövas och reverseras. Inte minst beror det enligt författaren på den offentliga sektorns särart, där såväl graden av öppenhet som drivkrafter skiljer sig från den privata sektorn.

Det kan samtidigt konstateras att ett återställande till tidigare politik innebär långtgående förändringar inom de aktuella sektorerna. Dessutom reser det frågor om en reversering är mest ändamålsenligt och rätt väg. Vidare måste de problem och svårigheter som rapporten belyser vägas mot andra värden som exempelvis valfrihet och mångfald.

Min förhoppning är att rapporten ska utgöra ett underlag och ge nytt bränsle till den alltid aktuella diskussionen om hur den offentliga verksamheten ska styras och vilken roll medborgarna och den privata sektorn bör spela.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp där personer med god insikt i dessa frågor har ingått. Gruppen har letts av Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Författaren svarar själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i mars 2017

Hans Lindblad  
Ordförande i ESO

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>35</b>
1.1 Bakgrund .....	36
1.2 Rapportens huvudteman .....	37
1.3 Syfte .....	39
1.4 Informationsunderlag.....	40
1.5 Rapportens disposition.....	41
<b>2 Gränsytan mellan offentligt och privat .....</b>	<b>43</b>
2.1 Det offentliga åtagandet .....	43
2.2 Implementering av det offentliga åtagandet.....	47
2.3 Produktionsregim .....	52
2.4 Den offentliga sektorns särart – offentligt etos.....	57
2.5 Den offentliga sektorns särart – öppenhet.....	62
2.6 Summering .....	63
<b>3 New Public Management.....</b>	<b>65</b>
3.1 Bakgrund .....	65
3.2 Karaktärisering.....	67
3.3 NPM i Sverige .....	77

3.4	Summering .....	82
<b>4</b>	<b>Observerade förändringar .....</b>	<b>85</b>
4.1	Allmänna erfarenheter.....	85
4.2	Utbildning.....	91
4.3	Hälso- och sjukvård .....	114
4.4	Socialförsäkringen .....	121
4.5	Summering .....	127
<b>5</b>	<b>Analys .....</b>	<b>131</b>
5.1	Det offentliga åtagandet.....	131
5.2	Konsekvenser för politikens utformning.....	141
5.3	”Granskningssamhället” .....	150
5.4	Budgeteffekter .....	158
5.5	Valfrihetsargumentet.....	160
5.6	Summering .....	165
<b>6</b>	<b>Alternativa vägar till bättre styrning .....</b>	<b>167</b>
6.1	Krav på situationsanpassade åtgärder.....	168
6.2	Utvecklad egenregi.....	170
6.3	Tillitsbaserad styrning och professionernas roll.....	171
6.4	Aktiv upphandling.....	180
6.5	Effektivare flödeshantering.....	182
6.6	Resultatstyrningens framtida roll.....	183
6.7	Analysmyndigheterna .....	202
6.8	Summering .....	215

<b>7</b>	<b>Lärdomar.....</b>	<b>217</b>
7.1	Lägesbeskrivning.....	217
7.2	Principer för omprövning.....	218
7.3	Polycyslutsatser .....	220
	<b>Referenser .....</b>	<b>231</b>
	<b>Bilaga Sortering av statliga myndigheter.....</b>	<b>257</b>





# Sammanfattning

Stora förändringar har under senare decennier skett både i gränsdragningen mellan offentligt och privat och i styrningen av de verksamheter som bedrivs med någon form av offentligt engagemang. Åtskilliga av förändringarna kan knytas till det komplexa av idéer som går under namnet New Public Management (NPM). De har ofta utformats efter utländska förebilder, som har anpassats mer eller mindre väl till svenska förhållanden. Förändringarna innebär en rörelse från offentligt mot privat och har genomförts på alla nivåer – ifrågasättande av det offentliga åtagandet, nya driftsformer som bolag och stiftelser, ökade privata inslag i finansiering och produktion av offentliga tjänster, kvasimarknader och import av styrmetoder, begrepp och personer i ledande ställning från den privata sektorn.

## *Motiv bakom förändringarna*

De viktigaste motiv som presenterades för ett regimskifte var en önskan att öka *effektiviteten* i den offentliga verksamheten och att dämpa *utgiftsutvecklingen*. I det längre perspektivet förutsåg man demografiska förändringar som skulle medföra en växande försörjningsbörda för den arbetande befolkningen, och det ansågs nödvändigt att både begränsa de totala utgifterna och öka utbytet av de resurser som används inom den offentliga sektorn. De medel som skulle utnyttjas för att uppnå dessa övergripande mål var professionella ledningsmetoder, decentralisering av beslut, resultatstyrning, konkurrens och en allmänt stärkt disciplin när det gäller utgifter.

Under 1980-talet var kärnan i det offentliga åtagandet – infrastrukturen, välfärdssektorerna, försvar, rättskipning och förvaltning – väl fungerade i internationell jämförelse. Samtidigt fanns

incitamentsproblem i socialförsäkringen, och pensionssystemet framstod inte som finansiellt hållbart på sikt. Det framfördes från vissa håll också mer allmänt hållna krav på den offentliga sektorns förnyelse. Nyckelord i den debatten var förbättrad service och valmöjligheter i den offentliga sektorn, medborgaren i centrum, delaktighet och stärkt kommunal demokrati.

### *Syften med rapporten*

Syftena med denna ESO-studie är följande:

- att etablera en funktionell begreppsram för analysen av gränsytan mellan privat och offentligt
- att på ett översiktligt plan samla några av de viktigare erfarenheterna från de senaste decenniernas styrningsförändringar och dra slutsatser av dem
- att, fortfarande på ett översiktligt plan, diskutera hur principerna för styrningen av den offentliga förvaltningen kan utvecklas. Både den statliga och den kommunala sektorn behandlas, bland annat därför att några av de fundamentala frågorna rör arbetsfördelningen mellan stat och kommun eller skapandet av juridiska subjekt skilda från staten. De två grundläggande frågorna är alltså dels hur gränsen mellan offentligt och privat ska dras, dels hur den verksamhet som på så sätt definieras som offentlig bör styras.
- att mer specifikt diskutera hur resultatstyrningen i den statliga förvaltningen kan utvecklas och hur den förhåller sig till de professionella gruppernas ställning
- att diskutera vilken roll utvärdering och de så kallade analysmyndigheterna bör spela i styrningen av den offentliga verksamheten.

### *Gränsytan mellan privat och offentligt*

Ett inslag i NPM-doktrinen är tanken att det inte föreligger någon skillnad mellan privat och offentligt sektor och att import av lösningar och rekryteringar från den privata sektorn till den

offentliga därmed är oproblematiska. Detta är en felsyn. Den offentliga sektorn skiljer sig från den privata i framför allt två viktiga avseenden: den *grundläggande logiken* och *graden av öppenhet*.

I en privat verksamhet styrs det dagliga arbetets beslut och handlande av det överordnade målet om vinstmaximering och ansvaret gentemot ägarna. Några decenniers empirisk forskning har visat att det finns signifikanta skillnader mellan offentliganställdas och privatanställdas referensramar – vad som kan sammanfattas under rubriken *offentligt etos* (public service mentality). Även om det finns gemensamma inslag i de normer som styr offentlig och privat sektor, till exempel effektivitet och service, är skillnaderna mellan politiskt styrda och marknadsstyrda verksamheter viktiga. Den privata sfären har exempelvis inget eget krav på likabehandling; däremot kan både interna och externa krav på icke-diskriminering innebära vissa restriktioner.

Också vad avser *öppenhet* finns det viktiga skillnader mellan offentligt och privat. Öppenhet i form av exempelvis meddelarskydd är ett viktigt inslag i kvalitetssäkringen av en verksamhet. Öppenhet har positiva biverkningar också på innovationsarbetet i en sektor. Medan samarbete myndigheter emellan är ett naturligt inslag i verksamhetsutvecklingen, lägger kommersiella intressen hinder i vägen för informationsspridningen i den privata sfären.

Inom den offentliga sektorn är öppenhet grundregeln, och det är avsteg från denna som specificeras i sekretess- och personuppgiftslagstiftning. I den privata sektorn gäller i stället kommersiell sekretess som grundläggande princip, och det är avsteg från sekretessen som specificeras i exempelvis aktiebolagslagens redovisningskrav. Även i detta avseende riskerar samhället alltså att göra en förlust, när en verksamhet övergår från offentlig till privat regi.

### *Motiv för offentliga åtaganden*

De situationer som typiskt ger upphov till marknadsmisslyckanden är grundligt analyserade i den ekonomiska teorin. De viktigaste exemplen på misslyckanden handlar om negativa externa effekter (miljöpåverkan, segregation) och dess spegelbild, positiva externa effekter eller kollektiva nyttigheter (infrastruktur, spridnings-

effekter av utbildning), långsiktiga beslut (utbildning, pensionsparande, förvaltning av naturresurser) och informationsbrister av olika slag (kvaliteten i erbjudna tjänster).

Med utgångspunkt i en analys av detta slag kan förutsättningarna för olika sätt att förverkliga politiken diskuteras. Huvudmannaskapet måste förläggas på rätt nivå inom den offentliga sfären – stat, kommun eller landsting. Finansieringen ska lösas med en lämplig kombination av skatter och avgifter. Vad gäller produktionen måste man avgöra vad som ska skötas i egen regi och vad som kan läggas ut på externa utförare.

En generell observation vid tillämpningen av detta analyschema är att de motiv för offentliga åtaganden som kommer fram i analysen ofta är fler och viktigare än vad en standardbetonad ekonomisk utredning ger vid handen. Försummelser av detta slag har bidragit till sämre utfall av politikförändringar än förväntat.

### *Erfarenheter av NPM-inspirerade förändringar är blandade*

I rapporten redovisas en sammanvägd utvärdering av NPM-reformer i Sverige och utomlands. Effekter är både positiva och negativa. De positiva effekter som har registrerats – ökat utbud, sänkta kostnader – har dock mer att göra med alternativ och konkurrens än med ägarform. Till de negativa effekterna hör ökad budgetbelastning, kvalitetsproblem och ökad risk för korruption.

I flera fall har genomförda reformer haft föga anknytning till de faktiska problem som har funnits inom respektive verksamhetsområde och konsekvensanalyserna före beslut har ibland varit otillräckliga. Ett exempel är att pensionsreformen motiverades av att det tidigare pensionssystemet inte var långsiktigt hållbart givet de förutsedda demografiska förändringarna, men premiepensions-systemets NPM-inspirerade komponent, det så kallade fondtorget, har i genomsnitt försämrat utfallet för de blivande pensionärerna.

Valfrihetssystemen har inneburit ökat utbud och inflytande för brukarna på vissa områden, men detta ökade inflytande fördelar sig ojämnt över befolkningen och har dessutom ibland lett till oönskade effekter. Valfrihetssystem baserade på skolpengar och andra liknande ersättningsschabloner har dessutom den egenskapen att hela vinsten med den produktivitetsökning som eventuellt

åstadkoms stannar hos producenten. Ur ett offentligfinansierat perspektiv är de därför ointressanta.

Man har också underskattat de långsiktiga effekterna av att släppa in privata producenter, konsekvenser som inte finns med i beslutsunderlagen och som naturligen inte kommer med i de utvärderingar av NPM-reformerna som har genomförts. Privata aktörer söker olika vägar att öka vinsterna i verksamheten och kan då bidra till att belastningen på den offentliga budgeten ökar i stället för att minska. Återverkningarna kan också bli politiska, som i fallet med privata fångvårdsanstalter i USA, där producentorganisationerna systematiskt arbetar för förlängda strafftider, i strid med vad den kriminologiska forskningen rekommenderar.

I rapporten analyseras tre sektorer närmare – utbildning, hälso- och sjukvård och socialförsäkring. *Utbildningssystemet* har genomgått särskilt stora förändringar. Vissa av dessa har anknytning till NPM-doktrinen – skolpengar, fri etableringsrätt med låga krav på anordnarna – medan andra, främst det ökade kommunala ansvaret och den förändrade pedagogiken, har skett oberoende av den. Intressant är dock att de framförda motiven för det starkt ökade kommunala ansvaret åren runt 1990 – de föregivna vinsterna med decentralisering, resultatstyrning, anpassning till lokal efterfrågan – i stora delar sammanfaller med vad som har fått motivera NPM-förändringar.

Tre förhållanden dominerar utfallet av den förändrade skolpolitiken: försämrade resultat, ökad spridning av resultaten till följd av ökad sortering av eleverna och betygsinflation. *Prestationerna* i den svenska skolan har fallit stadigt under ett par decennier. Flera faktorer har bidragit till detta. De försämrade villkoren för lärarkåren och de effekter som de har haft på rekryteringen till yrket, en otydlig central styrning av undervisningens innehåll, avvecklingen av den centrala läromedelsgranskningen och en allmän oklarhet om den pedagogiska kärnan är några av de viktigare. Mycket markerad är *nedgången i den kvalitetsjusterade lärartätheten*. En del av detta kan återföras på det ökade kommunala ansvaret, men de privata skolorna förstärker effekten genom att ha både lägre lärartäthet och fler lärare utan behörighet än de kommunala.

De svenska erfarenheterna av *skolvalet* överensstämmer med de internationella: skolvalet påverkar inte nämnvärt den allmänna prestationsnivån, men *sorteringen* av elever förstärks. Vid sidan av

den spontana sortering som uppkommer till följd av elevers och föräldrars val finns också belägg för att de privata skolorna sorterar bland de sökande eleverna, i strid med gällande regelverk. Konkurrensen om eleverna har också lett till *betygsinflation*, eftersom betygen är ett huvudinstrument i marknadsföringen. Det föreligger ett dubbelt glapp, dels mellan nationella prov och betyg, dels mellan den lokala rättningen av de nationella proven och kontrollrättningar av externa bedömare. Konsekvensen är att betygssystemet urholkas på sitt informationsvärde.

Inom *hälso- och sjukvården* är förändringarna än så länge mindre långtgående, eftersom privata vårdgivare har funnits länge inom systemet och det obligatoriska vårdvalet genomfördes relativt nyligen. En viss ökning av utbudet har skett framför allt i de mer tätbefolkade områdena, med åtföljande ökade utgifter. Det finns en tendens till koncentration av mindre vårdkrävande patienter hos de privata vårdgivarna, vilket med gällande ersättningssystem kan innebära en felaktig tilldelning av resurser. Vårdvalet har också haft negativa effekter i form av ökad förskrivning av antibiotika och har i viss utsträckning också lett till fler och längre sjukskrivningar.

Avregleringen av apoteksmarknaden har lett till ett ökat utbud, men koncentrerat till tätbefolkade områden. Tillgängligheten har ökat genom längre öppettider och försäljning av icke receptbelagda preparat utanför apoteken. Samtidigt befaras detta leda till överkonsumtion av vissa läkemedel.

Inom *socialförsäkringen* har NPM-inspirerade förändringar genomförts i pensionssystemet genom premiepensionerna och i assistansersättningen. Ett ökat privat inslag i den ordinarie socialförsäkringen har också kommit med avtalsförsäkringarna. Valet till *premiepensionen* engagerade två tredjedelar av de blivande pensionärerna vid lanseringen, men aktiviteten bland nytillkommande i systemet har sedan sjunkit drastiskt och ligger nu under 1 procent. Förvaltningskostnaderna är höga i de privata fonderna trots aktivt förhandlande från Pensionsmyndighetens sida, och spridningen i utfall bland de blivande pensionärerna är hög. Det statliga alternativet i 7 AP-fonden har utvecklats väsentligt bättre än den genomsnittliga privata fonden, samtidigt som förvaltningsavgiften har varit avsevärt lägre.

I *assistansersättningen* har mottagarna av förmånen total frihet i valet av anordnare, och de privata företagen dominerar nu utbudet.

Detta har, tillsammans med en otydlig lagstiftning och den schablonbaserade ersättningen, bidragit till en kraftig utgiftsökning.

I takt med att den offentliga socialförsäkringen har avlägsnat sig från inkomstbortfallsprincipen har *avtalsförsäkringarna* vuxit i betydelse. De anställda som inte täcks av kollektivavtal saknar sådan försäkring, och det föreligger också ett underutnyttjande, därför att alla inte känner till de kompletterande försäkringarna. Avtalsförsäkringarna leder dessutom till högre förvaltningskostnader, eftersom det krävs dubbla system för en försäkring.

*Sammanfattningsvis* framstår de NPM-inspirerade reformerna inte som adekvata svar på de problem som har identifierats för den svenska offentliga sektorn. Det finns därför starka skäl att ompröva en del reformer.

### *Hur kan styrningen utvecklas?*

För att en uppdragsrelation mellan det offentliga och en privat utförare ska kunna fungera som avsett krävs att tre förutsättningar är uppfyllda: ett noggrant specificerat avtal, information om vad som faktiskt har utförts och sanktioner för det fall att avtalet inte har följts av uppdragstagaren. Sådana relationer existerar också när verksamhet utförs i egen regi, men entreprenadlösningar komplicerar förhållandena i alla tre avseendena. Dels förändras förutsättningarna när den ytterst ansvariga offentliga beställaren inte längre är arbetsgivare till den som utför själva arbetet, dels finns ingen direkt motsvarighet till den offentliga sektorns etos.

Det finns en omfattande kritik mot ökande krav på dokumentation, verifikationer, tillsyn, revision och utvärdering som sammanfattas under rubriken *granskningsambället*. En del av denna kritik är befogad, men den har ofta riktats åt fel håll. Det är NPM-inspirerade reformer med åtföljande ökade inslag av privata aktörer, uppsplittring på beställare och utförare och liknande förändringar som har varit den drivande faktorn bakom denna tillväxt.

Samtidigt som omfattningen av tillsynen har ökat, upplevs den på många håll som otillräcklig. I takt med att nya problem upptäcks reses därför nya krav på utökad och skärpt tillsyn. Tyvärr hindras en effektiv tillsyn i vissa fall av resursbrist och ibland också av brist

på lagstöd. Sanktionerna framstår ibland också som inadekvata, när fel upptäcks.

### *Utgångspunkter för policyförändringar*

Inför en omprövning av styrningen av offentlig verksamhet bör några grundläggande principer slås fast. De gäller gränsytan mellan offentligt och privat, resultatorientering, valfrihet och förutsättningarna för marknadslösningar.

Den *offentliga sektorns särart* ska respekteras. Gränsytan mellan privat och offentligt måste vara tydlig, och man måste beakta de värden som samhället kan förlora vid ett regimskifte. Om den kommersiella sfärens sekretesskrav är starka på ett visst område, bör det ifrågasättas om privata utförare över huvud taget ska engageras.

Varje verksamhet ska bedömas efter vilka resultat som åstadkoms. *Resultatorientering* är därför central, oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi. Resultat och effekter måste analyseras, vilket ofta är en krävande uppgift som gränsar till forskning. Utvärdering är dock avgörande för den offentliga sektorns förmåga till lärande.

I takt med att NPM-förändringarnas utlovade effekter har uteblivit har argumentationen förskjutits till att handla om *valfrihet*. Valfrihet torde för de flesta vara instrumentell, det vill säga ett medel för att åstadkomma högre effektivitet, bättre anpassning och liknande, men för vissa personer har valfriheten ett egenvärde. Oavsett hur man ser på den måste den dock vägas mot andra värden, när politiken utformas.

*Förutsättningarna för marknadslösningar* är generellt mindre gynnsamma på de områden som av tradition hanteras inom den offentliga sektorn. Under vissa villkor på styrningen kan de ändå fås att fungera; regelverket för offentlig upphandling är ett exempel på detta. Problemet med åtskilliga av de förändringar som har genomförts under senare decennier är att sådana förutsättningar inte har skapats men att man trots detta har gått vidare med av- eller omregleringarna. En förutsättning för framgång är att de grundläggande villkoren är uppfyllda vad avser konkurrens, insyn med mera.



### *Alternativa vägar till bättre styrning*

De blandade erfarenheterna från NPM-regimen på olika nivåer gör det angeläget att söka andra vägar att utveckla den offentliga sektorn, såväl inom staten som i kommuner och landsting. Om man i ljuset av erfarenheten omprövar de NPM-relaterade förändringarna, är det samtidigt viktigt att bevara de inslag som är värdefulla, främst fokus på resultat och utvärdering.

Det finns en kritik mot avprofessionalisering och förlorad auktoritet över arbetets utförande som är välgrundad, och därmed finns också goda argument för att *återge professionerna förlorad auktoritet*. Även på detta område kan man knyta en del av problemen till nya styrmetoder. Det är yrkesgrupper med en svagare professionell identitet som har skadats mest av reformerna. Klassiska professioner som jurister och läkare förefaller ha vidmakthållit sin traditionella yrkesanknutna identitet. Att oreflekterat öka det personliga handlingsutrymmet för berörda yrkesgrupper är dock ingen lösning. Professionernas intressen sammanfaller inte i alla delar med allmänintresset. Det finns inom alla verksamhetsområden behov av autonom analyskapacitet, som utan direkt ansvar för verksamheten kan föra en kvalificerad dialog med professionen om resultat, förbättringsmöjligheter och strategier på längre sikt.

*Utveckling av egenregi* har tillämpats med framgång av myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan och Tullverket utan några radikala förvaltningsreformer. I samtliga fall har ansträngningar gjorts för att underlätta för medborgare och företag att följa gällande lagstiftning och ta del av de förmåner som man är berättigad till. Stärkt rättssäkerhet genom ökad likformighet är också mål som har formulerats och delvis uppnåtts.

Inom såväl stat som landsting och kommuner bör man ställa frågan om stödfunktioner som it och städning hanteras bäst på entreprenad eller i egen regi och inte slentrianmässigt definiera dem som perifera för kärnverksamheten. Erfarenheter från sjukvården visar att låg kvalitet på städningen kan bli ett hot mot kärnverksamheten.

Hantering av stora *flöden* är ett universellt problem inom den offentliga verksamheten och kan gälla så skilda verksamheter som resande inom kollektivtrafik, patienter inom sjukvården, ärenden

hos handläggande myndigheter och interner inom kriminalvården. Det finns metoder för att effektivisera flödeshanteringen som nu regelmässigt används inom delar av den privata sektorn (logistikföretag m.fl.) men som ännu inte har vunnit insteg i den offentliga sektorn i någon större omfattning. Det är angeläget att så sker genom kunskapsöverföring till myndighetssfären. Privatisering är en långsam och svårmotiverad omväg för att åstadkomma de effektivitetsförbättringar som kan nås på detta sätt, och inom många områden är den inte ens ett alternativ.

En mer *konsekvent användning av offentlig upphandling* kan också leda till betydande besparingar. Inom PPM-systemet skulle en gemensam upphandling av ett begränsat utbud av fondlösningar som tillfredsställer kravet på ett varierat utbud sänka kostnaderna för administrationen av systemet väsentligt. Denna lösning har tillämpats på avtalspensionssidan och även utomlands. En likartad lösning skulle kunna tillämpas inom området assistanstjänster för att bemästra utgiftsökningen.

*Konkurrens* kan åstadkommas på olika sätt. Med hjälp av allmänt tillgängliga informationskällor som Skolverkets databas Salsa eller hälso- och sjukvårdens öppna jämförelser kan man skapa ett förändringstryck utan några organisatoriska förändringar i övrigt. Om man vill ha ett inslag av valfrihet – vilket inom både skolan och sjukvården alltså har visat sig medföra problem – är ett första steg att öppna för konkurrens inom en offentlig ram på det sätt som illustreras av universitetssystemet, där sökande till spärrade linjer inom högre utbildning får uttrycka sina önskemål. Ett andra steg är att öka kretsen av producenter med icke-vinstdrivande aktörer, om man ser ett sådant behov.

*Resultatstyrningen* har återkommande ifrågasatts, men även på det området är det viktigt att precisera kritiken. Den form av resultatstyrning som framför allt har väckt kritik är den som bygger på resultatindikatorer på låg nivå i organisationerna – i extremfall individnivå – och där resurstilldelning eller lönesättning mer eller mindre automatiskt kopplas till utfallet.

Resultatstyrningen behöver ständigt utvecklas och anpassas till verksamheterna. Detta är ett svårt analytiskt problem, som hittills i stor utsträckning har lämnats åt förvaltningsmyndigheterna själva att klara av. En väl avvägd standardisering kombinerad med specifikt sektorkunnande krävs. Huvudfrågor vid sidan av själva

utformningen är i vilka typer av verksamheter och på vilket sätt resultatstyrningen ska användas – som ett diskussionsunderlag eller mer direkt i beslut om resursallokeringen.

Verksamhetsutveckling förutsätter resultatanalyser och *utvärdering*. Utvärdering i betydelsen kausal utvärdering har blivit viktigare. Samtidigt har metodutvecklingen inom området kausala analyser gjort att fler kvalificerade utvärderingar nu kan göras. Liksom i allt förändringsarbete är det viktigt att resultaten från sådana analyser förankras i berörda organisationer innan åtgärder vidtas.

*Analysmyndigheterna* har en central roll att spela i styrningen av den offentliga verksamheten. Genom att man skapar en kvalificerad aktör inom varje sektor som är fristående från förvaltningen får regeringen och den breda allmänheten en belysning av sektorn som bidrar till transparens, ansvarsutkrävande och utveckling. Det saknas fortfarande analysmyndigheter för viktiga sektorer som försvaret och miljöpolitiken. Ytterligare verksamhetsområden kan vara aktuella.

### *Specifika policyslutsatser*

För de tre politikområden som studerats särskilt i rapporten dras följande policyslutsatser.

#### Beträffande *utbildningspolitiken*:

- Det offentliga ansvaret för utbildningssystemet måste förläggas på rätt nivå för att de nationella intressena knutna till utbildningen ska kunna tillgodoses på ett korrekt sätt. Staten måste därför återta det fulla ansvaret för skolan från kommuner och privata huvudmän.
- De privata skolorna presterar inte bättre än de kommunala, när hänsyn tas till förutsättningarna. De har inte bidragit till innovationstakten utan når resultat genom att elever sorteras och att lärartätheten därmed kan sänkas. Om man underkänner kommunerna som huvudmän för skolan, bör detta i konsekvensens namn också gälla privata utförare.

- Skolvalet leder till betygsinflation och ökad sortering av eleverna utan att ha signifikanta effekter på den allmänna prestationsnivån. Det bör avvecklas och ersättas med prioriterade önskemål om placering som får stämmas av mot samhälleliga mål om likvärdighet och integration.

Beträffande *hälso- och sjukvården*:

- Landstingen ges frihet att själva avgöra i vilken utsträckning valfrihet och fri etableringsrätt ska tillämpas, så att bättre förutsättningar för en utvärdering av vårdvalet skapas.
- Ersättningssystemen utformas så att de så väl som möjligt återspeglar faktiska kostnader hos vårdgivarna.

Beträffande *socialförsäkringen*:

- Taket höjs i den offentliga försäkringen, så att principen om inkomstbortfall respekteras också i praktiken. Finansiering kan ske genom en avgiftsväxling mot avtalsförsäkringarna, som i motsvarande mån blir obehövlige.
- Premiepensionssystemet avvecklas. Om valfrihet anses önskvärd, bör ett begränsat antal fonder upphandlas och förvaltas i offentlig regi.
- Assistanstjänster upphandlas regionalt och lokalt, så att mottagarna av sådana tjänster kan välja mellan ett antal anordnare. Frigjorda resurser kan användas för höjd ambitionsnivå eller sparas in.

# Summary

In recent decades great changes have taken place, both in the demarcation between public and private and in the governance of the activities carried out with some form of public involvement. A great number of these changes can be linked to the complex of ideas that go under the name of New Public Management (NPM). They have often been modelled on foreign examples, adapted more or less well to Swedish conditions. A general movement from public to private has taken place and has been implemented at all levels – calling into question the public involvement, introducing new forms of operation as companies and foundations, increasing private financing and private production of public services, establishing quasi-markets, and importing methods of governance, concepts and people in managerial positions from the private sector.

## *Motives behind the changes*

The most important motives presented for a regime shift were a desire to increase *effectiveness* in public sector activities and to limit *expenditure increases*. In the longer perspective demographic changes were foreseen that would entail a growing dependency burden on the working population, and it was considered necessary both to limit total expenditure and increase the efficiency of resource use in the public sector. The means to be used for achieving these overall objectives were professional management methods, decentralisation of decision-making, results-based management, competition and generally strong expenditure discipline.

In the 1980s the core of the public sector – infrastructure, the welfare sectors, defence, justice and administration – was effective

and efficient in international comparison. At the same time, there were incentive problems in social insurance, and the pension system did not appear to be financially sustainable in the long term. From some quarters there were also more general calls for an overhaul of the public sector. Key phrases in that debate were improved service and choice in the public sector, the citizen in focus, participation and strengthened municipal democracy.

### *Purposes of the report*

The purposes of this ESO study are the following:

- to establish a functional conceptual framework for analysing the interface between private and public
- to collect at an overall level some of the more important experiences from the past decades' changes in governance and draw conclusions from them
- to discuss, still at an overall level, how principles for governance of public administration can be developed. Both the central government and local government sectors are dealt with, partly because some of the fundamental questions concern division of responsibility between central and local government or the creation of legal persons separate from the state. Hence the two fundamental questions are: how to draw the line between public and private, and how the activities thus defined as public should be governed.
- to discuss more specifically how results-based management in central government administration can be developed and how it relates to the position of professional groups
- to discuss the role that evaluation and the “analysis agencies” should play in governance of public sector activities.

### *Interface between private and public*

One element of the NPM doctrine is the idea that there is no difference between the private and public sectors and that importing solutions and recruitment from the private to the public

sector is therefore unproblematic. This is an error of judgment. The public sector differs from the private sector, above all in two important respects: the *fundamental logic* and the *degree of transparency*.

In a private operation the workaday decisions and actions are governed by the overall objective of maximising profit and responsibility to shareholders. A few decades of empirical research has shown that there are significant differences between the frames of reference of public sector and private sector employees – what can be summarised under the heading of a *public service mentality*. Even if there are common elements in the norms governing the public and private sectors, such as effectiveness and service, the differences between politically governed and market governed organisations are important. For example, the private sphere has no inherent requirement for equal treatment, though imposed non-discrimination requirements may entail some restrictions in this respect.

Also as regards *transparency*, there are important differences between the public and private sectors. Transparency, for example in the form of protection of sources, is an important element of quality assurance of an activity. Transparency also has positive side-effects on innovation in a sector. While collaboration between agencies is a natural part of operational development, commercial interests hinder dissemination of information in the private sphere.

In the public sector, transparency is the fundamental rule, and deviations from this are specified in the secrecy and personal data legislation. In the private sector commercial secrecy applies as a fundamental principle, and it is deviations from secrecy that are specified in the reporting requirements in the Companies Act, for example. Hence also in this respect society stands to lose, when an activity moves from public to private management.

### *Justifying public involvement*

The situations that typically give rise to market failures are thoroughly analysed in economic theory. The most important examples of failures concern negative external effects (environmental impact, segregation), and their mirror images,

positive external effects or public goods (infrastructure, knock-on effects of education), long-term decisions (education, pension savings, natural resource management) and information deficiencies of various kinds (quality of services offered).

Taking this type of analysis as the starting point, the conditions necessary for various ways of implementing a policy can be discussed. Overall responsibility must be placed at the right level in the public sphere – central government, municipality or county council. Funding should be secured through a suitable combination of taxes and charges. As regards production, a decision must be made on what should be taken care of in house and what can be contracted out to external providers.

A general observation when applying this scheme of analysis is that the motives for public involvement that emerge in the analysis are often more numerous and more important than those indicated by a standard economic analysis. Omissions of this nature have contributed to poorer outcomes of policy changes than expected.

#### *Experiences of NPM-inspired changes are mixed*

The report presents an overall evaluation of NPM reforms in Sweden and abroad. There are both positive and negative effects. The positive effects recorded – increased supply, reduced costs – have, however, more to do with alternatives and competition than with form of ownership. Among the negative effects are increased budget strain, quality problems and increased risk of corruption.

In several cases, reforms implemented have had little to do with the actual problems identified in the respective areas of activity, and impact assessments before decisions have sometimes been insufficient. One example is that the pension reform was motivated by the fact that the previous pension system was not sustainable in the long-term, given expected demographic changes, but the premium pension system's NPM inspired component, the "funds marketplace", on average worsened the outcome for future pensioners.

Freedom of choice systems have meant increased supply and influence for users in some areas, but this increased influence is unevenly distributed in the population and, in addition, has



sometimes led to undesired effects. Freedom of choice systems based on school vouchers and other similar flat-rate compensation schemes also have the attribute that the entire gain from a productivity increase that may arise stays with the producer. Consequently, from the perspective of public finances they are of no interest.

The long-term effects of letting in private producers were also underestimated - effects not included in the decision support documents and naturally not included in the evaluations of the NPM reforms that have been carried out. Private actors seek various ways of increasing operating profit and may then contribute to increasing the burden on the public budget instead of reducing it. The repercussions may also be political, as in the case of private prisons in the USA, where producer organisations systematically work for extended sentence periods, contrary to criminological research recommendations.

The report analyses three sectors in detail – education, health and medical care and social insurance. *The education system* has undergone particularly large changes. Some of them are linked to the NPM doctrine – school vouchers, free right of establishment with low requirements on providers – while others, mainly the increase in municipal responsibility and pedagogical reforms, took place independently of it. However, it is interesting that the motives put forward for a strong increase in municipal responsibility in the years around 1990 – the alleged gains of decentralisation, results-based management, adjustment to local demand – to a great extent coincide with what was used as justification for the NPM changes.

Three facts predominate in the outcome of the changed education policy: poorer outcomes, increased spread of outcomes due to increased sorting of pupils, and grade inflation. *Performance* in Swedish schools has fallen steadily over a couple of decades. Several factors have contributed to this. The deterioration of the conditions for the teaching profession and the effects this has had on recruitment, unclear central directives concerning the curricula, discontinuation of central review of teaching materials, and general lack of clarity on the pedagogical core are some of the most important. *The fall in quality-adjusted teacher-pupil ratio* is very marked. Some of this can be explained by the increased municipal

responsibility, but private schools augment the effect by having both lower teacher-pupil ratios and more unqualified teachers than municipal schools.

Swedish experiences of the school choice system are in line with international experiences: the choice of school does not have any appreciable impact on the general level of performance, but sorting of pupils is reinforced. Besides the spontaneous sorting that arises as a result of pupils' and parents' choices, there is also evidence that the private schools sort among applicant pupils, in contravention of the current regulations. Competition for pupils has also led to grade inflation, since grades are a main instrument in marketing. There is a double gap; partly between national tests and grades, partly between local marking of national tests and control marking by external assessors. The consequence is that the information value of the grade system is undermined.

In *health and medical care*, the changes are as yet less far-reaching, since private care providers have existed for a long time in the system and the compulsory care choice scheme was implemented relatively recently. Some increase in supply has taken place, particularly in more densely populated areas, with consequent expenditure increases. There is a tendency towards concentration of less care-intensive patients to the private care providers, which may imply an incorrect allocation of resources under the current compensation system. The care choice scheme has also had negative effects in the form of increased prescription of antibiotics and to some extent has also led to more and longer sick leave periods.

Deregulation of the pharmacy market has led to increased supply, though concentrated to densely populated areas. Accessibility has increased through longer opening hours and sales of non-prescription medicines outside the pharmacies. At the same time, it is feared that this may lead to over-consumption of some medicines.

In *social insurance*, NPM-inspired changes have been implemented in the pension system through the premium pension system and assistance allowance to handicapped persons. Collective group insurance schemes have also added an increased private element in the system of social insurances. The *premium pension* choice engaged two thirds of future pensioners when it was

launched, but the level of activity of newcomers to the system subsequently fell drastically and is now below 1 per cent. Administration costs are high in the private funds, despite active negotiation by the Swedish Pensions Agency, and the spread in actual outcome among future pensioners is high. The state alternative, the Seventh Swedish National Pension Fund, has performed considerably better than the average private fund, while its administration fee is significantly lower.

In *assistance allowance to handicapped persons*, the recipients of the benefit have total freedom of choice of provider, and private companies now dominate supply. Along with unclear legislation and the flat-rate compensation, this has contributed to a severe increase in expenditure.

As public social insurance has distanced itself from the income-loss principle, the *collective group insurance schemes* have gained in importance. Employees not covered by collective agreements do not have this insurance, and there is also some underutilisation, because not everyone knows about the supplementary insurance schemes. The collective group insurance schemes also lead to higher administration costs, since double systems are needed for one insurance policy.

*In summary*, the NPM inspired reforms do not appear to be adequate responses to the problems identified for the Swedish public sector. Consequently, there are strong reasons to reconsider a number of reforms.

### *How can governance be developed?*

For a principal-agent relationship between public and private providers to function as intended, three conditions must be met: a carefully specified *contract*, *information* about what has actually been provided and *sanctions* in case the contract has not been fulfilled by the contractor. These relationships also exist when a service is produced in house, but outsourcing solutions complicate matters in all three respects. Conditions are changed when the public sector principal that is ultimately responsible no longer is the employer of the person performing the actual work. Further, there is no direct equivalent to the public sector ethos.

There is extensive criticism against increasing requirements for documentation, verifications, supervision, audit and evaluation that are summarised under the heading of *the audit society*. Some of this criticism is warranted, but has often been aimed at the wrong target. It is NPM inspired reforms and their associated elements of private actors, fragmentation into principals and agents and similar changes that have been the driving force behind this growth.

At the same time as the extent of supervision has increased, it is perceived to be insufficient in many quarters. As new problems are discovered, new demands are made for increased and stricter supervision. Unfortunately, effective supervision is hindered in some cases by lack of resources and sometimes also by an inadequate legal basis. Sanctions also sometimes appear to be inadequate, when errors are discovered.

### *Key principles for policy changes*

Before reconsidering governance of public sector activities, some fundamental principles should be established. They apply to the interface between public and private, results orientation, freedom of choice and the conditions necessary for market solutions.

The *special nature of the public sector* must be respected. The interface between private and public must be distinct, and attention must be given to the values that society may lose when changing regimes. If the secrecy requirements of the commercial sphere in a particular area are strong, it should be questioned whether private providers should be engaged at all.

Every activity should be assessed in accordance with the results achieved. *Results orientation* is therefore central, regardless of whether the operations are under public or private management. Results and effects must be analysed, which is often a demanding task, akin to research. Evaluation is, however, crucial for the learning capacity of the public sector.

In pace with the failure of NPM changes to deliver the promised effects, the arguments have shifted towards *freedom of choice*. For most people, freedom of choice is probably instrumental, that is, a means to achieve higher efficiency and effectiveness, better adaptation and suchlike, but for some people freedom of choice has

an inherent value. However, regardless of how it is seen, it must be weighed against other values when formulating policy.

*The conditions for market solutions* are generally less favourable in the areas that by tradition are dealt with by the public sector. Under certain conditions of governance they can nevertheless be made to work; public procurement regulations are an example of this. The problem with many of the changes implemented in recent decades is that these conditions were not created, but despite this the de-regulation or re-regulation was carried out anyway. A prerequisite for success is that the fundamental conditions are met as regards competition, transparency etc.

### *Alternative paths to better governance*

The mixed experiences of the NPM regime at different levels make it important to seek other ways of developing the public sector, both in central government and in municipalities and county councils. When reconsidering NPM related changes in the light of experience, it is important at the same time to retain the elements that are valuable; mainly the focus on results and evaluation.

There is criticism of deprofessionalisation and loss of authority over performance of the work, which is well-founded, and thus there are also sound arguments for *restoring lost authority to the professions*. In this area as well, some of the problems can be linked to new methods of governance. Occupational groups with a weaker educated professional identity have been damaged most by the reforms. Classical professions such as lawyers and doctors seem to have maintained their traditional occupationally linked identity. Increasing the individual scope of action for the occupational groups concerned without reflection is not, however, the solution. The interests of the professions do not entirely coincide with the public interest. In all areas of activity there is a need for autonomous analytical capacity without direct responsibility for management, which can conduct a qualified dialogue with the profession on results, potential for improvement and strategies in the longer term.

*The development of in-house production* has been applied successfully by agencies such as the Swedish Tax Agency, the

Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Customs Service, without any radical administrative reforms. In all cases efforts have been made to make it easier for citizens and companies to comply with applicable legislation and access the benefits they are entitled to. Enhanced rule of law through increased uniformity is also an objective that has been formulated and partly achieved.

In both central government and county councils and municipalities the question should be asked whether support functions such as IT and cleaning are best dealt with by outsourcing or in-house production; they should not be defined routinely as peripheral to the core activities. Experiences from healthcare show that low quality of cleaning may threaten the core objectives.

Management of large *workflows* is a universal problem in public sector activities and may apply to such differing activities as public transport, patients in healthcare, cases at case-handling authorities and detainees in prisons. There are methods for improving effectiveness of workflow management that are now used regularly in parts of the private sector (logistics companies etc.) but that have not yet gained ground in the public sector to any great extent. It is important that this is done through knowledge transfer to government agencies. Privatisation is a slow detour that is difficult to justify in order to achieve the efficiency improvements that may be made in this way, and in many areas this is not even an option.

A more *consistent use of public procurement* can also lead to substantial savings. In the PPM system, joint procurement of a limited range of fund solutions that satisfy the requirement of a varied supply would reduce the system's administration costs substantially. This solution has been applied to occupational pensions and also abroad. A similar solution could be applied in the area of assistance services to handicapped persons in order to overcome the increase in expenditure.

*Competition* can be achieved in various ways. Using generally available information sources, such as the National Agency for Education's database Salsa or open performance reports on health and medical care it is possible to create pressure for change without any organisational changes in other respects. If an element of freedom of choice is desired – which in both education and healthcare has proved to entail problems – a first step is to open up

for competition within the public sector, in the way illustrated by the university system, where applicants to restricted admission programmes in higher education express their preferences. A second step is to increase the circle of producers with non-profit actors, if such a need is identified.

*Results-based management* has been called into question repeatedly, but also in this area it is important to specify the criticism. The form of results-based management that above all has attracted criticism is that which builds on performance indicators at a low level in the organisations – in extreme cases at individual level – and where allocation of resources or pay setting is more or less automatically linked to the outcome.

Results-based management needs to be constantly developed and adapted to the local conditions. This is a difficult analytical problem, which up to now to a large extent has been left to administrative agencies to manage. Well-considered standardisation combined with specific sectoral knowledge is required. The main questions concern in which types of activity and for what purpose results-based management is to be used – as a basis for discussion or more directly in decisions on allocation of resources.

Operations development requires performance analyses and *evaluation*. Evaluation in the sense of causal evaluation has become more important. At the same time, methodological development in the area of causal analysis implies that more qualified evaluations can now be made. As in all reform processes, it is important that the results of such analysis are anchored in the organisations concerned before measures are taken.

*Analysis agencies* have a central role to play in governance of public sector activities. By creating a qualified agent in each sector that is independent of the administration, the Government and the general public are supplied with analysis of the sector that contributes to transparency, accountability and development. There are still no analysis agencies for important sectors such as defence and environmental policy. Further areas of activity may be relevant.

*Specific policy conclusions*

The following policy conclusions have been drawn for the three policy areas studied specifically in the report.

*Concerning education policy:*

- Public sector responsibility for the education system must be set at the right level if national interests linked to education are to be secured. Central government must therefore resume full responsibility for schools from municipalities and private authorities.
- Private schools do not perform better than municipal schools, when performance is adjusted for differences in background factors. They have not contributed to the rate of innovation, but achieve results by sorting pupils, thus enabling them to reduce teacher-pupil ratios. If municipalities are considered inadequate as providers of basic education, this logically holds also for private providers.
- The school choice system leads to grade inflation and increased sorting of pupils without having significant effects on the general performance level. It should be abolished and replaced with possibilities to express preferences for schools, preferences that should then be confronted with public objectives concerning equality of opportunity and integration.

*Concerning health and medical care:*

- County councils should be free themselves to determine the extent to which freedom of choice and freedom of establishment are to be applied, so that the care choice scheme can be evaluated.
- Compensation systems should be designed so that they reflect as far as possible care providers' actual costs.

*Concerning social insurance:*

- The ceiling in public insurance should be raised, so that the principle of income loss is also respected in practice. Funding should be secured through cost shifting vis-à-vis collective



group insurance schemes, which will become correspondingly unnecessary.

- The premium pension system should be abolished. If freedom of choice is considered desirable, a limited number of funds should be procured and managed by the public sector.
- Assistance services to the handicapped should be procured regionally and locally, so that the recipients of such services can choose between a number of providers. Resources freed up can be used to raise the level of ambition or be saved.



# 1 Inledning

Styrning av offentlig verksamhet har under senare år kommit att inta en framskjuten plats på den politiska agendan. Stora förändringar har skett både i gränsdragningen mellan offentligt och privat och i styrningen av de verksamheter som bedrivs med någon form av offentligt engagemang. Den första frågan – gränsdragningen – har av tradition stort utrymme i den politiska debatten. Det breda intresset för själva styrningen är dock ett relativt nytt fenomen; förvaltningspolitik och offentlig styrning har tidigare inte tilldragit sig något större intresse utanför den begränsade krets av personer som är mer eller mindre direkt involverade i styrningen av den offentliga verksamheten. Det växande intresset för förvaltningsfrågor är inget isolerat svenskt fenomen. Det råder konsensus inom den internationella forskningen att kvaliteten på den offentliga förvaltningen har stor betydelse för samhällsutvecklingen.<sup>1</sup>

Litteraturen om offentlig styrning är omfattande. Samtidigt lider den av en viss fragmentering. Dels är den splittrad på en stor mängd delproblem av mer eller mindre teknisk natur, dels tenderar de olika berörda akademiska disciplinerna – i första hand statsvetenskap, ekonomi och organisationsteori – att formulera olika frågor och bara i begränsad omfattning kommunicera över disciplinränserna. Som underlag för den policydiskussion som initierats kring nya styrmetoder – på senare år fokuserad på det komplex av idéer som går under namnet *new public management* – finns därför ett behov av syntes av litteraturen. Föreliggande rapport är inriktad på att inom en fast referensram sortera en del av denna litteratur och dra policyslutsatser på en övergripande nivå.

---

<sup>1</sup> Holmberg & Rothstein (eds.)(2012).

## 1.1 Bakgrund

Svensk offentlig förvaltning hävdar sig sedan länge väl i internationellt perspektiv.<sup>2</sup> Förtroendet för regeringen och myndigheterna är generellt sett högt, även om det varierar mellan myndigheterna. Allmänheten är överlag nöjd med vad myndigheterna producerar, och korruptionsnivån uppfattas som låg.<sup>3</sup> Sverige har en i internationell jämförelse hög nivå av öppenhet inom den offentliga sfären, vilket är resultatet av en lång tradition. Den offentliga sektorn har i det längre tidsperspektivet genomgått en stadig modernisering. De anställda uppvisar en stigande utbildningsnivå. Sektorns växande betydelse för samhällsekonomin har krävt ett ökat inslag av ekonomisk kompetens som komplement till den juridiska. Informationsteknologi har införts på bred front, och en hög andel av befolkningen kommunicerar elektroniskt med myndigheterna. Sådana förändringar har skett successivt och tämligen oberoende av politiska konjunkturer. Med början på 1980-talet och i synnerhet efter 1990 har den offentliga sektorn dock genomgått ganska snabba och genomgripande förändringar av ett annat slag i organisation och styrmetoder, och det är erfarenheterna från dessa förändringar som nu bearbetas i den offentliga debatten.

Mycket översiktligt kan dessa förändringar beskrivas som en rörelse från offentligt mot privat på alla nivåer. På den övergripande nivån har gränsytan mellan privat och offentligt förflyttats genom bolagiseringar, stiftelsebildningar och privatiseringar. Inom de verksamheter som fortfarande bedrivs i offentlig regi har de privata inslagen ökat genom bland annat outsourcing och olika kombinationer av offentligt och privat, som i vårdvalssystem och i premiepensionssystemet. På organisationsnivå har inflytandet från privat sektor märkts som import av styrmetoder och terminologi, rekrytering av chefer från privat sektor med mera.

Det är stora ekonomiska värden och många arbeten som har berörts av förändringarna. Den svenska offentliga sektorn motsvarar omkring hälften av landets bruttonationalprodukt (BNP), mätt som utgiftsnivån i relation till BNP.<sup>4</sup> Denna siffra inkluderar

---

<sup>2</sup> Statskontoret (2014a).

<sup>3</sup> Ekengren Oscarsson & Bergström (2015), Transparency International (2016).

<sup>4</sup> Se SCB (2014) för olika definitioner och statistiskt underlag.

dock transfereringar; offentlig konsumtion och investeringar motsvarar 30 procent av BNP. Omkring två tredjedelar av detta ligger inom kommuner och landsting. Ser man i stället till antalet sysselsatta, är siffran något lägre. Offentligt ägda bolag räknas i statistiken till näringslivet; om de anställda i dessa bolag inkluderas, svarar den offentliga sfären för en tredjedel av den totala sysselsättningen.

Förändringarna har på vissa områden varit genomgripande, berört stora värden och dessutom genomförts på förhållandevis kort tid, två till tre decennier. Det finns därför anledning att på ett övergripande plan söka sammanfatta erfarenheterna och ompröva tidigare ställningstaganden där så är befogat.

## 1.2 Rapportens huvudteman

De förändringar i privatiserande riktning som har beskrivits ovan har under senare år lett till en motreaktion, av flera orsaker. De utlovade vinsterna i form av ökad effektivitet och sänkta kostnader har i många fall uteblivit och ibland förbytts i sina motsatser. Vissa yrkesutövare har upplevt sin handlingsfrihet kringskuren av de nya styrformerna. Kritikerna har samlat ett antal olika företeelser under rubriken *new public management* (NPM) – ekonomiska begrepp, resultatstyrning, expanderande tillsyn, analysmyndigheter och andra – och argumenterat för att dessa oönskade inslag i styrningen av den offentliga verksamheten bör rensas ut. Som kommer att framgå av den analys som följer bygger många av dessa argument på en delvis felaktig diagnos av situationen. En ambition med rapporten är att korrigera dessa felaktigheter och att precisera analysen av resultat och effekter.

Även med denna avgränsning är styrning av offentlig verksamhet ett stort ämnesområde, och en avgränsning till en handfull huvudteman har varit nödvändig. Följande fyra teman ligger i fokus för diskussionen.

*Gränsytan mellan privat och offentligt* är en klassisk politisk stridsfråga och har under senare decennier varit under särskilt intensiv debatt. Detta kan ses som den övergripande frågan relaterad till NPM-komplexet. Hur gränsytan bestäms har både

direkta och indirekta effekter på förutsättningarna för den offentliga förvaltningens styrning.

*Styrningen av den offentliga sektorn* är den andra och mer tekniska aspekten av NPM-regimen. I den allmänna debatten har den i Sverige relativt brett tillämpade resultatstyrningen ofta kommit att identifieras med NPM. Denna sammanblandning beror delvis på okunnighet om NPM:s respektive resultatstyrningens historiska utveckling och bakgrund. Det finns en länk såtillvida att NPM kräver ett tämligen utvecklat system av resultatredovisning, men det omvända gäller inte; resultatstyrning kan tillämpas utan att man använder andra instrument som hör till NPM-repertoaren.

I debatten har också *de professionella kårernas position* kommit att diskuteras. Enligt vissa deltagare i debatten har utvecklingen av den offentliga styrningen kommit att gå ut över yrkeskårernas ställning, så att yrkeskunnandet fått stå tillbaka för resultatmätt och indikatorer utvecklade av personer med begränsat kunnande inom det aktuella området. Det finns i det sammanhanget anledning att närmare precisera vari det professionella kunnandet består och hur det förhåller sig till annan kompetens av betydelse för styrningen.

Ett fjärde tema är rollen för *utvärdering och analys* inom den offentliga förvaltningen. Det finns nu ett tiotal sektorsanknutna analysmyndigheter, som i varierande omfattning bedriver tillsyn, utvärdering och annan analysverksamhet. Även dessa har i debatten kommit att identifieras med resultatstyrning och NPM, vilket ger anledning att klargöra deras hittillsvarande och tänkbara framtida roll.

Ämnets bredd har framtvingat ett antal avgränsningar för att hålla rapportens omfång inom rimliga gränser. Inom den tidigare statliga sfären har några av de största förändringarna i gränsen mellan offentligt och privat inträffat på infrastrukturområdet, genom bolagiseringar och privatiseringar i varierande omfattning av exempelvis elförsörjningen, telekommunikationerna och järnvägen. Dessa förändringar kräver särskilda utvärderingsinsatser och berörs i denna rapport bara i förbigående. Fokus ligger på välfärdssektorn.

Också EU-medlemskapets konsekvenser för styrningen av den offentliga verksamheten har utelämnats. För de frågor som ligger i

fokus för denna rapport torde EU-medlemskapets effekter dock vara ganska begränsade.<sup>5</sup>

Å andra sidan har vissa förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tagits upp, därför att de motiv som har framförts i dessa sammanhang i mångt och mycket erinrar om dem som använts för privatiseringar. Den nu aktuella diskussionen om regionindelning av landet faller dock utanför diskussionens ram.

### 1.3 Syfte

Det har inte varit en ambition att inom ramen för det här redovisade projektet bedriva någon ny empirisk forskning. Avsikten har i stället varit att på basis av den publicerade litteraturen systematisera de iakttagelser som har gjorts och att infoga dem i en begreppsram som är anpassad till de grundfrågor som diskuteras.

Syftena med denna ESO-studie är därmed följande:

- att etablera en funktionell begreppsram för analysen av gränsvytan mellan privat och offentligt
- att på ett översiktligt plan samla några av de viktigare erfarenheterna från de senaste decenniernas styrningsförändringar och dra slutsatser av dessa
- att, fortfarande på ett översiktligt plan, diskutera hur principerna för styrningen av den offentliga förvaltningen kan utvecklas. Både den statliga och den kommunala sektorn behandlas, bland annat därför att några av de fundamentala frågorna rör arbetsfördelningen mellan stat och kommun eller skapandet av juridiska subjekt skilda från staten. De två grundläggande frågorna är alltså dels hur gränsen mellan offentligt och privat ska dras, dels hur den verksamhet som på så sätt definieras som offentligt bör styras.
- att mer specifikt diskutera hur resultatstyrningen i den statliga förvaltningen kan utvecklas och hur den förhåller sig till de professionella gruppernas ställning

---

<sup>5</sup> För några ingångar till denna diskussion, se antologin Statskontoret (2016).

- att diskutera vilken roll utvärdering och de så kallade analysmyndigheterna bör spela i styrningen av den offentliga verksamheten.

## 1.4 Informationsunderlag

Erfarenhetsåterföring och utvärdering förutsätter information, och sådan information kan inhämtas på olika sätt. Vad man helst önskar som underlag för policybeslut är etablerade orsakssamband mellan åtgärder och effekter. Den klassiska vetenskapliga metoden för att finna sådana samband är variation som uppnås genom experiment. Inom medicinen är det numera standard att jämföra en grupp som exponeras för en behandling (behandlingsgruppen) med en obehandlad grupp (kontrollgruppen) och beräkna medeleffekten av behandlingen som skillnaden mellan utfallen. Den kritiska förutsättningen är att de båda grupperna är statistiskt identiska i alla avseenden som kan ha betydelse för utfallet.

Inom samhällsvetenskaperna är experiment ofta svåra eller omöjliga att utföra, av praktiska eller etiska skäl. Man söker då som ett nästa bästa alternativ hitta situationer som har uppkommit naturligt och som liknar den experimentella, så kallade naturliga experiment eller kvasiexperiment.<sup>6</sup> Den sökta variationen kan uppkomma till exempel genom utifrån pålagda restriktioner eller genom att en förändring inte införs samtidigt utan gradvis över en hel population. Sådana tekniker har kommit till användning exempelvis i analysen av klasstorlekens betydelse för utbildningsresultat respektive i analysen av effekterna på sjukskrivningen av vårdvalet. Den statistiska behandlingen blir i sådana fall ofta komplicerad, och försiktighet i tolkningen av resultaten krävs. En fråga som måste analyseras särskilt är hur långt resultaten kan generaliseras utanför den studerade populationen.

På ett mer allmänt plan gäller frågan datakvaliteten i analysunderlaget. Sverige har i internationell jämförelse god tillgång till registerdata, men för vissa undersökningar krävs helt andra typer av data. Om undersökningen gäller om utförarna inom en viss verksamhet följer gällande lagar och förordningar, är det normalt

---

<sup>6</sup> För översikter, se Dunning (2012) eller Imbens & Rubin (2015).



en tillsynsmyndighet som ska inhämta informationen. Myndigheternas tillsyn är dock kringgärdad av restriktioner, till exempel att dold myndighetsutövning kräver lagstöd, vilket innebär att vissa verksamheter inte kan granskas när sådant lagstöd saknas. Eftersom akademiska forskare mycket sällan ägnar sig åt denna typ av datainsamling, kan det enda alternativet i sådana fall bli rapporter från undersökande journalister eller från visselblåsare i berörda organisationer.

## 1.5 Rapportens disposition

Texten är organiserad på följande sätt. I kapitel 2 utvecklas en begreppsram för att systematisera den bitvis vildvuxna diskussionen om privat och offentligt. Denna är på intet sätt ny utan bygger på traditionella ekonomiska perspektiv och begrepp. Analysen genomförs på tre nivåer: inledningsvis vad som kan anses motivera ett *offentligt åtagande* över huvud taget, därefter vilken *form* det offentliga engagemanget kan ges på de områden som anses motivera ett sådant och slutligen vilken *produktionsregim* som bör gälla för den delmängd där det offentliga tar ansvaret också för själva produktionen. Den offentliga sektorns särart i viktiga avseenden tas också upp i detta kapitel.

I kapitel 3 koncentreras diskussionen till det idékomplex som går under namnet *new public management* (NPM). Beskrivningen av NPM bygger på den begreppsram som utvecklats i de föregående kapitlen och fokuserar alltså i tur och ordning på förskjutningen i gränsytan mellan offentlig och privat sfär, på formen som det offentliga åtagandet ges respektive på styrningen av produktionen i den del där det offentliga tar ansvar också för denna.

I kapitel 4 samlas erfarenheterna från de olika metoder som har tillämpats och de utvärderingar som har gjorts. Efter några generella översikter sammanfattas i kapitlet mer specifika erfarenheter från områdena utbildning, hälso- och sjukvård och socialförsäkringar.

Kapitel 5 ägnas åt en analys av de resultat som förmedlats i de båda föregående kapitlen. Kapitlet knyter samman den begrepps-

ram som introducerats i kapitel 2 med de empiriska resultaten och innehåller vissa policy slutsatser.

I kapitel 6 diskuteras alternativa vägar till utvecklad styrning av den offentliga verksamheten. Bland annat behandlas de initiativ som har tagits av regeringen under rubriken *tillitsbaserad styrning* och debatten kring professionerna som hör samman med dem. Kapitlet diskuterar ett antal andra traditionella utvecklingsvägar, såsom *utvecklad egenregi* och en mer aktiv *offentlig upphandling*. Vidare behandlas *resultatstyrningen* och *analysmyndigheterna*.

Kapitel 7 sammanfattar de viktigare policy slutsatserna.

## 2 Gränsytan mellan offentligt och privat

Gränsytan mellan offentligt och privat kan analyseras på tre olika nivåer:

- På en övergripande nivå handlar det om vad som ska anses vara ett offentligt åtagande över huvud taget.
- Inom ramen för det som anses vara ett offentligt åtagande kan staten ta hand om större eller mindre delar av åtagandet – finansiering, produktion etcetera.
- Inom ramen för det som staten åtar sig att också producera kan man välja en mer eller mindre offentligpräglad regim, med varierande grad av köpta tjänster.

Kapitlet är organiserat efter denna trestegsindelning.

### 2.1 Det offentliga åtagandet

I den liberala teorin för staten är utgångspunkten att privata aktörer – hushåll, företag, organisationer – löser sina problem utan statlig medverkan och att bevisbördan ligger på den som förordrar statliga initiativ i någon form. Det finns argument för ett offentligt åtagande så snart det föreligger ett marknadsmisslyckande av någon form. Olika sätt att kategorisera dessa har tillämpats; en möjlig sortering på basis av åtta typsituationer är följande:<sup>7</sup>

- negativa externa effekter

---

<sup>7</sup> Molander (1999). Denna analysmodell togs fram som ett stöd för de kommittéer som skulle arbeta i enlighet med kommittédirektivet om en prövning av det offentliga åtagandet (Ds 1994:53).

- positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter
- lång tidshorisont, generationsövergripande effekter
- informationsproblem
- autonomiproblem
- marknads- och konkurrensproblem, naturliga monopol
- fördelningspolitik
- stabiliseringspolitik.

Kategorierna är delvis överlappande; ett och samma problem kan förekomma i mer än en dimension. Ett exempel är socialförsäkringen, som naturligvis i grund och botten är en försäkring men som oftast motiveras med fördelningspolitiska argument; utan ett statligt huvudmannaskap skulle många inte få någon försäkring över huvud taget. Samtidigt kan den rätt utformad påverka marknadsekonomins effektivitet positivt.<sup>8</sup>

*Negativa externa effekter* representeras typiskt av negativ miljöpåverkan som utsläpp från industrier av skadliga ämnen eller buller. Utan offentliga ingrepp kommer nivån på utsläppen att bli högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. En separat fråga är vem som ska bära kostnaderna för att reducera utsläppen. Inom kretsen av OECD-länder gäller sedan 1972 principen att det är den som förorenar som ska stå för kostnaderna (*polluter-pays principle*).

Spegelbilden av de negativa externa effekterna är *positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter*. Här handlar det om nyttigheter som efterfrågas av en bred grupp av individer vars efterfrågan dock inte är tillräckligt stark för att de var och en för sig ska ta initiativ till produktion. Typexempel är försvar, rättsväsen och fysisk infrastruktur. Utan offentliga ingrepp kommer produktionen av sådana nyttigheter att bli lägre än den som faktiskt efterfrågas. Positiva externa effekter är inte begränsade till kollektiva varor; tvärtom finns det positiva externa effekter knutna till åtskilliga av de varor och tjänster som ofta etiketteras som privata, till exempel utbildning och underhåll av fastigheter.

I själva verket är den kollektiva eller externa effekten något som återfinns i varierande utsträckning inom alla de åtta ovanstående

---

<sup>8</sup> Sinn (1995), Barr (2001).

kategorierna, inte bara inom de båda förstnämnda som uttryckligen är kollektiva. *Lång tidshorisont* är aktuellt exempelvis inom skogsbruket, där tiden från plantering till avverkning går över flera generationer. Huvuddelen av skogen ägs och brukas privat, medan statens ingrepp för att lösa generationsproblemet utgörs av skogsvårdslagstiftningen, som ålägger skogsägare att återplantera mark efter slutavverkning. I snäv mening skulle detta kunna betraktas som en angelägenhet för ägaren, men intresset av ett långsiktigt hållbart utnyttjande av resursbasen i samhället går utöver det enskilda intresset.

*Information* är generellt sett inte en kollektiv nytthet, eftersom det ofta går att utestänga någon som inte har bidragit till finansieringen från att ta del av den. Produktionen har dock uppenbara skalfördelar, och värdet av informationen minskar normalt inte av att andra också får del av den. Användningen kan också ha kollektiva konsekvenser; om en tillräckligt stor andel av konsumenterna av en viss vara eller tjänst är välinformerade, kommer detta att tvinga fram kvalitetsförbättringar som också kommer oinformerade konsumenter till del. Även på detta område kan det vara rationellt att det offentliga tar initiativ till produktion av information för konsumenterna, standardisering av format för den information som ska presenteras och så vidare.

En viktig aspekt av informationsproblemet är vad som kallas *asymmetrisk information*. Grunden för teorin om asymmetrisk information lades av George Akerlof i hans klassiska uppsats "Om marknaden för dåliga bilar".<sup>9</sup> Producenten av tjänsten eller varan har alltid mer information än den som är uppdragsgivare eller konsument. Om alla inblandade agerar individuellt rationellt, finns en risk att tjänster eller varor med låg kvalitet successivt driver ut tjänster och varor med högre kvalitet, i strid med vad de berörda faktiskt önskar. Det individuellt rationella agerandet leder till ett kollektivt irrationellt utfall, och det är bristen på fullständig information som är upphovet till problemet.

Asymmetrin kan dock vara mer eller mindre uttalad. För enklare konsumtionsvaror som livsmedel eller möbler kan konsumenten relativt snabbt skaffa sig en uppfattning om kvaliteten. Även för

---

<sup>9</sup> Akerlof (1970). Originalets titel är: "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism".

sådana varugrupper griper staten dock in med lagstiftning rörande exempelvis livsmedelshantering eller restriktioner på material som får användas – förhållanden som det är svårt eller omöjligt för konsumenten att informera sig om.

Ju mer komplicerade produkterna är, desto större är behovet av statligt stöd. För bilar finns ett omfattande regelverk rörande säkerhet, som dessutom stöds av ett internationellt standardiserat program för tester. För mer komplicerade tjänster som sjukvård, legal rådgivning och mäklartjänster finns dels lagsstiftning som reglerar substansen i tjänsterna, dels i varierande utsträckning krav på viss utbildning, legitimering och så vidare. Omfattningen av det statliga åtagandet återspeglar graden av informationsasymmetri mellan producent och konsument.

*Autonomibrist* avser beslutsfattare som inte är förmögna att ta tillvara sina egna intressen. Det gäller barn, men autonomibrist kan också förorsakas av till exempel alkohol- eller drogmissbruk. Den leder till ett problem med omhändertagande som är kollektivt till naturen. Föräldrar har försörjningsplikt gentemot sina barn men kan inte i alla avseenden ses som perfekta representanter för barnens intressen. Ett exempel inom detta område är lagstiftning om obligatorisk skolgång.

Beträffande *fördelningspolitiken* har Thurow argumenterat för att inkomst- eller förmögenhetsfördelningen har karaktären av en kollektiv nytthet.<sup>10</sup> Detta är i och för sig korrekt, men den ansatsen kräver i så fall att man kan bestämma efterfrågan på denna abstrakta nytthet, vilket knappast är möjligt. Ett annat och starkare argument kan hämtas från Fernholz och Fernholz analys av den långsiktiga fördelningen av tillgångar på en perfekt marknad, som visar att denna fördelning på grund av själva marknads-mekanismen driver mot allt större ojämlikhet, skillnader som inte motiveras av skillnader i vare sig färdigheter eller ansträngning.<sup>11</sup> En del av de inkomst- och förmögenhetsskillnader som förekommer i marknadsekonomier är alltså att betrakta som marknadsmisslyckanden.

Problem med *otillräcklig konkurrens och stabiliseringsfrågor* har uppenbart kollektiv karaktär, och här finns i praktiken inget alter-

---

<sup>10</sup> Thurow (1971).

<sup>11</sup> Fernholz & Fernholz (2014).

nativ till offentliga ingrepp. En speciell kategori utgörs av de naturliga monopolen – elnät, vattennät och liknande – där konkurrensen av praktiska orsaker är begränsad.

Listan är kvalitativ i den meningen att det kan finnas argument för ett offentligt åtagande i en viss situation, samtidigt som kostnaderna för ett realiserat åtagande kan väntas överstiga de potentiella vinsterna. Det blir därför en bedömningsfråga vad som ska prioriteras inom ett i allmänhet mycket brett spektrum av tänkbara engagemang.

## 2.2 Implementering av det offentliga åtagandet

Analyser av relationen mellan offentligt och privat brukar utgå från de tre aspekterna *huvudmannaskap* (H), *finansiering* (F) och *produktion* (P). Ett offentligt *huvudmannaskap* innebär att man har gjort bedömningen att det finns ett offentligt ansvar för att ett visst problem ska bli löst. *Finansiering* kan ske med skattemedel eller med olika former av avgifter, i det senare fallet en privat källa. Blandningar är vanliga. Effekterna av dessa olika finansieringsformer är förhållandevis väl studerade. *Produktionen* kan ske i egen regi eller genom att uppgifterna läggs ut på entreprenad.

Självfallet finns mellanformer; i varje dimension kan det offentliga engagemanget tänkas variera mellan 0 (inget offentligt engagemang) och 1 (fullt offentligt ansvar). För enkelhets skull kan det vara lämpligt att renodla sorteringen till extremfall. Detta ger totalt 8 tänkbara renodlade kombinationer mellan ytterlighetsformerna helt offentligt och helt privat. Vi betecknar dimensionerna med liten bokstav om det offentliga engagemanget är 0, annars med stor. Följande kombinationer fås:

- HPF: Detta helstatliga ansvar tillämpas exempelvis inom skatteförvaltningen och i huvudsak inom socialförsäkringen.
- HPf: Detta alternativ motsvarar avgiftsfinansierad offentlig produktion, som förekommer exempelvis inom lantmäteriet (lagfart) och vid civilmål i domstol. Hybrider är vanliga inom vård och omsorg (patientavgifter etc.).
- HpF: Kombinationen innebär att staten har huvudmannaskap och säkrar finansieringen genom skatter eller avgifter, medan

produktionen överlämnas åt den privata sektorn (eventuellt med kommuner eller landsting som alternativ). PPM-systemet är uppbyggt på detta sätt, liksom assistanstjänster till personer med funktionsnedsättning. Blandformer förekommer inom sjukvård och omsorg.

- HpF: Staten säkerställer att en viss verksamhet kommer till stånd, medan såväl produktion som finansiering sker privat. Den obligatoriska fordonsförsäkringen har denna konstruktion, som annars är relativt ovanlig i Sverige men tillämpas mer i andra länder.
- hPF: Internationella åtaganden där Sverige bara har att implementera överstatliga beslut har denna karaktär, men även en äkta statlig stiftelse innebär att staten placerar en viss verksamhet i en juridisk person utanför staten och samtidigt garanterar såväl produktion som finansiering. I praktiken har staten i sådana situationen valt att behålla olika grader av inflytande över den fristående juridiska personen. Regelverket beträffande tillsyn och utvärdering, offentlighet, upphandling med mera varierar och har ibland varit oklart.
- hPf: I detta fall är staten en producent bland andra inom den privata sfären. Statliga bolag är standardtypen för denna kombination. Statens inflytande kommer till uttryck i bolagsordning, styrelserepresentation med mera.
- hpF: Denna kombination är av naturliga orsaker ovanlig och finns veterligen bara i blandformer. Organisationsbidrag till ideella föreningar kan ses som exempel. Eventuellt kan man sortera in subventioner till hushåll som ROT och RUT i denna kategori.
- hpF: Detta fall representerar den helt privata sfären. Statens roll inskränker sig i detta fall till reglering. Skadeståndsrätt kan ses som ett exempel på denna konstruktion, där parternas egenintresse antas garantera att alla relevanta problem tas om hand. Normalt är regleringen kombinerad med tillsyn, såsom i fallet livsmedelslagstiftning. Ansvarig central myndighet är i detta fall Livsmedelsverket, medan kommunerna ansvarar för den praktiska tillsynen. Länsstyrelserna samordnar och övervakar att kommunerna sköter sina åligganden.



I nedanstående tablå ges en översikt över de olika kombinationerna med exempel på olika typer av marknadsmisslyckanden som man har försökt lösa. Vissa kombinationer är av naturliga orsaker mindre vanliga. Inplaceringen av vissa exempel kan också diskuteras.

Som framgår av tabellen varierar lösningarna starkt över politikområdena. I många fall är de historiskt motiverade snarare än valda på basis av en analys av vad som är bästa lösning på ett givet problem.

**Tabell 2.1** Tänkbara kombinationer av huvudmannaskap, finansiering och produktion för att omhänderta olika former av marknadsmisslyckanden

	Negativa externa effekter	Positiva externa effekter	Lång tidshorisont	Informationsbrist	Autonomibrist	Konkurrensvård	Fördelning	Stabilisering
hfp:reglering	Skadeståndslag	Kulturmärkning	Skogsvårdslag	Konsumentskydd, revision i aktiebolag	Narkotikastrafflag	Konkurrenslag	Arbetsmiljölag	Banklagstiftning
hFp:stöd till organisationer eller produktion	Stöd till miljöorganisationer	Idrottsstöd Konstnärstipendier Stöd till fristående museer		Presstöd	Stöd till missbrukarorganisationer	Stöd till konsumentorganisationer	Stöd till Stadsmissionen	
hfP: statlig kommersiell verksamhet	Systembolaget	Public servicemedia	Intäktsfinansierad statlig forskning	Försäljning av rapporter, prenumeration på tidskrifter		Vattenfall, SBAB	Samhall	
hFP: internationella åtaganden, stiftelser	Tullverksamhet FN-åtaganden	Internationellt miljöarbete, t.ex. artbevarande	Forskningsstiftelser			Offentlig upphandling enligt EU-direktiv		
Hfp: reglering, tillsyn	Obligatorisk trafikförsäkring	Naturreservat	Premiepensioner	Produktsäkerhet	Utskännings-tillstånd	Obligatorisk pris- o datummärkning	Åtgärder mot diskriminering	Finansinspektion
HFP:entreprenad	Avfallshantering	Ängs- och betesmarker Kulturminnesvård	Privata skolor	Stöd till bildningsförbund	Hem för vård eller boende		Assistansersättning Internationellt bistånd via org	Arbetsmarknadsförsäkring

Tabell 2.1 Forts.

	Negativa externa effekter	Positiva externa effekter	Lång tidshorisont	Informationsbrist	Autonomibrist	Konkurrensvård	Fördelning	Stabilisering
HfP: avgiftsfinansierade tjänster	Bilprovning	Viss infrastruktur	Bilprovning	Statistiktjänster		Statistik från bilprovningen		
HfP: klassiska statliga åtaganden	Rättskipning Miljöövervakning	Försvaret Infrastruktur	Utbildning, forskning Nationalparker Kulturvård	Utbildning Konsumentupplysning	Hälsorådgivning Filmcensur Tvångsvård	Konkurrensövervakning	Skatter & transfereringar	Stabiliseringspolitik

## 2.3 Produktionsregim

Om staten väljer att ta ett huvudansvar för den produktion som är kopplad till det offentliga åtagandet i fråga, återstår ett stort antal val beträffande produktionsregimens utformning. Blandade lösningar är vanliga, i så måtto att vissa kärnverksamheter (myndighetsbeslut, vård m.m.) hanteras i egen regi, medan verksamheter som bedöms som mer perifera överlämnas till externa utförare. Hybrider som innebär att det offentliga behåller en viss produktionskapacitet som får konkurrera med externa utförare förekommer också. Exempel är 7 AP-fonden inom premiepensions-systemet, liksom det tidigare Vägverket produktion, sedermera bolagiserat, inom vägunderhållet.

Den produktion som sköts av kommuner och landsting kan analyseras med samma förutsättningar som outsourcing till privata producenter, även om det givetvis finns skillnader mellan dessa kategorier. Eftersom staten har det yttersta ansvaret oavsett om produktionen delegeras till icke-statliga offentliga eller till privata utförare, krävs i båda fallen preciseringar i lagar och förordningar av vad som ska utföras, en tillsyn för att säkerställa att detta har skett och sanktioner för det fall utföraren i något avseende inte har uppfyllt kraven.

### *Outsourcing*

En producent har alltid bättre kunskap om varan eller tjänsten än mottagaren eller konsumenten. Detta är utgångspunkten för Akerlofs tidigare nämnda teori om asymmetrisk information. I det fall producenten är en organisation – ett företag eller en myndighet – rör det sig i själva verket om ett dubbelt styrningsproblem. Dels ska det råda överensstämmelse mellan vad mottagaren av tjänsten efterfrågar och produktionens inriktning – det yttre styrningsproblemet – dels ska medarbetarna i organisationen fås att arbeta i överensstämmelse med ledningens definition av uppgiften – det inre styrningsproblemet. Styrningsproblemet brukar kallas *principal-agent*-problemet (P/A) och är också det behandlat i en omfattande litteratur. Principalen – huvudmannen eller beställaren

– vill ha något utfört och söker därför en agent eller utförare, som ska stå för själva arbetet. För att relationen ska fungera krävs ett *avtal* om vad som ska utföras, en *verifikation* av att arbetet har blivit utfört i enlighet med avtalet och en trovärdig *sanktion* om detta inte har skett.

### *När ska man upphandla?*

Frågan om egen regi kontra outsourcing i kombination med upphandling har diskuterats länge. I en ofta citerad uppsats från 1997 tog sig Hart, Shleifer och Vishny an problemet att formulera några allmänna kriterier för vilket alternativ som är att föredra.<sup>12</sup> I den abstrakta modellen antas en myndighetschef respektive en direktör för ett företag ha anförtrodds uppgiften att producera en tjänst vars innehåll och omfång har bestämts politiskt. Analysen utgår från att alla kontrakt är ofullständiga och att den osäkerhet som råder när ett avtal sluts inte går att kontraktera bort. Tjänstemannen och näringsidkaren antas bete sig på exakt samma sätt när det gäller att fatta beslut om kostnadssänkande åtgärder och innovationer. Den skillnad som uppkommer beror på att det handlingsutrymme som osäkerheten skapar (*residual control rights*) kontrolleras helt av näringsidkaren när outsourcing tillämpas, medan myndighetschefen bara kan tillägna sig en del av vinsterna – hur stor del beror på hur ”utbytbar” hen är.

Den slutsats som Hart m.fl. drar av sin analys kan sammanfattas på följande sätt. Privat regi är att föredra antingen när de negativa effekterna av kostnadssänkningar är små eller när utrymmet för kostnadssänkningar är litet och de offentliganställda har svaga incitament att utveckla innovationer. Omvänt är offentlig regi att föredra när kostnadssänkningar har stora negativa effekter och utrymmet för innovationer är begränsat eller när de offentliganställda har starka incitament.

Svagheten med analysen är antagandet att den privata näringsidkaren och tjänstemannen resonerar identiskt. Som framgår nedan (avsnitt 2.4) finns det en relativt omfattande empirisk litteratur

---

<sup>12</sup> Hart et al. (1997). För några allmänna ingångar till diskussionen om upphandlingsfrågor inom den svenska statliga sektorn, se Statskontoret (2015).

som belägger skillnader i uppträdande mellan dessa båda kategorier. Det oreglerade styrutrymmet kommer alltså inte att utnyttjas på samma sätt, och därmed är det osäkert vilka slutsatser som kan dras ur resonemanget.

Författarna tillämpar slutsatserna på några olika sektorer. Renhållning är en tjänst som passar bra till upphandlingsformatet. Beträffande fängelser drar de däremot slutsatsen att offentlig regi är att föredra, eftersom risken för starkt negativa konsekvenser av kostnadsbesparande åtgärder är betydande. Författarna berör dock inte en viktig potentiell effekt av att upphandla fångvårdstjänster från privata producenter, nämligen den som har att göra med lobbygruppers påverkan på efterfrågan. I USA har en grupp privata producenter genom lobbyingverksamhet försökt påverka strafflagstiftningen i riktning mot förlängda strafftider för att öka efterfrågan på sina tjänster.<sup>13</sup> Den kriminologiska forskningen ger inget stöd för att detta skulle minska risken för återfall, om något det motsatta.<sup>14</sup>

Beträffande utbildning sker en viss glidning i författarnas skrivningar. Efter en relativt kort diskussion av risken för segregation och bortsortering av besvärliga elever konstaterar de att det krävs fördjupad forskning för att avgöra om dessa argument är giltiga.<sup>15</sup> I avslutningen av uppsatsen hävdas däremot att argumenten för privat regi i skolfallet är rimligt övertygande.<sup>16</sup> Sammanfattningsvis är denna text att betrakta som inlägg i en politisk debatt.

Utsikterna att med mycket generella argument kunna besvara frågan om egen regi eller entreprenad är att föredra är inte särskilt goda. Det krävs en detaljerad analys i varje enskild situation för att avgöra hur starka argumenten för de olika alternativen är.<sup>17</sup>

Det har genomförts ett stort antal empiriska undersökningar av effekterna av outsourcing, framför allt med fokus på eventuella besparingar.<sup>18</sup> De visar stor spridning, dels beroende på att det ofta är svårt att specificera vilka alternativ man jämför med, dels därför att det i praktiken blir mycket stora skillnader i utfall beroende på

---

<sup>13</sup> Cohen (2015), Justice Policy Institute (2011).

<sup>14</sup> Nagin et al. (2009).

<sup>15</sup> Hart et al. (1997) s. 1157.

<sup>16</sup> "reasonably persuasively" (ibid s. 1159).

<sup>17</sup> För några aktuella illustrationer av upphandlingsproblematiken i svensk statsförvaltning, se Statskontoret (2015).

<sup>18</sup> Jordahl (2008) innehåller några ingångar till litteraturen.

den aktuella situationen. Vissa analyser har gjorts i situationer där större förändringar än bara byte av producent har gjorts, vilket gör det svårt att värdera siffrorna. I en översikt av Jensen och Stonecash nämns ett intervall på 6-12 procents besparingar, men författarna gör samtidigt reservationer beträffande effekter på kvalitet, arbetsförhållanden och besparingarnas varaktighet.<sup>19</sup> Andra ekonomer har framhållit att det är konkurrenssituationen snarare än ägandeförhållandena som avgör hur stora vinsterna kan bli.<sup>20</sup>

Det är av allt att döma en korrekt slutsats att renhållningstjänster är lämpliga för entreprenad. Tjänsten handlar huvudsakligen om logistik och är utpräglat teknisk till sin natur. Villkoren kan med rimlig precision preciseras i ett avtal. Medborgarna utövar spontant en viss tillsyn och kan slå larm om tjänsten inte fungerar; tillsyn krävs dock för att verifiera att avfallet hanteras i enlighet med avtal sedan det väl har samlats in.<sup>21</sup> Men man kan inte utifrån detta förhållandevis lättadministrerade tjänsteområde dra slutsatser om vad som bör gälla för komplicerade samhällsfunktioner som utbildning eller hälso- och sjukvård.

En central fråga inför beslut om egen regi eller upphandling är vilka delar av verksamheten som ska anses höra till kärnverksamheten och då skötas i egen regi och vad som ska betraktas som stödfunktioner. Inom hälso- och sjukvården betraktas en restaurang för besökande eller städning som stödfunktioner, men en försämrad kvalitet på städningen riskerar att bidra till problemet med vårdrelaterade infektioner.<sup>22</sup> Städning är i själva verket en tjänst som enligt den generella kontraktsteorin är mindre lämplig att lägga ut på entreprenad enligt de kriterier som Hart m.fl. formulerar; de negativa effekterna av kvalitetssänkande besparingar är betydande, samtidigt som utrymmet för innovationer är begränsat.

---

<sup>19</sup> Jensen & Stonecash (2005).

<sup>20</sup> Domberger & Jensen (1997), Donahue (1989).

<sup>21</sup> Inte ens från avfallsområdet är erfarenheterna från entreprenadlösningar odelat positiva ("Stockholm bryter sopavtal värt 260 miljoner", *Arbetet* (2010); "Sopkaos i staden med ny entreprenör", *Dagens Nyheter* (2016)).

<sup>22</sup> Se avsnitt 4.3.2.

*Andra aspekter*

Ytterligare tre aspekter av produktionsregimen är viktiga: *juridisk form*, *bemannning* och den *styrform och terminologi* som används inom verksamheten. Dessa kan i varierande utsträckning vara specifikt offentliga eller ansluta till den privata sfärens. Vilken *juridisk form* man väljer för en verksamhet kan spela stor roll för utfallet. Under senare decennier har alternativ till den traditionella myndighetsformen – bolag och stiftelser – kommit att användas i växande utsträckning, inte minst inom kommunal sektor. Detta ställer annorlunda krav på styrningen av verksamheten. Stiftelser är svåra att styra när de har bildats och riskerar därför att komma i konflikt med demokratins restriktioner att beslut ska kunna ändras av andra framtida politiska majoriteter. Bolagisering av offentlig verksamhet förefaller ibland ha styrts av en förhoppning att bolagiseringen i sig automatiskt skulle leda till effektivitetsvinster. Om man vill upprätthålla samma krav på verksamheten som tidigare gällt, påverkar den juridiska formen i sig dock inte automatiskt effektiviteten i verksamheten. Den kan möjligen leda till beteendeförändringar som har sådana konsekvenser. Samtidigt har dessa beteendeförändringar i vissa fall lett till oavsedda och oönskade konsekvenser.

Även om den etablerade miljön av värderingar och rutiner har stor betydelse för dem som arbetar i en verksamhet, har *rekryteringspolicyn* effekter framför allt på sikt och då det gäller chefstjänster. Personer som rekryteras från den privata sektorn till ledande befattningar inom den offentliga sektorn har ofta en annan utbildningsbakgrund och en annan professionell värdegrund än de som traditionellt arbetar inom det offentliga.<sup>23</sup> De vinster som det kan innebära att ta in personer med andra erfarenheter i verksamheten måste alltså vägas mot de risker som det kan medföra.

De *styrformer* och de *n terminologi* som används för att beskriva, analysera och leda en verksamhet påverkar ofta omedvetet dem som är engagerade i den. Ord och begrepp är förknippade med associationer och inte sällan också med underförstådda rekommendationer om handlingsätt. Det är inte oviktigt om någon som kommer i kontakt med en myndighet kallas medborgare, kund eller

---

<sup>23</sup> Se avsnitt 2.4.



något mer specifikt som skattskyldig eller försäkrad. Med ett så kallat kundperspektiv följer ofta hög känslighet för opinionsyttringar, hög aktivitet i sociala medier och mer allmänt att betydande resurser läggs på kommunikation med omvärlden.<sup>24</sup> En viktig fråga är i vilken utsträckning kärnverksamheten påverkas av import av sådan organisationskultur via terminologi, tumregler och handlingsrutiner.

## 2.4 Den offentliga sektorns särart – offentligt etos

Beslut om egen regi eller entreprenad fattas alltid under viss osäkerhet. Inför ett sådant beslut är det två faktorer vid sidan av de rent produktionsrelaterade kvalitets- och kostnadsfrågorna som måste beaktas: *producenternas drivkrafter* och *graden av öppenhet* (den sistnämnda behandlas i nästa avsnitt).

Beträffande producenternas drivkrafter föreligger en viktig skillnad mellan offentligt och privat. När ett offentligt uppdrag ska utföras i egen regi av en myndighet, handlar det om ett normalt auktoritetsproblem för en arbetsgivare att säkerställa att arbetet utförs på önskat sätt. När ett offentligt uppdrag i stället utförs av en privat producent, ska det abstrakta uppdraget översättas till ett avtal som realiserar det tilltänkta målet under förutsättningen att utföraren söker maximera vinsten i verksamheten. Detta löses normalt genom offentlig upphandling. Problemet med även en oklanderligt genomförd offentlig upphandling är att alla kontrakt är ofullständiga och att det därför alltid kvarstår ett tolkningsutrymme som producenten söker utnyttja till sin fördel. Akerlofs asymmetriproblem blir därför i högsta grad aktuellt när denna arbetsfördelning råder. Frågan om drivkrafterna inom privat och offentlig sektor fordrar en grundligare diskussion.

Förutsättningarna för offentlig och privat verksamhet skiljer sig på flera sätt. Mycket förenklat kan man uttrycka det så att medan den privata sektorns aktörer styrs av ett övergripande effektivitetsmål med sikte på maximal avkastning på insatt kapital, har den offentliga sektorn i uppdrag att inom en given budgetram söka åstadkomma så mycket som möjligt med hänsyn till komplicerade

---

<sup>24</sup> Fredriksson & Pallas (2014).

och stundtals motstridiga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Grunden för offentligt anställdas uppdrag är formulerat i lagar och förordningar. Därutöver specificeras uppdraget i instruktioner, regleringsbrev, arbetsordningar och andra dokument av lägre dignitet. I den mån det uppstår oklarheter i myndighetsutövningen om tolkningen av texterna i enskilda fall söker man i öppen process vägledning från rättsväsendet genom förtydliganden och prejudikat, och motsvarande typ av vägledning kan fås från departementen beträffande andra texter. Detta formaliserade normsystem kompletteras av tre andra, mindre formaliserade. Det finns för det första ett generellt som gäller alla offentligt anställda och som brukar sammanfattas i begreppet *offentligt etos*.<sup>25</sup> Det bygger i den svenska versionen på sex fundamentala värden: demokrati, objektivitet, legalitet, fri åsiktsbildning, respekt för likabehandling och frihet samt effektivitet och service. Delar av detta är kodifierat i exempelvis förvaltningslagen, och allvarliga brott mot normerna kan rubriceras som tjänstefel eller tjänsteförseelser. Vid sidan av detta finns inom olika yrkesgrupper professionella normer, som ger allmänna riktlinjer för hur patienter, skolelever och motsvarande ska behandlas. Slutligen finns ett sjok av normer på det individuella planet, som kompletterar de båda andra och som naturligtvis varierar från individ till individ.

Privatanställda har självfallet att följa lagar inom det område där de är verksamma. Situationen beträffande de kompletterande normsystemen är dock annorlunda. De professionella normerna bör vara desamma för en yrkesutbildad oavsett anställning; sedan är det naturligtvis så att en jurist som arbetar som privatanställd advokat kan betona andra delar av juristprofessionens normer än en jurist inom åklagarväsendet. Skillnader i normer på det individuella planet kan finnas bland annat som ett resultat av självselektion; man söker sig till de yrkesinriktningar som bäst motsvarar de egna normerna inom ramen för de möjligheter som utbildningen ger. Även om vissa av värdena i ovanstående lista är gemensamma för offentlig och privat sektor, har den privata inte någon egen motsvarighet till normen om likabehandling. Pålagda krav i

---

<sup>25</sup> För en allmän genomgång av detta begrepp och dess implikationer, se Lundquist (1991) och Värdegrundsdelegationen (2013, 2016).

exempelvis diskrimineringslagstiftning kan dock innebära restriktioner i det avseendet. Privatanställda har ansvar endast gentemot ägarna av de företag som de är anställda i. Ansvaret mot ägarna och vinstintresset innebär att betalningsförmågan hos den som mottar tjänsterna ska vägas in, när beslut om produktionens inriktning bestäms på kort eller längre sikt.

*En norm innebär definitionsmässigt en kostnad.* Om normen inte innebär någon restriktion behövs den inte, och en restriktion har i den ekonomiska sfären alltid ett pris.<sup>26</sup> Eftersom en vinstdrivande verksamhet syftar till att minimera kostnaderna, kommer normer alltid att vara utsatta för tryck. Detta har inget med de anställdas privata normer att göra utan är direkt kopplat till verksamhetens egen logik.

Begreppet *offentligt etos* motsvaras på engelska närmast av public service motivation, en term myntad av Perry och Wise i en uppsats 1990.<sup>27</sup> Uppsatsen gav upphov till en livaktig forskning om sambanden mellan attityder, anställning, verksamhet och resultat i offentligt och privat sektor. Perrys och Wises ansats kan sammanfattas i tre hypoteser:

- *Yrkesinriktning*: Ju starkare offentligt etos en individ har, desto högre är sannolikheten att hen söker offentlig anställning.
- *Produktivitet*: I offentliga organisationer är offentligt etos positivt korrelerat med individuella prestationer.
- *Incitament*: Offentliga organisationer som rekryterar medarbetare med starkt offentligt etos blir mindre beroende av nyttoorienterade incitament för att åstadkomma individuella prestationer på hög nivå.

I en uppföljning publicerad år 2010 samlade Perry m.fl. resultaten från de gångna två decenniernas forskning.<sup>28</sup> En komplikation i genomförandet är att kartläggningen av attityder kan vara svåra att hantera i kvantitativa analyser.<sup>29</sup> Med denna reservation kan slutsatserna sammanfattas kort på följande sätt:

---

<sup>26</sup> I teorin för optimering under bivillkor kallas detta pris för *skuggpris*. Bara om bivillkoret inte är aktivt är skuggpriset = 0.

<sup>27</sup> Perry & Wise (1990).

<sup>28</sup> Perry et al. (2010).

<sup>29</sup> Petrovsky & Ritz (2014).

- *Yrkesinriktning*: Hypotesen får stöd i undersökning från bland annat Nederländerna, Storbritannien och USA. En intressant observation i en av undersökningarna är att högre ingångslöner tenderar att attrahera personer med svagare offentligt etos.<sup>30</sup>
- *Produktivitet*: Hypotesen får stöd i undersökningar från bland annat Belgien, Korea, Nederländerna och USA. En undersökning från USA visar att starkt offentligt etos ökar sannolikheten för initiativ mot oegentligheter ("visselblåsning").
- *Incitament*: Här förefaller bilden vara mer blandad. I några studier med amerikanska data har man inte hittat några skillnader som kan hänföras till offentligt etos vad gäller rent finansiella incitament. Däremot förefaller andra materiella incitament betyda relativt sett mindre för individer med offentligt engagemang. Att tjänstetillsättning och avancemang baseras på faktiska meriter upplevs som särskilt viktigt för organisationens legitimitet hos dessa individer.<sup>31</sup>

Styrkan i ett offentligt etos är inte given en gång för alla utan utvecklas under utbildningen och yrkesutövningen. För de offentliga institutionerna är det en utmaning att skapa en miljö där det offentliga engagemanget vidmakthålls och vidareutvecklas.<sup>32</sup> Senare forskning har inriktats på vilka faktorer som är viktigast i detta avseende; båda individuella och organisatoriska förhållanden visar sig viktiga. Moynihan och Pandey bekräftar tidigare resultat att utbildning och professionell identitet är viktiga på det individuella planet, medan en känsla av auktoritet och förändringsklimat är positiva faktorer för engagemanget på organisatorisk nivå. Ett byråkratiskt klimat och lång tjänstgöringstid är faktorer som inverkar negativt inom de studerade sektorerna.<sup>33</sup> Även i experimentella studier har betydelsen av det organisatoriska klimatet visats.<sup>34</sup>

I en bred, multidisciplinär ansats har Anne Mette Kjeldsen och kollegor på danska data studerat hur offentligt etos skapas och

---

<sup>30</sup> Delfgaw & Dur (2007).

<sup>31</sup> Kernaghan (2011).

<sup>32</sup> Kaufmans (1960) studie av hur detta går till i den amerikanska skogsvårdsinstitutionen är klassisk.

<sup>33</sup> Moynihan & Pandey (2007).

<sup>34</sup> Esteve et al. (2015).

utvecklas under utbildningen och yrkesbanan.<sup>35</sup> Slutsatserna innebär viktiga preciseringar av några av de mer generella resultat som beskrivits ovan. En första observation är att olika utbildningslinjer påverkar det offentliga etoset i olika riktningar. Medan det förstärks under lärarutbildningen, försvagas det under läkarutbildningen. Vidare faller engagemanget överlag när steget tas från utbildningen till den första anställningen – vad forskarna kallar verklighetschocken – men det faller mer i privat anställning än i offentlig. Det finns också en fallande tendens över tid – ju längre anställningen har varat, desto svagare blir engagemanget. Samma observation har gjorts av Holgersson och Knutsson inom den svenska polisen.<sup>36</sup> Det innebär att umgänget med äldre tjänstemän kan ha negativa effekter på normbildningen hos de nyanställda. Ytterligare en observation av intresse är att privatanställda upplever sig kunna påverka mer än de offentliganställda, men Kjeldsen menar att detta inte i sig hänger samman med kategorierna privat/offentligt utan beror på att de privata organisationerna inom de verksamheter som har studerats genomgående är mindre.

Några direkt motsvarande detaljerade studier av offentligt etos har veterligen inte gjorts i den svenska förvaltningen.<sup>37</sup> Det finns viktiga skillnader mellan olika länders förvaltningspolitik vad avser personalpolitiken, och det är inte givet att observationer om normer och attityder som gjorts i ett land kan lyftas över till ett annat. Vissa länder på kontinenten arbetar med standardiserade antagningsprocedurer, reglerad befordringsgång och gynnsamma anställningsvillkor som skiljer ut tjänstemannakåren från yrkesverksamma i allmänhet. I Sverige hör detta numera till undantagen. Å andra sidan har svensk förvaltning med en lång tradition av självständiga myndigheter skapat förutsättningar för en organisationskultur där den offentliga anställningen upplevs som skild från den privata. Det finns alltså ingen anledning att anta att de internationella erfarenheterna inte skulle vara relevanta också för svenska förhållanden.

---

<sup>35</sup> Kjeldsen (2012) med vidare referenser. De studerade grupperna är studenter inom vissa utbildningar, sjuksköterskor och undersköterskor, socialsekreterare, sjukgymnaster och mer allmänna grupper inom offentlig och privat sektor.

<sup>36</sup> Holgersson & Knutsson (2010).

<sup>37</sup> Statskontoret utvärderade 2014 projektet *Offentligt etos*, som hade drivits av myndigheten Krus under tre år (Statskontoret 2014b). Det är dock svårt att dra några allmänna slutsatser ur denna studie av en begränsad insats.

Korruptionsrisken är värd särskild uppmärksamhet i perspektivet av förvaltningsreformer och förskjutningar av gränserna mellan offentligt och privat. Andersson och Erlingsson gör i en övergripande analys bedömningen att de NPM-relaterade förändringarna har ökat risken.<sup>38</sup>

Konsekvenserna av skillnaden mellan offentlig och privat regim för styrningsproblemen är alltså att man har anledning att förvänta sig att det alltid existerande bedömningsutrymmet kommer att utnyttjas olika. Det uppstår för det första alltid ett glapp mellan vad uppdragsgivaren önskar och vad som går att skriva in i ett avtal. För det andra saknas i den privata sfären en motsvarighet till offentligt etos, som kan fylla ut gapet mellan det önskvärda och det kodifierade. Medan offentligt anställdas beslutsfattande kan förväntas styras av organisationens normer, kommer privata producenter och deras anställda att systematiskt välja tolkningar som gynnar företaget.

## 2.5 Den offentliga sektorns särart – öppenhet

Det grundläggande problem som Akerlof definierade beror på en informationsbrist. Ett alternativ till normer som instrument för att hantera de dilemman som uppkommer i styrningen kan vara att förbättra tillgången till information.

Den offentliga sektorn i Sverige präglas av stor öppenhet (eller transparens). I någon mån har Sverige genom aktivt arbete lyckats sprida denna öppenhetskultur till EU:s institutioner, men vi har fortfarande ett unikt mått av öppenhet genom sådana lagfästa regler som offentlighetsprincipen och meddelarskyddet. Inom den privata sektorn gäller tvärtom kommersiell sekretess som grundläggande princip. Det är avsteg från denna grundprincip som definieras i exempelvis aktiebolagslagens krav på redovisning och revision. Någon möjlighet att kräva ut avtal, korrespondens med mera från en privat organisation finns därmed inte.

Öppenhetskravet är ett centralt inslag i kvalitetssäkringen av en verksamhet, eftersom det möjliggör för personer med insyn i verksamheten att informera en bredare allmänhet om missför-

---

<sup>38</sup> Andersson & Erlingsson (2010).

hållanden av olika slag. Med hitintills rådande förutsättningar gör samhället alltså en förlust, när verksamhet övergår från offentlig till privat regi. Meddelarskyddet i offentlig sektor utsträcktes 2006 till sådana privaträttsliga subjekt där kommuner och landsting har ett bestämmande inflytande. Motsvarande utvidgning till privata subjekt som bedriver helt eller delvis offentligfinansierad verksamhet har dock dröjt och bereds för närvarande. En lagremiss presenterades i september 2016.<sup>39</sup>

Sekretessen kan ha negativa biverkningar också på innovationsarbetet i en sektor. Medan samarbete myndigheter emellan är ett naturligt inslag i verksamhetsutveckling, lägger kommersiella intressen hinder i vägen.<sup>40</sup>

Man måste alltså beakta det samhälleliga värde hos öppenheten som kan gå förlorat vid ett regimskifte. Om den kommersiella sfärens sekretesskrav är starka på ett visst område, bör man ställa frågan om det över huvud taget ska bli aktuellt med privata utförare, givet att öppenhet är ett centralt krav på den offentliga verksamheten.

## 2.6 Summering

Den begreppsapparat som har presenterats i detta kapitel kan ses som ett hjälpmedel för att orientera sig i den politiska och organisatoriska terrängen och ordna debatten om den offentliga sektorns uppgifter, omfång och styrning. De grundläggande frågorna – vad staten bör ägna sig åt och hur det ska genomföras – bör diskuteras i denna ordning för att underlätta analysen och förbättra möjligheterna att sortera bort uppenbart olämpliga alternativ. En sådan ansats gör det också enklare att identifiera faktiska för- och nackdelar med olika alternativ och att i någon mån avpolitiserat frågorna.

Om man har kommit till slutsatsen att en viss uppgift i samhället bör ses som ett offentligt åtagande, återstår ett stort antal frågor att ta ställning till: på vilken nivå det offentliga huvudmannaskapet ska utövas (stat eller kommun), hur verksamheten

---

<sup>39</sup> Förslaget karaktäriserades av Svenskt näringsliv som "företagarfientligt" (Svenskt näringsliv 2016).

<sup>40</sup> Se vidare diskussionen i avsnitt 3.2, *Konkurrens*.

ska finansieras och vem som ska producera. Som framgått påverkas valen inte bara av bedömda förutsättningar rörande ekonomi och kvalitet utan också av de restriktioner och förhållanden som är specifika för den offentliga verksamheten. Faktorer som offentligt etos och krav på öppenhet måste särskilt beaktas.



## 3 New Public Management

Som framgått av inledningen kan många av de förändringar som genomförts inom svensk offentlig sektor under senare decennier knytas till det idékomplex som går under namnet *new public management* (NPM). Påståenden i litteraturen om att NPM skulle vara död ter sig mot den bakgrunden ganska märkliga.<sup>41</sup> Även om en kritisk diskussion om NPM har förts under senare år, präglas sektorn av de förändringar som har genomförts, och den fortsätter dessutom att utvecklas i enlighet med den logik som rådande institutioner skapar. Inför en eventuell omorientering av principer och regler för styrning är det därför viktigt att sammanfatta både bakgrunden till och erfarenheterna av de förändringar som har gjorts.

### 3.1 Bakgrund

Begreppet *new public management* lanserades runt 1990 i några publikationer av Hood och Pollitt.<sup>42</sup> Termen myntades alltså av akademiker som ett samlingsnamn på en samling idéer om styrning av den offentliga sektorn och har inte varit något som förespråkarna själva har använt i någon större utsträckning. Historie-skrivningen brukar börja med Margaret Thatchers projekt att reformera den brittiska offentliga sektorn med början i sent 1970-tal, men initiativet kan spåras i en ännu mer långsiktig strategi från 1930-talet för att flytta fram marknadsekonomens positioner.<sup>43</sup> Också reformerna i andra anglosaxiska länder som Nya Zeeland, Australien och USA kom att utgöra modeller. Det ekonomiska

---

<sup>41</sup> Dunleavy (2006); se också de Vries (2010).

<sup>42</sup> Hood (1989, 1991), Pollitt (1993).

<sup>43</sup> Burgin (2012).

samarbetsorganet OECD:s aktiviteter inom området Public Management bidrog till spridningen.<sup>44</sup>

I en annan uppsats har Hood<sup>45</sup> hävdad att kärnan i NPM-ideologin snarast är ett ifrågasättande av den klassiska doktrin som innebär dels att den offentliga sektorn uppfattas som väsensskild från den privata, dels att garantier mot ovidkommande hänsyn i beslutsfattandet skapas genom noggrant utformade regler och distans mellan politiker och tjänstemän. Kravet på redovisning blir här centralt.<sup>46</sup>

Ytterligare en komponent i NPM-doktrinen var kritiken av en förvaltning som hävdades ha blivit alltför självständig gentemot politiska beslutsfattare och enbart siktade på att expandera.<sup>47</sup> Med detta fokus blir huvudfrågan hur politikerna ska kunna återta kontrollen över förvaltningen.

Det gemensamma för dessa olika vägar in mot NPM var dels en kritisk attityd till staten och den offentliga sektorn generellt, dels ett i huvudsak ekonomiskt perspektiv på de frågor som diskuterades.

David Osbornes och Ted Gaeblers debattskrift *Reinventing government* från 1992, följd av Osbornes och Plastiks *Banishing bureaucracy*, kom att bli stilbildande för lanseringen av de nya styrformerna.<sup>48</sup> Som motiv för reformer anfördes globaliseringen och andra snabba förändringar, att politiken styrs av intressegrupper och att slöseriet i den offentliga sektorn är ”svindlande” (”staggering”). Under rubriker som katalytisk förvaltning, gemensamägd förvaltning, konkurrens, uppdragsstyrning, kundorientering, entreprenörskap, förutseende, decentralisering och marknadsorientering utlovades en förvaltning som är effektivare, når mål i högre utsträckning, är mer innovativ, mer flexibel och har högre moral. Innan vi går in på de försök som har gjorts att utvärdera i vilken utsträckning detta har realiserats är det nödvändigt att närmare precisera vari programmet består.

---

<sup>44</sup> En allmän översikt finns i Almqvist (2006). För ett specifikt vetenskapsteoretiskt perspektiv, se Gruening (2001).

<sup>45</sup> Hood (1995a).

<sup>46</sup> Hood använder den lätt otympliga termen *accountingization*, ursprungligen myntad av Power och Laughlin (1992).

<sup>47</sup> Niskanen (1975) är en klassisk referens.

<sup>48</sup> Osborne & Gaebler (1992), Osborne & Plastik (1997).

## 3.2 Karaktärisering

Eftersom termen NPM har skapats utanför kretsen av förespråkare och reformatorer, ligger det i sakens natur att den är otydlig. Vissa debattörer har till och med hävdad att den är så otydlig att den är oanvändbar,<sup>49</sup> vilket dock är att gå väl långt.

Med användning av systematiken i kapitel 2 kan NPM karaktäriseras som en konsekvent strävan efter den mest marknadsnära lösning som är förenlig med verksamhetens grundläggande restriktioner. Man kan tänka sig följande checklista inför en given verksamhet inom den offentliga sektorn:

- Undersök om motiven för det offentliga åtagandet över huvud taget är tillräckligt starka. Om man kan argumentera för att de inte är det, välj privat regi eller alternativt ett bolag eller annan juridisk form med visst bevarat statligt inflytande. Exempel är här försäljningen av Vin & Sprit AB och delar av Bilprovningen, bolagiseringen och den partiella försäljningen av Televerket och Apoteket och bolagiseringen av Statens Vattenfallsverk.
- Om verksamheten är ett odiskutabelt offentligt åtagande, undersök om det går att röra sig i riktning mot privata lösningar i någon eller några av dimensionerna huvudmannskap, finansiering och produktion. Exempel är här premiepensionssystemet, den gradvisa ersättningen av den offentliga socialförsäkringen med avtalsförsäkringar och de kraftigt höjda avgifterna till arbetslöshetskassorna. Till denna kategori hör också system med skolpengar, vårdval och liknande.
- Om det finns goda argument för att även produktionen i huvudsak bör skötas i offentlig regi, undersök möjligheten att kontraktera ut så stora delar av verksamheten som möjligt via offentlig upphandling. Detta har tillämpats på bred front när det gäller stödfunktioner som bevakning, städning, catering och så vidare men också beträffande centrala funktioner som it-drift.
- Beträffande de delar som ligger kvar i offentlig regi och egen produktion, tillämpa så långt möjligt begrepp och styrmetoder inlånade från den privata sektorn ("kundperspektiv", "varu-

---

<sup>49</sup> Bringselius (2015) ligger nära den ståndpunkten.

märke”, delegering av kostnadsansvar, interndebering, benchmarking, konkurrens etc.). Inlån av begrepp har blivit vanliga över hela den offentliga sektorn. Formella interndeberings-system har mest tillämpats inom kommuner och landsting, men Akademiska Hus är ett exempel på separation av verksamhet och lokalförsörjning inom den statliga sektorn.

- I de delar som ligger kvar i offentlig produktion, rekrytera personer till ledande positioner från den privata sektorn.

Hoods karaktärisering av styrregimen NPM koncentrerar sig på de båda sista kategorierna, det vill säga där det offentliga har kvar ett betydande ansvar för både huvudmannaskap och produktion. Han urskiljer inalles sju olika men givetvis inbördes relaterade komponenter:<sup>50</sup>

- professionella ledningsmetoder
- tydliga mål, uppföljning och utvärdering
- resultatstyrning
- disaggregering och delegering av beslutskapacitet
- konkurrens
- import av managementmetoder från den privata sektorn
- stärkt disciplin när det gäller utgifter.

Motiv och problem med dessa olika komponenter diskuteras nedan i angiven ordning.

### *Professionell ledning*

En bärande idé inom NPM-doktrinen är ett tydligt chefskap och ett därtill knutet mandat (*”Let managers manage”*). Det tydliga chefskapet är i sig en ambivalent formulering, eftersom det kan innebära en förstärkning av hierarkin inom den styrda organisationen och därmed skapa nya konflikter. De konflikter kring ledningssystemet inom universiteten som har utspelats under senare år kan i någon mån sägas återspegla en kollision mellan olika

---

<sup>50</sup> Hood (1991).

uppfattningar om vad som är lämplig regim i denna del av den offentliga sektorn.<sup>51</sup>

Det finns, som flera tidigare observatörer noterat, en inbyggd spänning också mellan ambitionen att delegera beslutsmyndighet och den misstro mot uppdragstagaren som ligger i uppdragsmodellen, liksom mellan marknadens decentraliserade beslutsmekanism och det tidigare nämnda kravet på att politiken ska vara styrande, alltså en centralistisk strävan.<sup>52</sup>

För att hantera denna spänning skulle krävas ett komplett kontrakt mellan uppdragsgivare och utförare. Särskilt i den nyzeeländska varianten av NPM har det formella kontraktet spelat en central roll. Motivet sägs vara att ansvarighet (*accountability*) kräver sådana förutsättningar. För tanken att ansvar ska knytas till identifierbara fysiska personer för att fungera väl finns i och för sig starkt stöd.<sup>53</sup> Å andra sidan föreligger ett tydligt glapp mellan doktrin och praxis på denna punkt. Tillämpning av nya styrmetoder har på många håll skapat oklarare ansvarsförhållanden och försvårat ansvarsutkrävande.<sup>54</sup> Det fundamentala problemet med kontraktskonstruktionen, som inte kan undanröjas med någon administrativ eller teknisk innovation, är som redan påpekats att *alla kontrakt är ofullständiga*. Innebörden av detta enkla konstaterande är att professionella eller myndighetsanknutna normer krävs som komplettering till de krav som görs explicita i ett kontrakt. Om kontrakten är tänkta att ersätta normer fullt ut, kommer man att upptäcka att åtskilliga situationer som uppträder i praktiken inte har förutsetts vid kontraktsteckningen och att ansvarsutkrävande därför blir omöjligt.

Även begreppet *professionell* döljer potentiellt svåra konflikter. Bland förespråkarna för NPM är det en vanlig föreställning att professionella chefer är sådana som återfinns inom den privata sektorn. Skillnaderna i förutsättningar mellan privat och offentlig sektor är dock så stora att framgång inom den förra inte är någon garanti för framgång inom den senare.

Man måste givetvis också hålla i minnet att inte bara den offentliga utan också den privata sektorn kämpar med lednings-

---

<sup>51</sup> Sundberg (2013, 2014).

<sup>52</sup> Hood (1995b), Pollitt (2003).

<sup>53</sup> Molander (2005).

<sup>54</sup> Gregory (1998, 2012), Molander (2013a).

problem. Frågan vad som är en optimal organisationsmodell för en viss verksamhet är på intet sätt löst inom den privata sektorn, och valet av styrningsmodeller präglas av modesvängningar.<sup>55</sup>

### *Tydliggjorda mål, utvärdering*

En andra bärande komponent i NPM är strävan efter tydliga definitioner av mål, indikatorer på framgång, uppföljning och utvärdering. Huvudmotivet är detsamma som för den professionella ledningen: ansvarighet. I detta avseende skiljer sig NPM-komplexet knappast från den resultatstyrning som tillämpas även inom de delar av den offentliga sektorn som inte har påverkats av NPM-regimen. Vad som möjligen kan sägas karaktärisera NPM i högre utsträckning är ambitionen att bryta ner de övergripande målen till delmål, ibland i flera nivåer, och därtill utveckla indikatorer på måluppfyllelse på de lägre nivåerna, alltså att ha en heltäckande hierarki av mål som översätts till styrsignaler på individnivå i den dagliga verksamheten.

Tillsyn, uppföljning och utvärdering är förenade med kostnader, vilket ska vägas in när valet står mellan olika styrformer.<sup>56</sup>

### *Resultatstyrning*

Begreppet *resultatstyrning* kan ha olika betydelser.<sup>57</sup> I det enklaste fallet handlar det helt enkelt om att fokus i styrningen av en verksamhet ligger på resultat snarare än på procedurer, och att man i analysen av resultat tar hjälp av de uppföljningar och utvärderingar som refererats till ovan. En mer utvecklad innebörd är att resursallokeringen knyts direkt till utfallet mätt med sådana indikatorer som står till buds, mer eller mindre automatiskt. Exempel på det senare är när skolorna ersätts med ett belopp per elev, när universiteten ersätts med ett visst belopp per utexaminerad student eller när vårdgivare ersätts per listad patient, per behandlingstillfälle eller någon kombination av dessa och andra

---

<sup>55</sup> Larsson (2015).

<sup>56</sup> Se vidare avsnitt 5.3.

<sup>57</sup> Se vidare avsnitt 6.6.

resultatmått. Denna återkoppling från utfall till resursallokering kan ske på olika nivåer, från aggregerad nivå ner till enskilda handläggare eller tjänstproducenter. Ju starkare ersättningen kopplas till utfallet, desto starkare blir också styreffekten. När produktionen är inriktad på mängd och kvalitetskraven är underordnade eller lätta att kontrollera – typexemplet är jordgubbsplockning – kan denna incitamentseffekt vara önskad. I mer komplicerade situationer finns en risk för pervertering av incitamenten och för beteendemönster som är dysfunktionella i ett bredare perspektiv.

### *Disaggregering och delegering*

Den fjärde NPM-komponenten i Hoods typologi är disaggregering – uppbyggnad av traditionellt sammanhållna verksamheter i separata resultatenheter – och en därtill kopplad delegering av beslutsbefogenheter. Typexempel är beställar-utförarmodeller, matrisorganisationer med fullt utvecklad interndebering och så vidare. Den drivande tanken bakom sådana lösningar är att både budgetansvar och incitament för rationaliseringar ska spridas långt ut i organisationen, och att enskilda medarbetare på detta sätt ska hållas aktiva i ett ständigt pågående förändringsarbete.

På minussidan finns risken för att de åtgärder som aktualiseras inte innebär genuina produktivitetsförbättringar utan bara en övervältring av kostnader på andra resultatenheter eller externt. Det blir svårare att få till stånd produktion av kollektiva nyttigheter inom organisationen, och det finns en risk för att det gemensamma ansvaret för helheten urgröps. Dessutom tillkommer en administrativ börda, som i vissa fall har varit så stor att systemet har övergivits till förmån för mer traditionella budgetfördelningsmetoder.

### *Konkurrens*

Konkurrens är ett av de bärande elementen i NPM och samtidigt ett av de inslag som kan innebära flest problem, framför allt på längre sikt. Det kan införas på olika sätt i den offentliga sektorn. Man kan låta olika produktionsenheter inom en förvaltning

konkurrera med varandra om elever, patienter etc. Om man önskar öka det potentiella utbudet, kan kretsen vidgas till icke vinstdrivande kooperativ och ideella föreningar. Konkurrens förutsätter alltså inte vinstdrivande producenter, en sammanblandning som dessvärre är ganska vanlig i den politiska debatten.

Man kan också lägga ut delar av eller hela verksamheten på entreprenad och utnyttja offentlig upphandling som instrument för att åstadkomma ett visst mått av konkurrens. Även hybridmodeller förekommer, där en verksamhet behåller en viss egen produktionskapacitet som får konkurrera med privata producenter.

Konkurrens kan som sagt innebära både fördelar och nackdelar. Till de potentiella fördelarna hör att konkurrenssituationen kan leda till att innovationer som innebär genuina produktivitetsökningar – förbättrad arbetsorganisation, införande av tekniska innovationer och liknande. Samtidigt finns en risk för att den informationsasymmetri som råder mellan producent och brukare leder till förändringar som inte gagnar de senare – den mekanism som Akerlof analyserat.<sup>58</sup> Inom utbildning och välfärdssektorer som sjukvård och omsorg är asymmetrierna betydande, och riskerna är därmed större än för enklare tjänster som renhållning. För att råda bot på denna asymmetri tillgrips olika former av tillsyn.

Tillsyn behövs i all verksamhet där beställare och utförare inte är en och densamma. På basis av vad som i kapitel 2 sagts om de olika villkoren för offentlig och privat verksamhet kan man dock dra slutsatsen att tillsynsproblemet växer med en privat utförare. Det finns dessutom gränser för vad som kan övervakas med tillsyn som instrument. Tillsyn medför kostnader, och ovanför en viss gräns kommer dessa kostnader att överstiga beräknade besparingar.

En definition av begreppet *god styrning* inom offentlig sektor som vunnit viss spridning under senare år är *opartiskhet*.<sup>59</sup> Detta innebär att tillämpningen av lagstiftningen i det dagliga beslutsfattandet inte ska baseras på andra grunder än vad som har slagits fast i lagstiftningen. Det finns en potentiellt allvarlig konflikt mellan detta krav och verksamhet som bedrivs i vinstsyfte, eftersom den sistnämnda i kraft av sin egen logik söker särbehandla

---

<sup>58</sup> Akerlof (1970).

<sup>59</sup> Holmberg & Rothstein (eds.) (2012).



brukare med högre betalningsförmåga positivt. I kärnregelverket kan lagstiftaren ha sökt utesluta sådana möjligheter genom utformning av taxor, förbud mot kompletterande brukaravgifter och så vidare, men i vissa fall kan annan lagstiftning i kombination med denna ändå ge snedvridande effekter. Så har exempelvis vissa företag verksamma inom äldreomsorgen sökt finansiera extra-tjänster genom att använda RUT-subventioner, vilka lättast utnyttjas av bättre bemedlade mottagare och som därigenom kan få en snedvridande effekt.<sup>60</sup>

Vidare finns en risk för att samverkan påverkas negativt i regimer av detta slag. I ett system där exempelvis kommunala och privata skolor konkurrerar om en viss elevpool kommer pedagogiska innovationer att få karaktär av affärshemligheter i konkurrensen om elever, och det pedagogiska utbytet skolorna emellan försvåras eller avstannar.

Samverkan mellan producenterna kan naturligtvis också få en helt annan inriktning, mot en mer eller mindre formell kartellbildning, i vilket fall hela den tilltänkta vinsten med konkurrensutsättning kan gå förlorad och förbytas i sin motsats. Flera av de system som historiskt har administrerats inom den offentliga sektorn har mer eller mindre uttalade drag av lokala monopol – det är anledningen till att de hamnat i offentlig regi – vilket gör konsumenten sårbar.

Om konkurrensen avser direkt brukarrelaterade tjänster och administreras via någon form av schablonersättning, krävs insatser för marknadsföring, vilket är en kostnad som ska läggas till de övriga. Det finns också en kostnad på brukarsidan för att sätta sig in i tjänsternas innehåll och värdera de olika producenterna. Den är inte prissatt men bör ingå i kalkylen.

Om tjänsterna i stället administreras via offentlig upphandling, finns andra typer av transaktionskostnader. Offentlig upphandling är standardmetoden för att simulera en marknad och därigenom uppnå konkurrensens fördelar. I den offentliga debatten framställs offentlig upphandling ofta som en administrativt betungande procedur. Även om kritiken för komplexitet ofta är överdriven,<sup>61</sup> är det korrekt att det finns betydande problem med att specificera

---

<sup>60</sup> Blomqvist (2016).

<sup>61</sup> Molander (2009), Molander (2014).

kraven när det gäller komplicerade tjänster inom traditionella kärnområden som utbildning, sjukvård och omsorg.

### *Import av begrepp och managementmetoder från privat sektor*

Import av begrepp som *kund* och *varumärke* sker ofta utan några medvetna ambitioner att tillämpa styrmetoder av NPM-typ. Inte desto mindre föreligger en risk att beteendet i organisationen påverkas omedvetet av en förändrad terminologi. Ord och begrepp är generellt sett inte neutrala utan är associerade med olika tumregler och normer. Om det uppstår sådana effekter eller inte är en fråga som kräver empiriska undersökningar av det faktiska utfallet för att kunna besvaras.

En första fråga gäller vem som ska betraktas som kund. I ett snävt perspektiv är kunden den direkta mottagaren av en tjänst eller ett beslut, men eftersom åtskilliga offentligt tillhandahållna tjänster har kollektiva dimensioner, innebär detta att man bortser från viktiga aspekter av verksamheten. Ett skolbarn kan betraktas som kund, möjligen med stöd av föräldrarna, men även personer som inte har barn har ett intresse av att skolan fungerar väl.

En relaterad fråga är vilka effekter kundsynsättet får på beteendet hos de anställda. I fallet tjänsteproduktion kan man förvänta sig en långtgående anpassning till brukarens önskemål; detta är ju avsikten med konstruktionen. Mer problematisk blir denna anpassning om den går ut över saklighet i bedömningar, exempelvis i betygssättning. Problematisk kan en sådan anpassning bli också när det handlar om myndighetsutövning. Exempelvis innebär användningen av ett så kallat nöjd kund-index inom Försäkringskassan en risk för påverkan på besluten, eftersom andelen avslag påverkar andelen nöjda kunder, vilket i sin tur påverkar hur lokala chefer värderas.<sup>62</sup>

Dessa effekter gäller samspelet mellan myndigheten och den enskilda mottagaren av en förmån eller brukare. Eftersom en mycket stor del av enskilda medborgares bild av myndigheterna bestäms av massmedia, kan den ökade massmediefokusering som

---

<sup>62</sup> ISF (2014b).

beskrivits av Fredriksson och Pallas också innebära risker för att myndighetsutövningen påverkas.<sup>63</sup>

Det finns en risk för dolda värderingsförskjutningar också på ett djupare plan. Den empiriskt grundade typologi som Hofstede m.fl. har utvecklat för att analysera hur organisationer fungerar syftar till att analysera styrningen i ett antal olika dimensioner.<sup>64</sup> Exempel på sådana dimensioner är inställningen till långsiktighet, individ kontra kollektiv, manligt kontra kvinnligt och graden av hierarki inom organisationen. Socialt grundade värderingar kan ligga djupt och ha betydande effekter på vad som upplevs som legitima styrmetoder. Det kan ha en viss betydelse att det idékomplex som NPM representerar i alla väsentliga delar har anglosaxiskt ursprung och att den anglosaxiska kultursfärens värdegrund på vissa punkter skiljer sig från den nordiska. I viktiga dimensioner som synen på individualism eller jämlikhet liknar dessa båda sfärer varandra (vilket inte hindrar att den faktiska jämlikheten är större i de nordiska länderna). Däremot finns en markant skillnad i synen på manligt och kvinnligt. Hofstede m.fl. kallar ett samhälle *manligt* om mäns och kvinnors emotionella roller är tydligt åtskilda; män förväntas vara självsäkra, tuffa och inriktade på materiella framgångar, medan kvinnor antas vara blygsammare, mjukare och inriktade mot livskvalitet. Ett samhälle kallas *kvinnligt* när de emotionella rollerna överlappar; både män och kvinnor förväntas vara blygsamma, mjuka och inriktade mot livskvalitet.<sup>65</sup> De anglosaxiska länderna upptar positioner på den övre delen av maskulinitetsskalan (i intervallet 9-22), medan de nordiska länderna har extremt låga värden (i intervallet 68-75).<sup>66</sup> Denna markanta skillnad i värderingar kan förklara en del av svårigheterna med att införa NPM-relaterade metoder som har utvecklats i den anglosaxiska världen i de nordiska ländernas välfärdssektorer, som förutom en annorlunda kulturell miljö har en kvinnligt dominerad personal.

Mellan en organisations och den enskilda medarbetarens mål finns alltid ett större eller mindre glapp. Det gäller såväl i offentliga som i privata sammanhang. De huvudsakliga alternativen för att

---

<sup>63</sup> Fredriksson & Pallas (2014). Beträffande mediars påverkan, se Försäkringskassan (2014b).

<sup>64</sup> Hofstede et al. (2010).

<sup>65</sup> Ibid. s. 140.

<sup>66</sup> Ibid. tabell 5.1.

kompensera för detta glapp är normer och materiella incitament. Normer, etos eller vilken term man föredrar är den traditionella metoden inom den offentliga sektorn, medan den privata i större utsträckning förlitar sig på incitament. I realiteten arbetar man naturligtvis inom båda sfärerna med element från båda regimerna; lönedifferentiering utnyttjas inom den offentliga sfären, och inget privat företag försummar att inskräpa vikten av en god arbetsmoral.

Oavsett dessa skillnader finns också likheter vad gäller det kvarstående gapet mellan vad som är individuellt rationellt och vad som är önskvärt ur organisationens perspektiv. Inom den statliga sektorn ges anvisningar för detta dilemma i förvaltningslagens krav att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.<sup>67</sup> Regeln gäller enligt 1 § inte enbart ärendehandläggning utan all förvaltningsverksamhet, det vill säga också verksamhet inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Principen att myndigheterna ska biträda och hjälpa varandra i möjligaste mån är förvisso inte ny. Redan i 1634 års författning fanns bestämmelser om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen”,<sup>68</sup> en formulering som upprepades i 1809 års regeringsform.

Motsvarande problem i en organisation styrd i huvudsak med ekonomiska incitament, beställar-utförarmodell och liknande är mer svårlöst. Om samverkan ses som ekvivalent med att producera en kollektiv nytta för de parter som har med varandra att göra, är det tämligen komplicerat att skapa de rätta incitamenten för att denna kollektiva nytta ska produceras på optimal nivå. I själva verket är det omöjligt att finna en algoritm som på en gång skapar rätt incitament för de inblandade och är självfinansierande.<sup>69</sup>

### *Hushållning med offentliga medel*

Att hejda eller vända den offentliga sektorns tillväxt var som sades inledningsvis en av drivkrafterna bakom införandet av NPM-

---

<sup>67</sup> 6 § FL.

<sup>68</sup> ”Endoch desse fem concilia därtill äre instichtade [instiftade], att alle riksens ärenden måge ordentligen och utan försummelse eller blandning drifvas igenom, och till konungens och riksens tjänst räckia hvarandra handen [...]”.

<sup>69</sup> Se t.ex. Feldman (1980).

metoder.<sup>70</sup> Sparsamhet och utgiftsdisciplin är följaktligen en av komponenterna i styrregimen, och konkurrens mellan oberoende producenter är tänkt att generera effektivitetvinster. Samtidigt finns ett antal inslag i konkurrensregimen som leder till ökade eller bibehållna kostnader.<sup>71</sup>

Det bör understrykas att besparingstryck naturligtvis också kan utövas inom ramen för en konventionell styrregim inom den offentliga sektorn genom konsekvent upprätthållna budgetrestriktioner. Effekterna kan då bli desamma som inom den privata – genuina förbättringar, neutrala förändringar eller rena kostnadsövervältringar, eventuellt i kombination.

### 3.3 NPM i Sverige

I Sverige har genomslaget för NPM-programmet varit starkt i ett antal olika avseenden. Vissa förändringar, till exempel ökad outsourcing och upphandling, har påverkat hela den offentliga sektorn, medan andra i första hand har berört kommuner och landsting. Även i det senare fallet har staten dock ingripit genom exempelvis lagstiftning om vårdval och skolpeng. Konkreta exempel på förändringarna ges nedan, utan något anspråk på fullständighet i beskrivningen.

Ett tidigt initiativ med tydlig inspiration från NPM kom 1985 från den socialdemokratiska regeringen i form av en skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse.<sup>72</sup> Nyckelord i skrivelsen är bland annat service och valfrihet i den offentliga sektorn, medborgaren i centrum, delaktighet och kommunal demokrati. I 1988 års kompletteringsproposition kom förslag om mål- och resultatstyrning och delegering av beslutsmyndighet till myndighetsledningarna.<sup>73</sup> Även om vissa inslag i förändringsprogrammen har varit blockskiljande, gäller detta alltså inte alla.

---

<sup>70</sup> Osborne & Gaebler (1992) är ett typiskt exempel.

<sup>71</sup> Exempel ges i kapitel 4.

<sup>72</sup> Reg. skr. (1984/85).

<sup>73</sup> Prop. 1987/88:150.

### *Kommunalisering*

Utvidgat kommunalt ansvar för en verksamhet kan synas märkligt att ta upp i en beskrivning av NPM:s genomslag, men faktum är att många av de argument som förts fram för en överföring av ansvar till kommunerna är desamma som använts i privatiseringsdebatten. Därmed är inte sagt att kommunaliseringen ytterst skulle ha styrts av NPM-tänkande. Processen är äldre än så. Redan i slutet av 1960-talet skrevs kommunal självstyrelse in i borgerliga partiers program, och vid mitten av 1970-talet skedde detsamma i det socialdemokratiska partiprogrammet. En decentraliseringsutredning tillsattes 1975. Bevekelsegrunderna var dock olika. Från borgerligt håll sågs ett ökat kommunalt handlingsutrymme framför allt som en möjlighet att bryta den socialdemokratiska hegemonin över den offentliga verksamhetens styrning. Socialdemokraterna betraktade kommunerna som naturliga bärare av välfärdsstatens idéer, och när grundskolans struktur var på plats genom ny lagstiftning, såg man själva utförandet som en naturlig del av det kommunala uppdraget.<sup>74</sup>

Kommunaliseringen och NPM-doktrinen uppvisar som sagt ändå betydande likheter. Delegering av beslutskapacitet och lokal anpassning är centrala komponenter i båda programmen. Även resultatstyrning, det vill säga separation mellan målformulering (på riksnivå) och ansvar för utförandet (lokalt eller regionalt), är gemensamma. Konkurrens var från början ingen bärande idé i kommunaliseringen, men språkbruket har successivt kommit att färgas av begrepp som *kund*, *konsumenter av välfärdstjänster* och liknande och fått fullt genomslag med de borgerliga regeringarnas förändringar av välfärdssektorerna (skolpengar, vårdval). Även ledningsfilosofin – att huvudman och ledning för en verksamhet egentligen inte behöver sakkunskap från det aktuella området utan framför allt behöver behärska management – är ett inlån från samma tradition.

Det kanske vanligaste argumentet för kommunalt ansvar är att man på den lokala nivån har bättre *information* än staten, både om medborgarnas preferenser och om lokala produktionsförutsättningar. Detta är ett argument som ofta framförs utan närmare

---

<sup>74</sup> För en mer detaljerad beskrivning, se Ringarp (2011).

precisering, och det är oklart vad det är för information som man besitter på kommunal nivå som inte skulle kunna inhämtas av en statlig instans. Försäkringskassan är en rikstäckande myndighet som på många områden har lämnat en geografiskt definierad organisationsstruktur men som har behållit den för de förmåner som man bedömer kräva en närmare kontakt med de försäkrade, exempelvis sådana som är kopplade till funktionsnedsättningar. Ett annat exempel är att Systembolaget har mer än 400 butiker runt om i landet, minst en i varje kommun, och därtill omkring 500 ombud på mindre orter, som dock bara står för 1 procent av försäljningen. Utbudet i butikerna anpassas till den lokala efterfrågan; antalet artiklar i en butik varierar mellan 490 och 1 800, vartill kommer möjligheten att beställa andra varor.<sup>75</sup> Något inneboende problem för statliga aktörer att anpassa sig till lokala efterfrågevariationer finns inte.

Man måste dessutom ställa frågan hur långt anpassningen till lokala preferenser ska gå. Staten fastlägger läroplaner, som det åligger utföraren att hålla sig till, men tillsynen av att detta faktiskt sker är svår att organisera. Om en skola avviker från en läroplans krav, kan detta vara svårt att upptäcka och beivra.

### *Bolagisering och privatisering*

Användningen av bolagsformen har ökat framför allt inom den kommunala sektorn. En viss tillväxt skedde redan på 1960- och 1970-talen, men en kraftigare expansion ägde rum under senare delen av 1980-talet. Ökningen har sedan fortsatt, och antalet kommunala bolag uppgår i dag till omkring 1 800.<sup>76</sup>

På den statliga sidan har större bolagiseringar gjorts framför allt inom infrastrukturen. Televerket bolagiserades till Telia och privatiserades sedan delvis. Statens vattenfallsverk som hade ansvar för stamnätet och samtidigt var en stor råkraftproducent klövs i ett affärsverk, Svenska kraftnät, med ansvar för stamnätet, och en kraftproducent som bolagiserades. Detta var en tillämpning av den så kallade *common carrier*-principen, som innebär att staten tar

---

<sup>75</sup> Uppgifterna hämtade från Systembolagets hemsida ([www.systembolaget.se](http://www.systembolaget.se)).

<sup>76</sup> Erlingsson m.fl. (2015).

ansvar för den fysiska infrastrukturen inom en sektor och mot avgift upplåter den till kommersiellt agerande operatörer. Samma princip tillämpades på järnvägen. Banverket fick ansvar för infrastrukturen, medan Statens järnvägar så småningom delades i ett antal olika verksamheter – persontrafik, gods, underhåll, fastigheter med mera – som bolagiserades och sedan i viss omfattning har bytt ägare. SJ har sedan utsatts för ökad konkurrens.

Andra statliga verksamheter som har bolagiserats och i varierande utsträckning privatiserats är Apoteket, Bilprovningen (föregången av Statens bilinspektion) och Vin & Sprit.

Några stora privatiseringsbeslut som innebär att staten helt träder tillbaka från ett område där den tidigare har varit närvarande har knappast ägt rum i Sverige. Däremot har en successiv privatisering ägt rum till exempel inom socialförsäkringen i och med att den statliga försäkringen inte har följt reallöneutvecklingen och att en växande del av försäkringen därmed har tagits över av marknaden.<sup>77</sup> Den ökande betydelsen för privata alternativ har inte tillkommit genom aktiva beslut från riksdagens sida utan är resultatet av att ersättningsnivåerna i frånvaro av aktiva beslut i stort sett är realvärdessäkrade men inte följer reallöneutvecklingen.

Privatisering inom kommunernas och landstingens verksamhetsområden har också skett genom tillkomsten av fristående, privata producenter. Till viss del har denna varit påtvingad från statens sida, som i fallet med skolor med enskilda huvudmän (reglerat i skollagen SFS 2010:800) och privata vårdgivare (reglerat i lagen om valfrihetssystem 2008:962).

### *Stiftelsebildning*

Offentligt kontrollerade stiftelser innebär att en från staten självständig juridisk person bildas med kapital vars avkastning ska finansiera den tilltänkta verksamheten. Inte alla stiftelser är dock äkta i denna mening, utan vissa är beroende av löpande budgettillskott. När de statliga löntagarfonderna avvecklades, överfördes kapitalet till ett antal forskningsstiftelser. Chalmers Tekniska Högskola och Högskolan i Jönköping (numera Jönköping

---

<sup>77</sup> ISF (2014d; 2015a).



University) ombildades till stiftelser och blev därmed liksom forskningsstiftelserna juridiska personer skilda från staten. Båda mottar liksom övriga högskolor budgetmedel från statsbudgeten.

De motiv som presenterades vid bildandet av högskolestiftelserna var något oklara men angavs handla om mångfald, flexibilitet och kvalitet.<sup>78</sup> Motivet bakom forskningsstiftelserna var snarare att förhindra att fonderna återskapades vid ett eventuellt maktskifte. Detta var politiskt förståeligt mot bakgrund av den debatt som hade förts, men stiftelseformen skapar problem på grund av svårigheterna att rätta till misstag vid bildandet.<sup>79</sup> Det finns också starka demokratiska argument mot stiftelsebildning, eftersom en demokratisk grundregel är att framtida majoriteter ska ha möjligheter att ändra beslut som inte längre har stöd av en parlamentarisk majoritet.

### *Outsourcing*

En allmän rörelse inom både statlig och kommunal sektor har varit koncentration på vad som definierats som kärnverksamhet och outsourcing av stödfunktioner. Som en direkt följd av det har inslaget av offentlig upphandling ökat, och den totala upphandlingsvolymen uppskattas till mellan 15 och 20 procent av BNP, eller omkring 700 miljarder.<sup>80</sup> Samtidigt har upphandlingsregelverket förändrats, delvis som en anpassning till EU-regelverket.

En svårighet med denna typ av förändring är att avgöra vad som är kärnverksamhet och vad som är stödfunktion. En annan svårighet är själva upphandlingen, som i den allmänna debatten ofta beskrivs som en komplicerad operation. Komplikationerna överdrivs ibland i den offentliga debatten av taktiska skäl, eftersom det finns ett utbrett intresse av höjda upphandlingsgränser inom både statliga och kommunala myndigheter. Om en öppen upphandling jämförs med en direktupphandling, kan kostnadsminskningarna vara betydande och tjänas in vid relativt låga upphandlingsvärden.<sup>81</sup> Kostnaden för uppföljning av verksamheten glöms ofta bort i

---

<sup>78</sup> Prop. 1992/93:1.

<sup>79</sup> För en konkret illustration av problemen, se KVA (2014).

<sup>80</sup> Konkurrensverket (2015a). Siffran är osäker.

<sup>81</sup> Molander (2009), Molander (2014).

analyser. Förväntade kostnadsminskningar har erfarenhetsmässigt ofta uteblivit, så den relevanta jämförelsen kan i vissa fall vara egen regi. Exempelvis hävdar sig kollektiv regional busstrafik i egen regi väl i jämförelse med upphandlad.<sup>82</sup>

### *Radikal outsourcing*

För vissa verksamheter har det offentliga både huvudmannaskap och ansvar för finansiering men har ingen, eller begränsad, egen produktion. Den statliga assistansersättningen administreras av Försäkringskassan, men mottagarna bestämmer själva fritt vem som ska producera tjänsten. När systemet lanserades i början av 1990-talet, producerades tjänsterna av kommunerna och i mindre omfattning av brukarkollektiv. Den privata andelen har expanderat snabbt och utgör nu mer än halva marknaden. En marknadskoncentration har skett.

I PPM-systemet erbjuder staten en infrastruktur och garanterar finansieringen, medan ett stort antal privata fonder konkurrerar om huvuddelen av marknaden. Staten erbjuder också ett förvaltsalternativ för dem som inte önskar välja bland de privata fonderna.

## **3.4 Summering**

Med det analysperspektiv som tillämpas i föreliggande rapport kan NPM definieras relativt tydligt som en systematisk strävan efter att flytta fram den privata sektorns positioner inom den sfär som tidigare definierats som offentlig. Den kommer till uttryck på alla nivåer – som ett ifrågasättande av det offentliga åtagandet, som ökade privata inslag i de centrala dimensionerna huvudmannaskap, finansiering och produktion, och som import av styrmetoder, begrepp och bemanning också i den kärnverksamhet där det offentliga behåller produktionsansvaret.

Målen för förändringarna har varierat – höjd effektivitet, sänkta utgifter, bättre anpassning till efterfrågan med flera. I följande

---

<sup>82</sup> Hultén (2015).

kapitel samlas några bedömningar av i vilken utsträckning som målen har förverkligats.



## 4 Observerade förändringar

I detta kapitel sammanfattas erfarenheter från NPM-inspirerade förändringar från Sverige och andra länder. Kapitlet behandlar mer ingående tre sektorer inom den offentliga sfären: utbildnings-systemet, hälso- och sjukvården och socialförsäkringen. Alla dessa är centrala i välfärdspolitiken, samtidigt som de har påverkats på ett relativt djupgående sätt av de förändringar som är ämne för denna rapport. I kapitlet beskrivs några av de viktigare politikförändringarna inom respektive område och vilka förändringar som har registrerats på utfallssidan. Analysen av orsakssamband görs i kapitel 5.

### 4.1 Allmänna erfarenheter

En ofta återkommande kommentar bland dem som har försökt att analysera effekterna av nya styrformer är att dataunderlaget är otillfredsställande. Van de Walle och Hammerschmid talar till och med om ”en empirisk öken”,<sup>83</sup> vilket dock är en överdrift. Klart är dock att vissa perspektiv är vanligare än andra i analyserna. Om man ser NPM på två nivåer – en övergripande där statens roll ifrågasätts och en mer teknisk som handlar om styrmetoder inom de verksamheter som finns kvar inom offentlig sektor – kan det konstateras att huvuddelen av litteraturen ägnas åt den senare.<sup>84</sup>

De flesta studier som gjorts är inriktade mot kostnader och enkla effektivitetsmått. Undantag finns dock. Ett antal analyser söker fånga fördelningsaspekter, och exempelvis Blomqvist har

---

<sup>83</sup> Van de Walle & Hammerschmid (2011).

<sup>84</sup> Ibid.

undersökt hur universalismen som designprincip för den nordiska välfärdsmodellen har påverkats av NPM-reformer.<sup>85</sup>

Områdets bredd gör att de analyser och översikter som finns publicerade antingen försöker fånga väsentliga effekter i ett enda land som analyseras på djupet eller också är metastudier, som sammanställer och systematiserar resultaten från redan gjorda studier. Det finns en viss slagsida mot anglosaxiska länder som Storbritannien, USA, Australien och Nya Zeeland, eftersom dessa har uppfattats ligga i framkant av utvecklingen. Även Sverige har dock gått långt i vissa avseenden och företräder i vissa fall en extrem lösning.<sup>86</sup>

### *Almqvist*

Roland Almqvist<sup>87</sup> sammanfattar i sin allmänt hållna genomgång av NPM sina iakttagelser i sju punkter:

- Ibland fungerar NPM som avsett.
- Ibland blir utfallet ett helt annat.
- Ibland ser det ut som om NPM har haft avsedd effekt, men en närmare granskning visar att verksamheten har fortsatt i gamla hjulspår.
- Ibland har NPM förstärkt sådana inslag i verksamheten som man avsåg att komma bort från.
- Ibland har förändringsprogrammet givit motsägelsefulla budskap i de organisationer som har berörts.
- Ibland har förändringarna gått i avsedd riktning men drivits för långt ("förändringsöverdrift").
- Ibland har förändringarna haft icke förutsedda men positiva effekter.

---

<sup>85</sup> Blomqvist (2016). Med termen universalism avses bland annat inkluderande system, of-fentlig finansiering, hög lägstanivå.

<sup>86</sup> En översikt över vilka svenska uppföljningar och utvärderingar inom olika sektorer som hade gjorts fram till början av 2012 återfinns i Statskontoret (2012b).

<sup>87</sup> Almqvist (2006).

Hartman m.fl.

Antologin *Konkurrensens konsekvenser* av Hartman m.fl.<sup>88</sup> är en bred översikt över de svenska erfarenheterna av privata utförare inom offentliga välfärdstjänster fram till 2010. Behandlade sektorer är förskola, skola, ungdoms- och missbrukarvård, arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvård samt insatser för äldre och funktionshindrade. Situationen är typisk i så måtto att författarna konstaterar att ”kunskapsläget inom många områden är anmärkningsvärt begränsat”. För de olika sektorerna kan slutsatserna sammanfattas enligt följande:

- *Förskola*: Kunskapsläget är otillräckligt. Det förefaller som om kommunernas kostnader för privata förskolor är lägre, men det är oklart om det beror på högre effektivitet, lägre kvalitet eller resurstillskott från andra håll. Erfarenheten från andra länder är att förskolor med vinstintresse har lägre kvalitet, men den slutsatsen kan inte med säkerhet överföras till svenska förhållanden.
- *Skola*: Skolor i privat regi faller inom två kategorier: dels en växande andel som drivs av större privata koncerner, dels skolor som drivs av föreningar och stiftelser. Eftersom ersättningen per elev är given av skolpengens storlek, kan vinsten öka bara om verksamheten expanderar eller om kostnaden per elev sjunker. Lärartätheten i privata skolor är lägre och det finns indikationer på en betygsinflation som drivs av de privata skolorna. Privatskolorna bidrar till ökad social segregering.
- *Individ- och familjeomsorg*: Här är den privata marknadsandelen ovanligt hög, samtidigt som argumenten för privata lösningar är svaga. Mottagarna av tjänsterna är socialt utsatta individer som inte har några valmöjligheter, och kontrakt mellan kommuner och producenter är svåra att formulera. Kunskapsläget om effekterna är dåligt.
- *Arbetsmarknadspolitik*: Här har privata komplement funnits tidigare inom arbetsmarknadsutbildningen, men nya inslag har tillkommit på andra områden. Även här gäller slutsatserna att

---

<sup>88</sup> Hartman m.fl. (2011).

kontrakt med de privata producenterna är svåra att teckna och att kunskapen om effekterna är otillfredsställande.

- *Hälso- och sjukvård*: Andelen privata vårdgivare har ökat successivt under flera årtionden, huvudsakligen inom den öppna vården. Större steg har tagits under senare år genom obligatoriskt vårdval och privatisering av apoteksmarknaden. Effekterna är hittills begränsade, men på längre sikt svårförutsägbara.
- *Insatser för äldre och funktionshindrade*: Kostnaderna har ökat mer i de kommuner som har lagt ut en större andel av insatserna på privata utförare. Kvalitetsmått är svåra att definiera, men kontinuitet och personaltäthet framstår som viktiga aspekter. Hög kontinuitet kräver låg personalomsättning, hög andel heltidsanställda och låg andel timanställda. Personaltätheten i vinstdrivande institutioner är lägre både i Sverige och utomlands. Det finns segregationstendenser i systemet i den meningen att brukare med högre utbildning och politiska resurser kan förväntas få tjänster med högre kvalitet.

Rapporten bygger som sagt på data till 2010. Senare undersökningar kommer att refereras längre fram i denna rapport.

### *Andrews och van de Walle*

Andrews och van de Walle har i en relativt detaljerad studie av engelsk kommunal sektor undersökt hur medborgarnas uppfattning av effektivitet, respons, jämlikhet och måluppfyllelse har påverkats av olika styrregimer – NPM, resultatstyrning och vad de kallar entreprenörskap (innovationsgrad, utveckling av nya tjänster).<sup>89</sup> Enkät svar är problematiska – de påverkas av massmediereportering och behöver inte ha något starkare samband med faktisk utveckling – men som komplement till observationer av faktiska utfall kan de ha ett visst värde. Resultaten är rensade för ett antal bakgrundsvARIABLER som kan tänkas påverka utfallet. Slutsatserna är i korthet:

---

<sup>89</sup> Andrews & van de Walle (2012).



- Det finns ett klart negativt samband mellan NPM och de uppsatta målen.
- Resultatstyrning är däremot positivt korrelerad med alla mått utom uppfattad jämlikhet.
- Entreprenörskap har signifikant positiv påverkan på upplevd respons.
- Kapitalstarka kommuner upplevs som mer effektiva.

Värd att notera är den tydliga distinktionen mellan NPM och resultatstyrning. Resultatstyrningens positiva effekt på effektivitet styrks i en bredare litteraturöversikt av Boyne.<sup>90</sup>

### *Hood och Dixon*

En mycket detaljerad granskning av NPM-reformerna i Storbritannien, med vissa internationella utblickar, har gjorts av Hood och Dixon.<sup>91</sup> Den studerade perioden är de tre decennierna från omkring 1980 till 2013. Med utgångspunkt i löftet att NPM skulle leverera bättre till en lägre kostnad sorterar de erfarenheterna i de två huvuddimensionerna prestationer och kostnader med tre alternativ i varje (presterar bättre/lika/sämre respektive kostar mindre/lika/mer), vilket ger totalt nio tänkbara utfall. Utfallsdimensioner i kvalitetshänseende är bland annat effektivitet, likabehandling och jämlikhet samt vissa aspekter av beslutsprocessernas kvalitet.

Författarna sammanfattar sin analys med att det mest sannolika resultatet ligger i fyra av de totalt nio tänkbara utfallen: fungerade lika bra eller sämre, till samma eller högre kostnad.

---

<sup>90</sup> Boyne (2010).

<sup>91</sup> Hood & Dixon (2015).

**Figur 4.1** Utfall av de brittiska NPM-reformerna enligt Hood och Dixon (2015; tabell 9.2). Huvuddelen av utfallen låg i de fyra rutorna nere till höger.

Kostnad\Kvalitet	Högre	Lika	Lägre
Lägre	Högre kvalitet till lägre kostnad	Samma kvalitet till lägre kostnad	Lägre kvalitet till lägre kostnad
Samma	Högre kvalitet till samma kostnad	Samma kvalitet till samma kostnad	Lägre kvalitet till samma kostnad
Högre	Högre kvalitet till högre kostnad	Samma kvalitet till högre kostnad	Lägre kvalitet till högre kostnad

### *Pollitt och Dan*

Pollitt och Dan har på basis av en bred insamling av studier från framför allt europeiska tillämpningar av NPM sökt destillera fram några generella slutsatser.<sup>92</sup> Trots det mycket breda anslaget – totalt 519 publicerade studier – är resultatet förhållandevis tunt. Endast 45 av studierna, färre än 9 procent, redovisar effektanalyser på hög kvalitetsnivå. Även dessa är partiella i den meningen att bara vissa aspekter av utfallet har kunnat observeras och analyseras. Författarna redovisar att omkring hälften av studierna redovisar positiva effekter och den andra hälften inga eller negativa effekter och sammanfattar införandet av NPM som en *hit-and-miss affair*, det vill säga ett lotteribetonat projekt.

I en relaterad studie har Dan och Pollitt koncentrerat intresset till Öst- och Centraleuropa.<sup>93</sup> Här blir utfallet av styrningsreformerna mer positivt, men så var utgångsläget i de forna kommunistländerna också helt annorlunda.

### *Specifikt om politik och förvaltning*

Framför allt i den amerikanska argumentationen för NPM hävdades att de nya styrmetoderna skulle möjliggöra för politiker att återta initiativet från en administration som blivit alltför självständig och som bara var inriktad på expansion. Denna förväntning har inte infriats. Tvärtom finns ett antal rapporter om

<sup>92</sup> Pollitt & Dan (2013).

<sup>93</sup> Dan & Pollitt (2014).

att den politiska nivån tappar greppet om utvecklingen och lämnas med ansvar för en ”urholkad stat”.<sup>94</sup> I några länder förefaller detta att ha lett till en motreaktion såtillvida att den politiska nivån har ingripit med detaljerade materiella direktiv, i strid med modellens intentioner.<sup>95</sup> De öronmärkta bidrag som den svenska riksdagen återkommande har fogat till det i princip generella statsbidraget till kommuner och landsting kan ses som ett exempel på denna mekanism. Initiativ som särskilda statliga medel exempelvis för att höja lärartätheten innebär att man i praktiken underkänner de prioriteringar som har gjorts på kommunal nivå.

## 4.2 Utbildning

### 4.2.1 Förändringar i politiken

Utbildningspolitiken har under senare decennier genomgått stora och ganska snabba förändringar. Även om vissa av dessa förbereddes redan under 1970- och 1980-talen, var det med början i åren kring 1990 som genomförandet av de större förändringarna inleddes. Några av de viktigare inslagen är:

- *Kommunalisering.* År 1991 blev skolan ett helt kommunalt ansvar, och några år senare avvecklades de riktade statsbidragen.
- *Lag om enskilda skolor och så kallad skolpeng* trädde i kraft 1992.
- *Försvagning av statlig kontroll och styrning*, bland annat genom avveckling av läns skolnämnder och läromedelsgranskning.
- *Ny läroplan och övergång till ett målrelaterat betygssystem.* Betygen blev viktigare för avancemang i skolsystemet. Betygsintagning till gymnasiet har införts på flera håll.
- *Ny lärarutbildning* baserad på nya pedagogiska idéer och förändrad lärarekrytering.
- *Expansion av den högre utbildningen.*

---

<sup>94</sup> Begreppet *hollow state* härrör från Howlett (2000). Se också Christensen & Laegreid (1999).

<sup>95</sup> Maor (1999).

En fullständig genomgång av förändringarna faller utanför ramen för denna diskussion.<sup>96</sup> Framställningen begränsas till de viktigare av de förändringar som har anknytning till NPM.

### *Ökat kommunalt ansvar*

Som konstaterades i avsnitt 3.3 kan det ökade kommunala ansvaret i vissa avseenden ses som en förändring i linje med NPM-komplexets idéer. Skolan har i Sverige aldrig varit rent kommunal eller rent statlig. Folkskolestadgan 1842 ålade städer och församlingar på landet att erbjuda grundläggande undervisning; skolplikt infördes först 40 år senare. År 1856 skapades genom en sammanslagning av två tidigare skolformer läroverken, som erbjöd en tioårig utbildning till pojkar. Flickor var hänvisade till enskilda skolor och bereddes först 1927 tillträde till de högre allmänna läroverken. Det statliga inflytandet över läroverken var starkt, och de finansiella bidragen var väsentligt större än till folkskolan trots det begränsade antalet elever. Länsskolnämnderna var länken mellan den nationella och den lokala nivån. Lärare och rektorer utövade inflytande via skolstyrelserna.

Industrialiseringen ökade efterfrågan på utbildad arbetskraft. Samtidigt upplevdes systemet med parallella folkskolor och läroverk som segregering. Beslut om den sammanhållna skolan, kallad grundskolan, fattades 1962 i riksdagen under bred politisk enighet. Gymnasieutbildningen integrerades något senare och fick kommunalt huvudmannaskap. Statlig tillsyn skulle bedrivas genom centrala prov och gymnasieinspektörer.

Med 1970-talet inleddes ett mer medvetet arbete med att förskjuta ansvar från staten till kommunerna. Enligt läroplanen från 1980 (Lgr 80) skulle varje skola utforma en lokal arbetsplan. Lärarna inordnades i arbetsenheter med sikte på mer kollektiva arbetsformer. Decentralisering och målstyrning blev centrala begrepp i tre större skolutredningar under 1970-talet som behandlade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.<sup>97</sup> Samtliga förordade en förflyttning av ansvaret mot kommunerna. Staten

---

<sup>96</sup> För en allmän historisk bakgrund och översikt, se Richardson (2010).

<sup>97</sup> SOU 1973:48, SOU 1978:65 och SOU 1980:5.

skulle styra och garantera likvärdighet i första hand genom ”en central översiktlig utvecklingsplanering av skolan”<sup>98</sup> och via lärarutbildningen.

Det fanns ett utbrett motstånd mot decentraliseringsplanerna, och under 1980-talet skedde inga stora förändringar. Kommunerna tryckte på för att få tillsätta skolcheferna i likhet med andra förvaltningschefer i kommunerna och fick denna rätt 1981. Statsbidragen till tjänsterna togs bort 1985, och några år senare försvann också kravet på att det ska finnas en skolstyrelse eller en skolchef i varje kommun. Den stora förändringen kom i slutet av decenniet med tre riksdagsbeslut, enligt vilka statens roll blev att ange mål för utbildningssystemet, medan kommunerna fick det fulla ansvaret för genomförandet i alla avseenden inklusive arbetsgivaransvaret för lärare, skolledare och syo-konsulenter. Med övergången till ett generellt statsbidragssystem något senare avhände sig staten ytterligare möjligheter att påverka vilka resurser som skulle användas i skolan.<sup>99</sup>

### *Skolpengar och fri etablering*

Förutom det nämnda ökade kommunala ansvaret är den stora förändringen införandet av skolpengar och möjligheten att öppna privata skolor<sup>100</sup> med relativt svaga krav på producenten. Sådana skolor fanns i begränsad omfattning redan tidigare, men det stora steget togs med två propositioner om valfrihet i skolan i början av 1990-talet.<sup>101</sup> Härigenom skapades i stort sett samma ekonomiska villkor för kommunala och privata skolor, och eleverna gavs rätt att välja andra skolor än den som ligger närmast, även utanför kommunen. Efter maktskiftet 1994 infördes vissa restriktioner på de privata skolornas utformning, och kommunernas gavs inflytande över etableringen.

---

<sup>98</sup> SOU 1978:65, s. 13.

<sup>99</sup> Styrapropositionen, prop. 1988/89:4, kommunaliseringspropositionen, 1989/90:41, och ansvarspropositionen 1990/91:18, respektive 1991/92:150. För en detaljerad genomgång av detta intensiva reformskede, se Ringarp (2011).

<sup>100</sup> Termen *friskola* är vald i politiskt-strategiskt syfte att framställa andra skolor som ofria, och här används därför den neutralare termen *privat skola*.

<sup>101</sup> Prop. 1991/92:95 och 1992/93:230.

### *Högre utbildning*

Den postgymnasiala utbildningen har expanderat kraftigt under senare decennier, och antalet universitet och högskolor har ökat. En mindre, NPM-relaterad förändring är att Chalmers i Göteborg och Högskolan i Jönköping<sup>102</sup> har fått stiftelseform. Viktigare är de förändringar som följde på propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.<sup>103</sup> Genom denna förändring fick de högre lärosätena ökade möjligheter att bestämma om den inre organisationen liksom om egna typer av läraranställningar, befordringsmöjligheter och anställningsförfaranden. Lagstödet för den traditionella kollegiala styrformen avskaffades i och med att regler rörande fakultetsnämnder togs bort. Även regleringen av så kallade särskilda organ avskaffades. Samtidigt behölls lagstödet för linjestyrningen; rektor och lärosätets styrelse behöll och fick i vissa fall utökade befogenheter.

#### **4.2.2 Utfall**

En svårighet i analysen av politikutfallet är att flera förändringar har genomförts parallellt inom utbildningspolitiken, samtidigt som omvärlden har förändrats. Till det kommer att utbildningssystemet i vissa avseenden är trögt. En förändring av arbetsgivaransvaret för lärarna eller nya pedagogiska riktlinjer får inte genomslag omedelbart, eftersom undervisningen under en övergångsperiod sköts av de lärare som är på plats och som normalt är obenägna att på kort tid genomföra stora förändringar i sitt sätt att undervisa.

### *Utbildningsprestationer*

Att mäta elevers prestationer är svårt. Huvudinstrumenten, vid sidan av de glesa internationella jämförelserna, är nationella prov och betyg. Nationella prov är i viss mening mer objektiva, men om de rättas av de ordinarie lärarna, finns en risk för att dessa påverkas att styra bedömningen i gynnsam riktning. Betygen är ännu

---

<sup>102</sup> Sedan 2015 kallar sig högskolan Jönköping University. Termen *university* är till skillnad från den svenska *universitet* inte skyddad.

<sup>103</sup> Prop. 2009/10:149.

känsligare i detta avseende, eftersom höga medelbetyg används som konkurrensmedel på skolmarknaden. Även betygssystemets utformning kan inverka.

För en rättvisande bedömning av skolors prestationer måste skolresultaten, oavsett om de mäts med provresultat eller betyg, relateras till förutsättningarna. Elevernas socioekonomiska bakgrund och andelen elever som är födda utomlands är exempel på faktorer som påverkar det förväntade resultatet. Skolverkets analysmodell Salsa gör denna justering, men det finns fler faktorer som kan ha betydelse och som inte inkluderas i denna modell. Även PISA-undersökningarna redovisar förväntade resultat med hänsyn tagen till vissa bakgrundsfaktorer.<sup>104</sup>

För en rättvis bedömning bör justering av prestationen hos ett visst segment i utbildningssystemet dessutom göras för elevernas förkunskaper; det är skolans ”mervärde” som ska bedömas. Löfbom gjorde en tidig sådan analys för gymnasieskolan,<sup>105</sup> och rangordningen mellan gymnasier blir en helt annan efter denna justering.

Skolverket sammanfattade läget i skolan 2015 på följande sätt:<sup>106</sup>

År 2013 när Skolverket senast sammanfattade läget för skolväsendet lyfte vi fram att situationen på olika sätt var bekymmersam. Nu är det ännu tydligare att vi har stora problem i den svenska skolan. Den senaste PISA-studien bekräftar och förstärker bilden av att kunskapsresultaten i grundskolan fortsätter att sjunka inom de kunskapsområden som de internationella kunskapsmätningarna omfattar, dvs. matematik, läsförståelse och naturvetenskap [...] Skolverket kan inte se någon annan förklaring än att den kraftiga nedgången beror på sämre kunskaper.

I den efterföljande diskussionen konkretiserar Skolverket problem-bilden genom att nämna lärarbristen, lärarnas arbetssituation, en stor andel elever som lämnar grundskolan utan fullständiga betyg, en stor andel som lämnar gymnasiet i förtid och en växande segregation.

---

<sup>104</sup> OECD (2016b), s. 205.

<sup>105</sup> Löfbom (2001).

<sup>106</sup> Skolverket (2015a), s. 6-7. Betr. PISA, se Skolverket (2013a).

De internationella studier som refereras till i debatten, främst OECD:s PISA, har kritiserats från olika håll på metodologiska grunder, både inom den akademiska sfären och i den allmänna debatten.<sup>107</sup> Det finns skillnader i de deltagande ländernas skolsystem som måste beaktas i jämförelser, exempelvis ålder vid skolstart. Vad som ingår i testerna och hur de genomförs kan ha stor betydelse för utfallet. Man har också lyft fram att själva PISA-testet förefaller att ha tagits på olika stort allvar i olika länder och att svenska elevers provtrötthet när testerna genomförts kan spela in. De svenska eleverna uppgav själva en högre motivationsnivå i 2015 års undersökning än i 2012 års, vilket i så fall bör beaktas.<sup>108</sup> Även om det finns underlag för en del av kritiken mot PISA, är resultaten vad gäller den långsiktiga utvecklingen för Sverige så entydiga att den allmänna slutsatsen knappast kan ifrågasättas. Visst stöd för att PISA-testernas bild är rättvisande fås också i de tester av vuxnas färdigheter i motsvarande kohorter som har genomförts, den så kallade PIAAC-undersökningen.<sup>109</sup>

Den senaste PISA-undersökningen, publicerad i december 2016,<sup>110</sup> har beskrivits som ett trendbrott, men i förhållande till den kunskapsnivå som den svenska skolan uppskattades ha på 1980-talet är försämringen alltså betydande. Det kan noteras att den grundläggande kritiken mot PISA-undersökningen i stort sett har uteblivit efter den senast publicerade rapporten. I figuren nedan visas utvecklingen av det genomsnittliga PISA-resultatet över tid.

---

<sup>107</sup> Se t.ex. Kreiner & Christensen (2014).

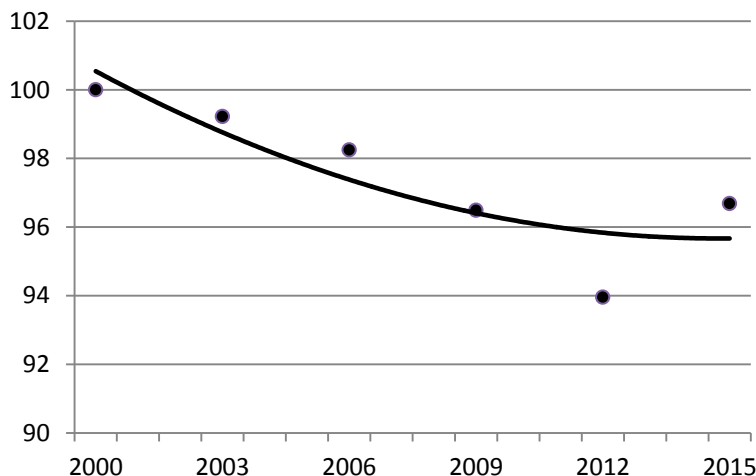
<sup>108</sup> Skolverket (2016d), s. 47.

<sup>109</sup> Gustafsson (2014).

<sup>110</sup> Skolverket (2016d).



Figur 4.2 Svenska resultat i PISA-undersökningarna 2000–2015 (index år 2000 = 100), jämfört en approximerande kurva.



Källa: Skolverket.

Det finns också resultatmätningar från 1990-talet på nationell nivå. Den samlade bilden från dessa mätningar är något splittrad, men huvudintrycket är att en viss försämring skedde även under detta decennium i matematik, naturvetenskap och läsning.<sup>111</sup> En tidsserie över förkunskaperna i matematik hos studenter som börjat på Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm visar en försämring (från omkring 55 procentenheter till omkring 45) med början strax före sekelskiftet, dock med en återhämtning under senare år.<sup>112</sup>

Holmlund m.fl. (2014) argumenterar för att nedgången i resultaten började tidigare och stödjer sig på färdighetstester som föregick PISA-undersökningarna.<sup>113</sup> En relevant bakgrund till den diskussionen är de studier av intellektuella färdigheter hos tonåringar som genomförts i ett stort antal länder och som visat en positiv trend under 1900-talet, den så kallade Flynn-effekten.<sup>114</sup> Anmärkningsvärt nog förefaller denna effekt under senare år att i några utvecklade industriländer ha förbytts i sin motsats.<sup>115</sup> En studie av svenska mönstringsresultat från 1970 till och med 1993,

<sup>111</sup> Björklund m.fl. (2010), avsnitt 2.2.

<sup>112</sup> Brandell (2015).

<sup>113</sup> Holmlund m.fl. (2014), kapitel 6.

<sup>114</sup> Trahan et al. (2014) innehåller en sammanställning av närmare 300 studier.

<sup>115</sup> Dutton (2016).

alltså med män i de övre tonåren som inte hade berörts av reformerna kring 1990, bekräftar Flynn-effekten (möjligen med en svag antydning till förändring i den sista kohorten).<sup>116</sup>

Bilden från dessa och andra tidigare tester är emellertid splittrad. I en detaljerad genomgång av argumentationen i Holmlund m.fl. finner Gustafsson m.fl. inget tydligt stöd för uppfattningen.<sup>117</sup> Huvuddelen av försämringen tar sin början under 1990-talet.

### *Betygsinflation*

Gustafsson och Yang Hansen har visat att betygsutvecklingen i den svenska skolan var stabil fram till 1995, varefter betygen började stiga mer eller mindre kraftigt: minst i matematik, svenska och engelska där betygssättningen normeras av nationella prov, medelsnabbt i övriga teoretiska ämnen och snabbast i praktisk-estetiska ämnen.<sup>118</sup> Eftersom den faktiska kunskapsnivån enligt ovan har sjunkit, är detta ett uttryck för betygsinflation. Hur kunskapsnivån i andra ämnen har utvecklats kan inte avgöras, men det är osannolikt att den skulle ha stigit i paritet med givna betyg; i avsaknad av objektiva tester måste utgångspunkten vara att kunskapsnivån som bäst varit oförändrad. Inflationen illustreras i nedanstående diagram, mätt med genomsnittligt meritvärde för 16 ämnen.

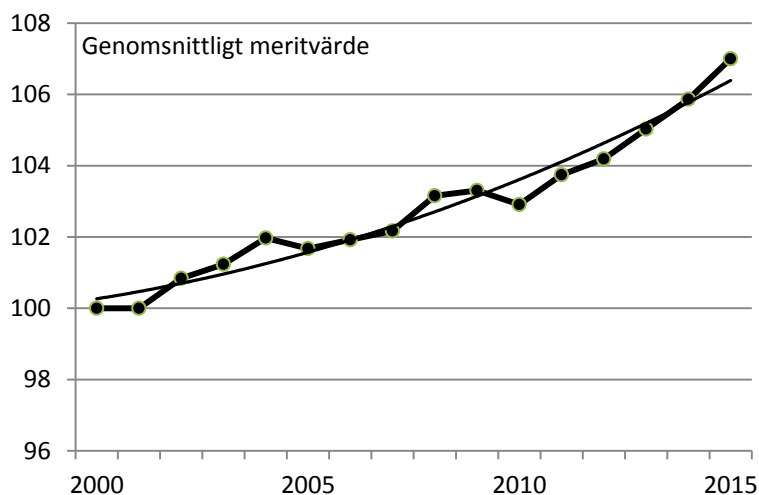
---

<sup>116</sup> Rönnlund et al. (2013).

<sup>117</sup> Gustafsson m.fl. (2016), s. 21 ff.

<sup>118</sup> Gustafsson & Yang Hansen (2009).

**Figur 4.3** Utveckling av genomsnittligt meritvärde i grundskolans årskurs 9 (16 ämnen) (index år 2000 = 100), jämte approximerande kurva.



Källa: Skolverket.

Eftersom betygen började stiga vid mitten av 1990-talet, samtidigt som resultaten försämrades eller som bäst var oförändrade också under detta decennium, kan det konstateras att betygsinflationen började redan vid mitten av 1990-talet.

Det finns flera belegg för betygsinflationen. Holmlund m.fl. konstaterar att spridningen i elevernas faktiska kunskaper inte vare sig i grundskola eller i gymnasium har förändrats nämnvärt under den studerade perioden, medan spridningen i betyg har ökat. Denna diskrepans kan tolkas som betygsinflation.<sup>119</sup>

Inflation har också konstaterats i form av ett glapp mellan nationella prov och betyg. Kontrollrättningar av de centrala proven som har gjorts av Skolinspektionen visar att externa bedömare sätter andra och generellt lägre betyg på de nationella proven än de lärare på respektive skolor som bedömer proven.<sup>120</sup> Det föreligger alltså ett dubbelt glapp, dels mellan intern och extern rättning av proven, dels mellan provresultat och betyg.

<sup>119</sup> Holmlund m.fl. (2014), avsnitt 7.3.

<sup>120</sup> Skolinspektionen (2015), Hinnerich & Vlachos (2016a).

*Spridningen i resultat*

Vad som beskrivits ovan är genomsnitt. Även spridningen av resultaten i skolan har ökat. Spridningen mellan kommuner har ökat något, skillnaden mellan skolområden mer och skillnaden mellan skolor allra mest.<sup>121</sup> Skillnaderna är särskilt stora på gymnasienivån. Nästan hela ökningen i skillnaden mellan skolor kan förklaras av *ökad elevsortering*. Varken skillnader i kvalitet eller betygssättning mellan skolorna förefaller att ha påverkat ökningen särskilt mycket.<sup>122</sup>

En viktig dimension av spridningen, givet skolans grunduppdrag, är hur stor del av de observerade skillnaderna som kan kopplas till familjebakgrunden. De utrikes födda har sämre förutsättningar, i synnerhet om de har anlänt till Sverige efter skolstart, och en mindre del av de ökade skillnaderna kan förklaras av att denna kategori har vuxit relativt sett.

Om man sammanfattar de bakgrundsfaktorer som enligt tidigare forskning påverkar resultaten i skolan till ett sammanfattande mått, gäller att skolsegregationen vad avser förutsättningarna har ökat från tiden före reformerna till 2008. En väsentlig del av denna ökning härrör från ökad segregation av boendet.<sup>123</sup>

Ett internationellt perspektiv på bakgrundsfaktorernas betydelse på skolresultaten ges i en djupgående analys av 2009 års PISA-undersökning gjord av Barro och Lee.<sup>124</sup> Författarnas databas omfattar ett stort antal länder över hela världen och innehåller uppgifter om elever, familjebakgrund, skolkaraktäristika (t.ex. storstad eller mindre tätort, lärartäthet, finansiering) och allmänna data om utbildningssystemet i respektive land. I den rangordning av länderna på basis av familjebakgrundens betydelse som görs ligger Sverige på 9:e plats bland 70 rangordnade länder, vilket är en överraskande hög placering. Skolkaraktäristika spelar en motsvarande mindre roll; här ligger Sverige på 15:e plats från slutet.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Holmlund m.fl. (2014), kapitel 7.

<sup>122</sup> Ibid. s. 144.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Barro & Lee (2015).

<sup>125</sup> Det bör noteras att det inte råder något direkt utbytesförhållande mellan dessa båda grupper av faktorer. Länder som Australien och Singapore ligger högt i båda avseendena.

*Skolans resurser*

I en studie från Statskontoret visas att kommunernas utgifter för skolan på en övergripande nivå inte har genomgått några radikala förändringar under perioden 1980-2012.<sup>126</sup> Den genomsnittliga kostnaden per elev påverkas av storleken på elevkohorterna; stora kohorter ger lägre kostnader per elev och vice versa, eftersom det är svårt att variera insatserna i direkt förhållande till elevantalet. Högst kostnader per elev har glesbygdskommuner och storstadskommuner, både mätt med totalkostnad exklusive lokaler och med ren undervisningskostnad.<sup>127</sup> När de riktade statsbidragen till kommunerna ersattes av generella bidrag, ökade effekten av skattekraften i kommunen såtillvida att kommuner med svagt skatteunderlag lade relativt mindre resurser på skolan.<sup>128</sup>

Den största utgiftsposten i skolbudgeten är *lärarlöner*. Faktorer som påverkar denna post är bland andra *lärartätheten*, den genomsnittliga kompetensnivån, inriktningen hos gymnasieskolan och arbetsmarknaden både inom och utanför skolan. Beträffande lärartätheten råder nu bred konsensus om att en högre lärartäthet leder till bättre resultat.<sup>129</sup> Fredriksson m.fl. har i en långtidsstudie visat att minskade klasstorlekar i årskurs 4 till 6 förbättrar elevernas både kognitiva och icke-kognitiva förmågor vid 13 års ålder, resultaten på nationella prov i svenska, engelska och matematik vid 16 års ålder samt utbildningsnivå och löner som mäts i vuxen ålder (27 till 42 år). Effekterna på lönerna är tillräckligt stora för att en ökad lärartäthet ska vara samhällsekonomiskt motiverad.<sup>130</sup>

Den faktiska utvecklingen av lärartätheten följer ungefär samma förlopp som de samlade resurserna till skolan, med en topp 1990-91 följt av en nedgång till slutet av 1990-talet och sedan en viss återhämtning.<sup>131</sup>

Inte bara lärartätheten utan också *kompetensen hos lärarna* har emellertid betydelse. Lärarens kognitiva förmåga betyder mest för högpresterande elever, medan ledarskapet är viktigare för de

---

<sup>126</sup> Statskontoret (2013a).

<sup>127</sup> Ibid., figurerna 7 och 8.

<sup>128</sup> Ahlin & Mörk (2008).

<sup>129</sup> Angrist & Lavy (1999) med flera studier från andra länder; se Krueger & Lindahl (2002).

<sup>130</sup> Fredriksson et al. (2013).

<sup>131</sup> Holmlund m.fl. (2014), figur 9.6.

lågpresterande.<sup>132</sup> Kraftiga försämringar har skett i båda avseendena under senare decennier, och utvecklingen är odiskutabelt negativ. Lärarnas relativa position i förhållande till befolkningen i stort har sjunkit från senare delen av 1980-talet oavsett om man mäter med betyg, kognitiv färdighet eller ledarskapsförmåga.

Om lärartätheten kombineras med ett mått på kompetensen till en *kvalitetsjusterad lärartäthet*, fås ett mer drastiskt förlopp under decennierna före och efter reformerna.<sup>133</sup> Toppen infaller nu strax före 1990, och den försämring av den kvalitetsjusterade lärartätheten i mediankommunen som inträder därefter fram till 1997 är mycket kraftig – mer än 40 procent. Annorlunda uttryckt ökade det genomsnittliga antalet elever per (kvalitetsjusterad) lärare från 10,6 till 18,5. Som framgår av figuren nedan var återhämtningen i kvalitetsjusterad lärartäthet väsentligt svagare. Spridningen i kvalitetsjusterad lärartäthet mellan kommunerna har också ökat väsentligt.

Tidsserien i figuren går bara fram till och med 2004, men statistik från Skolverket visar att lärartätheten har förändrats ytterst lite under perioden därefter.<sup>134</sup> Det finns därmed ingen anledning att förmoda att läget i stort har förändrats.

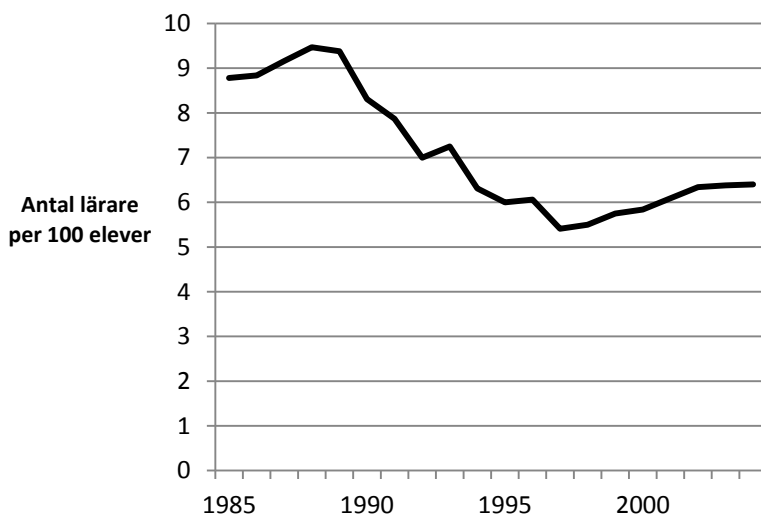
---

<sup>132</sup> Grönqvist & Vlachos (2008) för denna och de följande uppgifterna.

<sup>133</sup> Kvalitetsjusteringen bygger på en kombination av utbildningstid, behörighet och ålder; se Holmlund m.fl. (2014), avsnitt 9.1.

<sup>134</sup> Skolverket (2015b).

Figur 4.4 Utveckling av kvalitetsjusterad lärartäthet 1985–2004 i mediankommunen.



Källa: Holmlund m.fl. (2014).

Av intresse för frågan om skolans likvärdighet är också *hur föräldrar* reagerar på variationer i lärartätheten och vilka effekterna blir för eleverna. Fredriksson m.fl. har studerat detta i ett urval från årskurserna 4–6 med utgångspunkt i skollagens gräns för klasstorlek på 30 elever.<sup>135</sup> En ökning av antalet elever per lärare med 5 stycken leder till en genomsnittlig försämring av resultaten i ämnesproven vid 13 års ålder med 22 procent av en standardavvikelse. Försämringen fördelar sig dock inte jämnt; bland barn till låginkomsttagare är försämringen mer än 3 gånger så stor som bland barn till höginkomsttagare. Detta överensstämmer med tidigare forskning, som visar att barn från familjer med sämre förutsättningar är mer beroende av lärartätheten.<sup>136</sup> Till en del kan detta förklaras med förekomsten av läxhjälp, som är beroende av familjeinkomsten. Bland höginkomsttagarna ökar andelen som ger läxhjälp vid sänkt lärartäthet med 7,7 procentenheter eller knappt 10 procent, medan den är oförändrad bland låginkomsttagare. Föräldrar reagerar också i viss utsträckning genom att flytta; här

<sup>135</sup> Fredriksson et al. (2016). Analysen använder samma teknik som den ovan citerade studien av Angrist och Lavy.

<sup>136</sup> Angrist & Lavy (1999), Krueger (1999).

visar föräldrar ur låginkomstgruppen en något högre sannolikhet, men skillnaderna är inte statistiskt signifikanta.

Flera faktorer påverkar rekryteringen till läraryrket – arbetsmiljön i skolan, yrkets status, relativt löneläge m.fl. Försämrad status och ogynnsam löneutveckling har fått förväntade konsekvenser för rekryteringen till läraryrket. I en sammanställning av litteraturen om lärarnas långsiktiga löneutveckling konstaterar Persson och Skult att reallönerna sjönk från 1970 till långt in på 1990-talet, i synnerhet för gymnasielärarna.<sup>137</sup> Att det tidigare reallönefallet hejdades under 1990-talet har sannolikt flera orsaker. Dels innebar det kommunala arbetsgivaransvaret och framväxten av privata skolor att lärarna fick fler arbetsgivare och därmed bättre förhandlingsmöjligheter, dels – sannolikt minst lika viktigt – träffades 1996 ett avtal om individuell lönesättning.<sup>138</sup>

Dagsläget kan avläsas i OECD:s internationella jämförelse av skolsystemen, *Education at a glance*.<sup>139</sup> Årsarbetstiden för en gymnasielärare i Sverige är 11 procent högre än för OECD-genomsnittet, och den arbetstid som är förlagd i skolan är 12 procent högre. Löneutvecklingen är också sämre. Medan ingångslönen (köpkraftsjusterad) är densamma i Sverige som i genomsnitt för OECD, är lönen efter 15 år i yrket 86 procent av genomsnittet och högsta lönen 81 procent av genomsnittet.

### *Kommunaliseringen*

Hur kommunerna hanterade det uppdrag de fick i och med kommunaliseringen kan delvis avläsas i kommunernas skolplaner. Holmlund m.fl. har sammanfattat några av de viktigare förändringarna under perioden 1991–2006 på följande sätt:

- Förekomsten av olika *resultatmått* i skolplanerna är det som uppvisar den tydligaste ökningen. Den är starkast i storstadsområdena. Intresset för uppföljning och utvärdering har ökat svagt, utan någon större skillnad mellan kommunerna.

---

<sup>137</sup> Persson & Skult (2014).

<sup>138</sup> Hensvik (2010).

<sup>139</sup> OECD (2016a).



- Fokus på *likvärdighet* har varierat över tid i storstadsområdena och minskat något i övriga kommuner.
- Skolans uppgift att *kompensera för elevernas skillnader i förutsättningar* lyfts under andra halvan av 1990-talet för att därefter minska till nivåer under dem som gällde i början av perioden. Variationerna är störst i storstadsområdena.
- Intresset för *personal- och kompetensförsörjning* har sjunkit under hela perioden, mest i storstadsområdena.

Generellt sett förefaller stora kommuner att ha haft lättare att klara uppdraget. Detta är naturligt, eftersom ledning och styrning av skolan är en verksamhet med uttalade skalfördelar. Den typiska svenska kommunen, mediankommunen, har drygt 15 000 invånare. Det är knappast troligt att detta underlag räcker för att man inom kommunen ska ha resurser att hålla sig à jour med utvecklingen inom olika ämnen, pröva nya läromedel, söka specialdestinerade statliga bidrag och allt annat som hör till administrerandet av skolan. Som väntat har utvecklingen gått i riktning mot ökad spridning mellan olika kommuner; storstadskommunerna har den mest positiva utvecklingen vad avser resultat, och de mindre kommunerna söker inte ens alla de bidrag som finns för skolutveckling.<sup>140</sup>

De båda första faktorerna – ämneskunskapens roll och professionens ställning – hänger samman. Om lärarens status traditionellt grundas på ämneskunnande och pedagogisk kompetens, reduceras denna status i samma utsträckning som ämneskunnandets roll tonas ner. Eftersom de pedagogiska riktlinjerna under samma tid förändrades i riktning mot mindre strukturerade undervisningsformer, tappade lärarkåren positioner även i det avseendet. Den kommunala sektorn betraktade lärare och skolledare som en kategori kommunanställda bland andra, och anställningsförhållandena kom alltmer att likna andra grupper.

Överföringen av ansvar till kommunerna ägde rum under en svår offentligfinansiell kris, under vilken regeringen dessutom införde en kommunal skattefrysning. Kommunerna fick dessutom förhållandevis kort tid på sig att genomföra nödvändiga för-

---

<sup>140</sup> Gustafsson & Yang Hansen (2011), Holmlund m.fl. (2014; kapitel 7), Skolverket (2015a).

ändringar, samtidigt som de centrala myndigheterna krymptes och organiserades om.

### *Skolvalet*

Med skolval avses möjligheten att välja skolenhet. Detta kan ske inom ramen för ett offentligt huvudmannaskap, såsom är fallet på universitets- och högskolenivå, men eftersom skolval och fri etableringsrätt har blivit så intimt förknippade i den offentliga debatten, förutsätts ofta att diskussionen handlar om val mellan offentliga och privata huvudmän. Sedan införandet av skolval och fri etableringsrätt har antalet privata skolor vuxit kontinuerligt. Läsåret 2015/16 var 827 av totalt 4 845 skolenheter inom grundskolan privata. Omkring 15 procent av grundskolans elever går i privata skolor.<sup>141</sup> Motsvarande siffror för gymnasiet var totalt drygt 1 300 enheter, varav omkring en tredjedel hade privat huvudman. Tre fjärdedelar av gymnasieeleverna gick i skolor med offentlig huvudman.<sup>142</sup>

Konkurrens mellan olika skolor kan ha olika effekter. Den kan ha gynnsamma effekter på resultaten och på effektiviteten, eventuellt också på innovationstakten. Den kan också påverka selektionen av elever till olika skolor, och det finns en risk för att den bidrar till betygsinflation, det vill säga ett gap mellan faktiska kunskaper och betyg.

En första naturlig fråga är *hur elever i offentliga och privata skolor skiljer sig från varandra*. Här uppvisar grundskolor och gymnasieskolor olika mönster i selektionen av elever. I nedanstående tabell visas prestationsmått för privata och kommunala grundskolor före och efter justering för skillnader i föräldrabakgrund och andra faktorer av betydelse. Kompensationen görs enligt Skolverkets Salsa-modell, som tar hänsyn till ett antal bakgrundsvariabler – föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå, könsfördelningen bland eleverna och mått på utländsk bakgrund (fyra variabler).<sup>143</sup> Som i all analys av det här slaget måste man göra reservationen att

---

<sup>141</sup> Skolverket (2016e).

<sup>142</sup> Skolverket (2016f). En översikt över de privata utförarna görs i Skolverket (2014b).

<sup>143</sup> Skolverket (2016c).

det kan finnas bakgrundsvariabler som påverkar utfallet men som inte har kommit med i analysen.

**Tabell 4.1**    **Prestationer i privata och kommunala grundskolor mätta dels som andel av eleverna som klarar godkänt i alla ämnen, dels genomsnittligt meritvärde. Med förväntade resultat avses resultat som har kompenserats enligt Skolverkets Salsa-modell.**

	Andel godkända i alla ämnen			Genomsnittligt meritvärde		
	Faktisk	Förväntad	Skillnad	Faktiskt	Förväntat	Skillnad
Privata skolor	84,93	85,20	- 0,27	243,4	239,5	3,8
Kommunala skolor	75,59	75,43	0,16	220,2	221,2	- 1,0

Källa: Kalkyl baserad på Salsa-rapporten avseende skolåret 2014/15, Skolverket.

Som framgår av tabellen är de förväntade resultaten vad avser både andel godkända och genomsnittligt meritvärde väsentligt högre, omkring 10 procent, i de privata skolorna än i de kommunala. Detta återspeglar att barn med stark socioekonomisk bakgrund – föräldrar med längre utbildning och högre lön – är överrepresenterade i de privata grundskolorna.

Holmlund m.fl. visar samma bild.<sup>144</sup> Barn till högutbildade, barn till föräldrar med hög inkomst eller mer allmänt barn med starka förutsättningar går med väsentligt högre sannolikhet än andra barn i privata skolor. Detta gällde också tidigare på gymnasienivån, men den effekten har försvunnit i takt med att de privata gymnasieskolorna har expanderat. Den kommunala skolans förutsättningar har betydelse; när den kommunala skolan har goda förutsättningar, har elever med stark familjebakgrund relativt sett lägre sannolikhet att välja en privat skola.

Även Gustafsson m.fl. illustrerar en socioekonomisk skiktning, som därtill är tämligen stark.<sup>145</sup> När hushållen indelas i deciler efter socioekonomisk styrka (föräldrars utbildningsnivå och elevens eventuella invandrarbakgrund), visar det sig att i den högsta gruppen är privatskoleandelen 55 procent, medan den är 5 procent i den lägsta.

Angelov och Edmark finner i en analys att privatskolorna inte etableras i särskilt gynnade områden.<sup>146</sup> Var skolorna etableras säger

<sup>144</sup> Holmlund m.fl. (2014), kapitel 10.

<sup>145</sup> Gustafsson m.fl. (2016), s. 51.

<sup>146</sup> Angelov & Edmark (2016).

dock ganska lite om elevsammansättningen; många privata skolor etableras centralt med goda kommunikationer för att möjliggöra ett stort upptagningsområde. Ovannämnda analyser ger som synes en annan bild.

Nästa fråga är hur den för resultaten viktiga *lärartätheten* skiljer sig. Här är resultatet entydigt: den kvalitetsjusterade lärartätheten är väsentligt högre i den offentliga skolan, både i grundskolan (omkring 25 procent 2006) och i gymnasieskolan (drygt 60 procent 2006).<sup>147</sup>

Vad kan då sägas om *resultaten* i offentliga och privata skolor? Låt oss först utgå från att betygen korrekt avspeglar faktiska färdigheter. Av tabellen ovan framgår att de privata skolorna underpresterar något vad avser andel godkända i förhållande till det förväntade resultat som kan förväntas givet den socioekonomiska bakgrunden, medan de kommunala överpresterar något. Betygen ligger å andra sidan något högre än förväntat för de privata och något lägre för de kommunala efter samma kompensation för bakgrund. Skillnaderna mellan förväntat och faktiskt resultat bör dock inte tas på alltför stort allvar, eftersom det är osäkert hur mycket av skillnaderna som avspeglar faktiska kvaliteter hos skolorna och hur mycket som beror på ofullkomligheter i Skolverkets Salsa-modell. Exempel på variabler som kan ha betydelse utöver dem som finns med i modellen är hushållsinkomst, lägenhetsyta, sociala nätverks-effekter och elevegenskaper som inte har med kön eller utländsk bakgrund att göra. Sammanfattningsvis motsvarar betygen i respektive kategori ungefär vad som kan förväntas givet skillnaderna i förutsättningar.

Eftersom betygsutvecklingen som framgått påverkas av en fortgående inflation, kan dock betygen ifrågasättas som resultatmått. Betygen kan avvika från vad som presteras på nationella prov, och de nationella proven kan rättas mer eller mindre gynnsamt av lärarna. Det första potentiella glappet – mellan provresultat och betyg – har analyserats av Skolverket.<sup>148</sup> Man finner att de privata skolorna på gymnasienivå, med undantag för svenska inom yrkesförberedande program, generellt sett har en högre positiv avvikelse men att avvikelserna är signifikanta bara inom matematik-

---

<sup>147</sup> Se Skolverket (2013b), (2014a).

<sup>148</sup> Skolverket (2016a).

program. För grundskolan gäller för åren 2013-15 att det är signifikant högre sannolikhet i fristående skolor att få ett högre slutbetyg i engelska jämfört med provbetyg; övriga registrerade skillnader mellan offentliga och privata skolor är inte signifikanta.<sup>149</sup> Det finns alltså en tendens till att de privata skolorna är mer generösa än de offentliga, men den är inte särskilt stark.

Beträffande det andra potentiella glappet – mellan prestation på prov och betyg på prov – har en detaljerad studie av skillnaderna mellan extern och intern rättning av de nationella proven i gymnasieskolorna genomförts av Hinnerich och Vlachos. De uppmätta skillnaderna korrigeras både för de ingående kunskaperna när eleverna börjar och för en uppsättning elev- och föräldrakaraktäristika.<sup>150</sup> Studien visar att de privata gymnasierna har sämre resultat, när prestationerna utvärderas med extern bedömning. Av studien framgår också att betygsinflation är ett reellt problem och att privata gymnasieskolor uppvisar ett större gap mellan betyg och centrala prov än kommunala, även där det finns en möjlighet att välja mellan kommunala skolor. Effekten är inte särskilt stark men signifikant.

De här resultaten överensstämmer med internationella erfarenheter. Det finns ingen evidens för att privata skolor generellt skulle vara mer effektiva än offentliga.<sup>151</sup>

Det finns också en diskussion om huruvida *konkurrens i sig* kan bidra till att förbättra resultaten i alla skolor, offentliga som privata. Frågan är komplicerad att besvara. Det är inte självklart hur konkurrens ska mätas.<sup>152</sup> Det krävs detaljerad information om de lokala förhållandena för att fel inte ska begås.

En annan komplikation är att konkurrensen inte inskränker sig bara till den lokala. En stor del av dem som har barn i skolåldern, lärare, skolledare eller personer som på allmänna grunder är engagerade i skolfrågor känner till Skolverkets system Salsa, som mäter skolornas prestationer i förhållande till de förutsättningar som gäller för respektive skola. Denna prestationsmätning skapar

---

<sup>149</sup> Skolverket (2016b).

<sup>150</sup> Hinnerich & Vlachos (2016a); för en lättillgängligare sammanfattning, se Hinnerich & Vlachos (2016b).

<sup>151</sup> Se litteraturoversikter i Neal (2009) och Barrow & Rouse (2009).

<sup>152</sup> Ett vanligt mått är det s.k. Herfindahl-indexet, ett tal mellan 0 (total fragmentering) och 1 (ingen fragmentering).

en virtuell press på lärare och skolledare som kan vara lika viktig som den lokala konkurrenssituationen.

En statistisk komplikation är också att graden av konkurrens samvarierar med andra faktorer som påverkar resultaten. Det innebär att det är tekniskt svårt att separera effekten av konkurrensen från andra effekter.

Mot den här bakgrunden är det knappast förvånande att slutsatserna beträffande effekterna av konkurrens är osäkra och delvis motstridiga. Hoxby argumenterade i ett ofta citerat arbete för att konkurrens är gynnsam för alla berörda.<sup>153</sup> I en amerikansk litteraturoversikt konstaterar Belfield och Levin att många studier finner vissa svaga effekter men att metodproblemen är stora.<sup>154</sup> Studier som i motsats därtill hittat små eller inga effekter av konkurrens är exempelvis Bettinger (2005), Rothstein (2005), Gibbons m.fl. (2008), Andersen och Serritzlew (2007) och Zimmer och Buddin (2009).<sup>155</sup>

De svenska analyser som har gjorts av konkurrensens effekter på den allmänna prestationsnivån i skolorna visar samma mönster, det vill säga vissa svaga effekter på prestationerna.<sup>156</sup> Böhlmark och Lindahl har i en studie av grundskolan specifikt inriktat sig på att identifiera denna effekt som funktion av andelen privata skolor i det lokala utbudet och finner också en viss effekt.<sup>157</sup> Resultaten på de centrala proven avser emellertid intern rättning, vilket skapar en osäkerhet beträffande giltigheten i slutsatsen; den av Hinnerich och Vlachos uppmätta inflationseffekten i den ovan nämnda analysen av gymnasiet är större.<sup>158</sup>

I en analys av konkurrensens effekter undersöker Holmlund m.fl. samspelet med andra faktorer. Eftersom skolutbudet är större i storstadsområdena, samtidigt som storstäderna har visat sig kunna klara sitt uppdrag på utbildningsområdet bättre än andra kommuner, finns en risk för sammanblandning. Det visar sig att så också är fallet; när både storstadsfaktorn och konkurrensen inkluderas i modellen, ger båda utslag, men inget av dem är statistiskt signifi-

---

<sup>153</sup> Hoxby (2000).

<sup>154</sup> Belfield & Levin (2002).

<sup>155</sup> Bettinger (2005), Rothstein (2005; se också Hoxby 2007), Gibbons m.fl. (2008) Andersen & Serritzlew (2007), Zimmer & Buddin (2009).

<sup>156</sup> För en översikt, se Holmlund m.fl. (2014).

<sup>157</sup> Böhlmark & Lindahl (2016).

<sup>158</sup> För en diskussion av problemen, se Hinnerich & Vlachos (2016a).

kanta när båda inkluderas.<sup>159</sup> Det förefaller alltså som om det rör sig om en storstadseffekt. En sådan har observerats också utomlands.<sup>160</sup>

*Likvärdighet och segregation* är viktiga dimensioner av skolornas prestationer. En viss segregation i skolan har alltid funnits till följd av boendesegregationen och närhetsprincipen. När möjligheterna att välja ökar, kan man å ena sidan tänka sig att elever med god studieförmåga söker sig till skolor där denna förmåga premieras särskilt, å andra sidan att den existerande segregationen förstärks. Det är alltså en empirisk fråga vilken effekt som dominerar. Holmlund m.fl. finner ökande skillnader sedan mitten av 1990-talet, som förklaras av ökande sortering av eleverna och inte av skillnader i undervisningens kvalitet, och de ovan citerade analyserna av elevsammansättningen ger som framgått samma bild.<sup>161</sup>

Alla skolor är skyldiga att ta emot elever som söker; det råder alltså förbud mot att sälla bort oönskade elever. När undersökande journalister med fiktiva identiteter och dold kamera 2013 undersökte hur det i praktiken går till, visade det sig dock att omkring hälften av ett femtiotal undersökta privata skolor bröt mot förbudet.<sup>162</sup> Med 95 procents sannolikhet kan man därmed dra slutsatsen att sådan lagstridig sällning förekommer vid mer än 300 av landets drygt 800 grundskoleenheter.<sup>163</sup> Sällning bland sökande bidrar ytterligare till segregationen och innebär också att systemet som helhet förlorar i effektivitet, eftersom skolorna då har lättare att höja avkastningen genom att välja elever än genom att förbättra undervisningen.

Att skolval bidrar till sortering av elever är en stabil internationell erfarenhet, och den svenska utvecklingen är därför inget som förvånar. I en OECD-översikt av skolval huvudsakligen inom OECD-länder återges resultatet från 13 olika studier.<sup>164</sup> Bilden är samstämmig – effekter på prestationerna är små om de över huvud taget finns, men en ökad segregation med avseende på etnisk

---

<sup>159</sup> Holmlund m.fl. (2014), tabell 11.6.

<sup>160</sup> Gibbons & Silva (2007).

<sup>161</sup> Holmlund m.fl. (2014), avsnitt 11.5.

<sup>162</sup> Uppdrag granskning 2013-10-28.

<sup>163</sup> Om sällning observeras i 25 av ett urval på 50 skolor, gäller att risken för sällning i hela populationen överstiger 0,38 med sannolikheten 0,95.

<sup>164</sup> OECD (2012), tabell 3.1.

bakgrund, socioekonomisk bakgrund eller förmåga registreras i samtliga fall:

Slutsatsen är att det inte finns några skillnader i prestationer på övergripande nivå som beror på inslaget av privata skolor i ett land.<sup>165</sup>

Medan elever som stannar i offentliga skolor teoretiskt sett skulle kunna dra nytta av konkurrensen [...], kan de skadas av att klasskamrater och lärare försvinner till de skolor som kan tyckas prestera bättre, eller också skadas av försämrade resurser till följd av omfördelningen. Därför kan införandet av skolvalsmöjligheter leda till segregation mellan skolor och till fler nackdelar för dem som har sämre förutsättningar.<sup>166</sup>

Rörande *innovationer* har Böhlmark och Lindahl i en annan skrift framfört argumentet att ett konkurrensbaserat system leder till att "utvecklingen av pedagogiska metoder och skolorganisationer stimuleras och lättare sprids från en skola till en annan".<sup>167</sup> Detta kan ifrågasättas. Innovationer uppfattas i ett konkurrensbaserat system som företagshemligheter; om något bör de spridas långsammare i ett sådant system. Den spridning som sker är indirekt – att innovationsrika skolor eller skolgrupper når högre resultat och därigenom eventuellt drar till sig fler elever – vilket om det sker är en långsam process jämfört med den där lärare regelbundet träffas och utan restriktioner delar med sig av pedagogiska idéer.

Det finns inte heller några indikationer på att de privata skolorna generellt skulle profilera sig genom särskilt hög innovationsgrad. Eftersom ersättningen per elev är given, är kostnadsänkningar genom lägre lärartäthet och fler obehöriga lärare en snabbare väg till hög avkastning på det insatta kapitalet. Som ovan konstaterats bekräftas detta av att lärartätheten är lägre och andelen behöriga lärare är lägre i de privata skolorna. Även detta överensstämmer med internationella erfarenheter.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Ibid., s. 27.

<sup>166</sup> Ibid., s. 35.

<sup>167</sup> Böhlmark & Lindahl (2012).

<sup>168</sup> Lubienski (2003).



### *Andra konsekvenser*

JB-koncernens konkurs 2013 uppmärksammade landets föräldrar och elever på en ny risk. Den transaktionskostnad som är förknippad med att sätta sig in i en privat utförares ekonomiska situation och göra en bedömning av den ekonomiska stabiliteten på flera (upp till nio) års sikt är inte inbegripen i de kalkyler som görs för att jämföra olika alternativ.

I samband med JB-koncernens konkurs uppdagades också att de aktuella skolorna inte hade sparat elevernas betyg på föreskrivet sätt. Fram till år 2008 fanns det ingen reglering kring hur friskolor skulle hantera betygshandlingar. Efter 2008 föreskrevs att de privata skolorna skulle arkivera betygen. I och med den nya skollagen som började gälla för läsåret 2011/2012 blev de skyldiga att skicka in slutbetyg för arkivering i den kommun där skolan har sin verksamhet. I en undersökning gjord av *Dagens Arena* hösten 2013 visade sig mer än 40 procent av de privata skolorna inte ha uppfyllt detta krav.<sup>169</sup>

### *Högre utbildning*

Inom den högre utbildningen är NPM-doktrинens genomslag mindre än i den grundläggande utbildningen. Finansieringen och styrningen av lärosätena är dock två områden som tydligt har påverkats. Riksrevisionen konstaterar i sin sammanfattning av ett tiotal granskningar under åren 2010-12 att det vad gäller högskoleutbildningen finns samma risk för inflation i bedömningarna som har konstaterats inom skolan, eftersom universitet och högskolor får ersättning baserat på hur många studenter som har examine-rats.<sup>170</sup> Riksrevisionen bedömer också att finansieringssystemet riskerar att leda till likriktning av utbildningen, i strid med riksdagens intentioner.

Sundberg har i två studier analyserat effekterna av den så kallade autonomireformen på styrningen av universitet och högskolor.<sup>171</sup> Hennes allmänna slutsats är att maktfördelningen mellan de två

---

<sup>169</sup> *Dagens Arena* 28 oktober 2013 (Johansson 2013).

<sup>170</sup> Riksrevisionen (2012a).

<sup>171</sup> Sundberg (2013; 2014).

styrformerna kollegial styrning och linjestyrning förändrats vad avser den beslutsmakt som rör kvalitet i utbildning och forskning. På relativt kort tid – några år – har det kollegiala styret vid flera av undersökningens lärosäten ersatts av en traditionell, hierarkisk linjeorganisation. Uppsala universitet, Stockholms universitet och i stort sett Lunds universitet har i huvudsak behållit det kollegiala beslutsfattandet. Göteborgs universitet har gått från en organisation av det kollegiala styret liknande det vid Uppsala universitet, Stockholms universitet och Lunds universitet till en betydligt högre grad av linjestyrning vid beslut om utbildning, anställningsärenden och gällande ledningen av institutionerna. Vid övriga studerade lärosäten har utrymmet för den kollegiala styrningen minskat eller – som vid Luleå tekniska universitet – helt avskaffats.

Exemplet med autonomireformen illustrerar den ambivalenta karaktären hos NPM-doktrинens decentraliseringskomponent. Den officiella motiveringen var att öka universitetens och högskolornas självständighet i förhållande till den politiska makten representerad av Utbildningsdepartementet, men för flertalet av medarbetarna inom de berörda lärosätena har inflytandet över viktiga frågor inom utbildning och forskning minskat.

### 4.3 Hälso- och sjukvård

Svensk hälso- och sjukvård håller hög standard i internationell jämförelse om man mäter kvalitet med vårdens resultat. Resursåtgången i relation till BNP ligger högre i Sverige än EU:s genomsnitt, men även med hänsyn till det bedöms svensk sjukvård vara effektiv. Placeringen i rangordningen beror i viss utsträckning på vilka index som tillämpas, men Sverige hamnar genomgående högt.<sup>172</sup> I en dimension avviker Sverige dock på ett sätt som bör bli föremål för en djupare analys: trots en tämligen hög läkartäthet är antalet patientbesök per läkare exceptionellt lågt, bara en tredjedel av EU-genomsnittet.<sup>173</sup> Man får alltså ut ovanligt lite läkartid per läkare.

---

<sup>172</sup> OECD(2016c), framför allt kapitel 6. SKL (2015) innehåller en sammanställning av flera internationella jämförelser.

<sup>173</sup> OECD (2016c), figur 7.15.

I undersökningar av den av befolkningen *upplevda* standarden (tillgänglighet, information etc.) blir Sveriges resultat sämre.<sup>174</sup> Detta illustrerar ett tämligen vanligt fenomen – att bedömningar i enkätundersökningar inte är grundade på objektiva kriterier utan styrs av massmedias rapportering, politisk opinionsbildning med mera.<sup>175</sup>

### 4.3.1 Förändringar

De förändringar som hälso- och sjukvårdssystemet har genomgått under senare decennier är mindre genomgripande än motsvarande inom utbildningssystemet. Ett privat utbud av tjänster har funnits länge vid sidan av det offentliga. Finansieringen sker fortfarande i huvudsak med offentliga medel, och patientavgifternas andel av finansieringen ligger nära EU-genomsnittet.

Det privata inslaget har dock ökat under en längre tid och snabbare under åren 2007-2010, då *vårdval* först infördes frivilligt i några landsting och sedan blev obligatoriskt.<sup>176</sup> Vårdvalet innebar fri etableringsrätt och en ersättning som följer patienten, vilket innebär att vårdgivarna konkurrerar om patienterna. Landstingen får själva utforma ersättningssystem, listningsprinciper och kvalitetskrav, men de vårdgivare som uppfyller kraven har rätt att bli del av vårdvalssystemet. En *vårdgaranti* med maxgränser för väntetider i primärvården och den specialiserade vården infördes också för att stärka tillgängligheten.

Köp av tjänster tillämpas dock inte bara inom själva vården. Även den vård som bedrivs i offentlig regi stöds av tjänste-producenter från den privata sektorn. Detta tillämpas i olika utsträckning för sådant som definieras som stödfunktioner, exempelvis städning, restauranger och it-tjänster. Statistiken på området är inte helt tillförlitlig, eftersom alla inköp inte är upphandlingspliktiga, men uppskattningsvis består drygt hälften av landstingens utgifter av köpta tjänster.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> Vårdanalys (2016).

<sup>175</sup> Se exempelvis Försäkringskassan (2014b).

<sup>176</sup> Om utvecklingen före denna period, se Anell (2011).

<sup>177</sup> Konkurrensverket (2015b), s. 39.

År 2009 avvecklades det statliga *apoteksmonopolet* och andra aktörer än Apoteket AB fick möjlighet att driva apotek. Det blev också tillåtet att sälja vissa receptfria läkemedel på andra försäljningsställen än apotek.

### 4.3.2 Utfall

Eftersom förändringarna på detta område ligger närmare i tiden, är det knappast förvånande att de konsekvenser som kan identifieras är svaga och delvis motstridiga. Några uppföljningar har gjorts av Riksrevisionen, Myndigheten för vårdanalys och Statskontoret.

#### *Vårdvalet*

Antalet vårdcentraler ökade mellan 2007 och 2010 med närmare 20 procent, från drygt 1 000 till cirka 1 200.<sup>178</sup> Konkurrensverket har i en kartläggning konstaterat att nyetableringar i huvudsak har skett i befolkningstäta områden.<sup>179</sup> Stockholm, som står för en stor del av ökningen, har länge haft en hög andel tjänster köpta från privata producenter.

Tre principer ska enligt hälso- och sjukvårdslagen styra vården: den ska ges på lika villkor för hela befolkningen oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället (*människovärdesprincipen*), den som har störst behov av vård ska ges företräde i vården (*behovs- och solidaritetsprincipen*) och den ska bedrivas kostnadseffektivt när de två föregående principerna har använts (*kostnadseffektivitetsprincipen*). Riksrevisionen har genomfört en granskning av vårdvalets effekter på primärvården utifrån dessa principer på basis av data huvudsakligen från Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen.<sup>180</sup> En slutsats är att reformerna har givit positiva resultat i form av förbättrade kontaktmöjligheter och fler vårdcentraler. Men tillgänglighetsreformerna har fått stark styreffekt i primärvården, och det har blivit svårare att upprätthålla vårdens etiska principer. En

---

<sup>178</sup> Vårdanalys (2015), s. 46.

<sup>179</sup> Konkurrensverket (2010).

<sup>180</sup> Riksrevisionen (2014).

närmare undersökning i två regioner (Skåne, Västra Götaland) visar märkbara förändringar i vårdkonsumtionen efter vårdvalsreformens införande. Vårdutnyttjandet verkar bli mer ojämnt i vården som helhet. Många besökare med lätta och lindriga symtom har tillkommit efter reformen. Denna grupp patienter gör också fler läkarbesök efter reformens införande. Det omvända förhållandet gäller för de sjukaste patienterna, som gör färre läkarbesök.

De positiva resultaten av reformerna i form av förbättrade kontaktmöjligheter, fler vårdcentraler och ökade besöksfrekvenser förefaller i högre utsträckning ha kommit patienter med mindre vårdbehov och högre socioekonomisk status till del. Vårdcentralerna har blivit fler och närheten till vårdcentraler har förbättrats för många invånare. Nya vårdcentraler har i större utsträckning etablerats i befolkningstäta områden samt i områden där vårdbehoven är lägre och invånarna är socioekonomiskt starkare än genomsnittet. Nedläggning av vårdcentraler har främst drabbat områden där vårdbehovet är större och där behovet av en vårdcentral i närheten av hemmet kan antas vara större.

Vårdkostnaderna tycks öka, och skillnaderna mellan landstingen minskar inte. Ersättningen till vårdgivarna bygger i varierande utsträckning på diagnosättning (s.k. DRG). Detta förefaller att ha påverkat diagnosättningen i vissa landsting, vilket kan innebära att patienter får irrelevanta diagnoser. Prismekanismerna ökar också risken för att den vård som ges och registreras manipuleras i syfte att öka ersättningen.

Myndigheten för vårdanalys konstaterar liksom Riksrevisionen i en rapport<sup>181</sup> att antalet läkarbesök har ökat, främst i Stockholm. I motsats till Riksrevisionen ser man dock inga tydliga förändringar i den samhällsekonomiska skiktningen av utnyttjandet av vården på övergripande nivå. Befolkningens förtroende för primärvården har ökat något efter reformens genomförande, vilket kan vara ett tecken på att det har skett en anpassning av primärvården efter befolkningens preferenser.<sup>182</sup>

Det finns dock skillnader mellan offentliga och privata vårdinrättningar. Skillnaderna med avseende på sjuklighet har för-

---

<sup>181</sup> Vårdanalys (2015). Rapporten bygger på studier av Stockholm, Västra Götaland och Östergötland.

<sup>182</sup> Vårdanalys (2014), s. 12.

stärkts, såtillvida en ökad andel av dem som lider av allvarliga sjukdomar besöker mottagningar i offentlig regi efter vårdvalet. Det finns ingen tydlig trend i sjuklighetens socioekonomiska struktur i de tre landstingen, men personer med högre inkomster och högre utbildning gör en större andel av sina besök på mottagningar i privat regi i alla tre landstingen. Nyetablerade privata vårdgivare har en lägre andel listade personer med stort förväntat vårdbehov.

Utvecklingen stämmer med skillnaderna mellan landstingens ersättningsmodeller. Stockholm har en högre andel besöksrelaterad ersättning och har också störst ökning av antalet besök. I de båda övriga regionerna bygger ersättningen i större utsträckning på socioekonomisk bakgrund och vårddyngd, vilket återspeglas i besöksmönstren.

Socioekonomiska och behovsmässiga skillnader i patient-sammansättning mellan privata och offentliga vårdgivare skulle inte vara ett problem om resurskrav och kvaliteten vore densamma oavsett patientgrupp och utförare. Men personer som är yngre, friskare och har gynnsammare socioekonomiska förutsättningar tar generellt mindre resurser i anspråk, så mottagningar med sådan sammansättning kan beroende på ersättningssystem antingen erbjuda bättre tillgänglighet och service, vilket riskerar att leda till ökad ojämlikhet, eller generera ett omotiverat överskott.<sup>183, 184</sup>

Beträffande *innovationstakten* konstaterar både Riksrevisionen och Myndigheten för vårdanalys att de önskade effekterna på innovation och utveckling i tjänsteproduktionen i stort sett verkar ha uteblivit.

Vårdvalet har lett till oönskade externa effekter. Motiven bakom införandet av vårdval har varit förbättrad vårdkvalitet och ökad tillgänglighet, medan medlen att nå dessa mål har varit dels att underlätta etablering, dels att ge patienter möjlighet att välja vårdgivare inom landstinget. Ersättningen till vårdgivarna knyts till individens val av läkare. Individens position gentemot läkaren förstärks således, samtidigt som en ökad etablering av vårdgivare har medfört att konkurrensen mellan nya och etablerade vårdgivare förstärks. Ett ökat inflytande för patienten är inte problemfritt.

---

<sup>183</sup> Ibid., s. 13.

<sup>184</sup> Riksrevisionen (2014), s. 12; Vårdanalys (2014), s. 17.

Läkarens professionella bedömning sammanfaller inte alltid med patientens önskemål. Patienten kan efterfråga antibiotika i strid med Socialstyrelsens rekommendationer eller efterfråga ett läkarintyg för att få rätt till sjukpenning, fastän läkaren bedömer att arbetsförmågan inte är nedsatt i den omfattning som krävs.

ISF har i en analys visat att vårdvalet har lett till *ökad sjukskrivning*.<sup>185</sup> Under åren 2007–09 införde åtta landsting på frivillig basis vårdvalssystem inom delar av hälso- och sjukvården, och 2010 blev det obligatoriskt för landstingen att införa vårdvalssystem inom primärvården. Eftersom vårdvalet infördes vid olika tidpunkter i olika landsting, har det varit möjligt att analysera effekterna på sjukskrivningarna under en period då sjukskrivningsfrekvensen minskade. Resultatet av analysen är att vårdvalet har lett till att antalet sjukskrivningar i genomsnitt på nationell nivå ökade med 3,4 procent, medan de långa ersättningsperioderna typiskt förlängdes med 3,5 dagar. Det är endast i Stockholms läns landsting som effekten är statistiskt signifikant, men storleken hos det landstinget gör att effekten slår igenom på riksnivå. En likartad oönskad effekt av vårdvalet har iakttagits i form av en *ökad förskrivning av antibiotika*.<sup>186</sup>

### *Köp av stödtjänster*

Inom hälso- och sjukvården betraktas städning som en stödfunktion, men vårdrelaterade infektioner står enligt SKL:s statistik för drygt en tredjedel av skadorna i vården, och orsaken till dessa infektioner är åtminstone delvis en försämrad kvalitet på städningen. Vad som uppfattats som en stödfunktion har alltså direkta effekter på uppdraget i kärnverksamheten. Tillsyn över städkvaliteten är tidsödande att bedriva, och mycket av den information som når allmänheten härrör från undersökande journalister.<sup>187</sup> Sveriges Kommuner och Landsting har i skriften *Vårdrelaterade infektioner* angivit förbättrad städning som ett av nyckelområdena

---

<sup>185</sup> ISF (2014c).

<sup>186</sup> Fogelberg Lövgren (2015).

<sup>187</sup> För ett exempel, se *Expressen* från den 18 oktober 2015 (Bäsén 2015).

för att bemästra problemet.<sup>188</sup> Hur stödfunktionen hanteras får alltså direkta konsekvenser för kärnuppdraget.

### *Apoteken*

Riksrevisionen har i en rapport framfört kritik mot regeringen för förberedelsen av försäljningen av apotek.<sup>189</sup> Kritiken gäller bland annat att regeringen inte tillräckligt väl analyserade riskerna för att konkurrensen inte skulle bli tillräcklig på den omreglerade marknaden.

Myndigheten för vårdanalys konstaterar att apoteksomregleringen har lett till en betydande ökning av antalet apotek, närmare 40 procent, och förbättrade öppettider.<sup>190</sup> I absoluta tal har de delar av landet som har hög tillgänglighet till övrig service fått flest nya apotek.

Å andra sidan verkar det ha blivit svårare att expediera receptbelagda läkemedel vid det första apoteksbesöket. Apotekens internet- och telefontjänster där kunder kan beställa läkemedel i förväg kan vara sätt att begränsa problemets omfattning, men användningen av dessa tjänster är fortfarande liten.

Genom apoteksomregleringen tilläts också försäljning av vissa receptfria läkemedel utanför apotekssfären. Det har ökat tillgängligheten av exempelvis smärtstillande läkemedel. Samtidigt finns indikationer på att den ökade tillgängligheten kan ha bidragit till en ökning av antalet överdoseringar.

Vad gäller *prisutvecklingen* redovisade Tillväxtanalys en analys 2012, vilken konstaterades att prisutvecklingen på läkemedel i genomsnitt hade följt konsumentprisindex.<sup>191</sup> Skillnaderna mellan olika preparat är dock stora. Vanliga preparat, för vilka det finns lågprisalternativ och som säljs i stora volymer, har haft en gynnsam prisutveckling, medan vissa mindre vanliga preparat har uppvisat

---

<sup>188</sup> SKL (2014). För forskning kring sambanden mellan städning och infektioner, se Dancer (2011), Donskey (2013) och Hughes et al. (2013).

<sup>189</sup> Riksrevisionen (2012b).

<sup>190</sup> Vårdanalys (2014).

<sup>191</sup> Tillväxtanalys (2012b).



kraftiga prisökningar.<sup>192</sup> Prisbildningen på läkemedel är dock komplicerad och är för närvarande föremål för utredning.<sup>193</sup>

Statskontorets uppföljning av apoteksomregleringen redovisade liknande slutsatser.<sup>194</sup>

## 4.4 Socialförsäkringen

Socialförsäkringen är ett område där staten i de nordiska länderna traditionellt spelat en helt dominerande roll. Omslutningen hos det som officiellt innefattas i den svenska socialförsäkringen uppgår till omkring 500 miljarder kronor, till vilket kommer det offentliga bidraget till arbetslöshetsförsäkringen (12,5 miljarder kronor 2015).<sup>195</sup> Under senare decennier har det privata inslaget ökat, framför allt genom framväxten av avtalsförsäkringar och genom införandet av premiepensionssystemet. Inom området assistanstjänster spelar privata producenter nu en dominerande roll.

### 4.4.1 Förändringar

#### *Avtalsförsäkringar*

Sedan början av 1990-talet har den relativa betydelsen hos den offentliga socialförsäkringen minskat stadigt. Utvecklingen av reallönerna i kombination med de regler som gäller för indexering har inneburit att hushåll med två heltidsarbetande med låg eller genomsnittlig lön under perioden 1992-2012 har fått en höjning av den reala inkomsten med omkring 50 procent, medan de hushåll som är bidragsberoende har haft en reallön oförändrad inkomst, i stort inom intervallet  $\pm 10$  procent.<sup>196</sup> Det har alltså skett en kraftig förändring av incitamentsrelationerna mellan arbete och bidrag

---

<sup>192</sup> Dagens Nyheter 3 januari 2017, baserat på statistik från e-hälsomyndigheten (Dagens Nyheter 2017).

<sup>193</sup> Dir. 2016:95.

<sup>194</sup> Statskonstoret (2013b).

<sup>195</sup> ISF (2015b) respektive prop. 2016/17, utgiftsområde 14, s. 55. I Sverige räknas arbetslöshetsförsäkringen inte in i socialförsäkringen. I föreliggande text används dock termen *socialförsäkring* som även inkluderande arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>196</sup> ISF (2014d).

sedan början av 1990-talet. Socialförsäkringen följer i realiteten inte längre inkomstbortfallsprincipen, och både arbetslöshetsförsäkringen och underhållstödet har reducerats i reala termer.

Löntagarorganisationernas svar på denna utveckling har varit att komplettera den offentliga försäkringen med avtalsbaserade försäkringar inom både försäkringsområdet i snävare mening och pensionsområdet.<sup>197</sup> Avtalsförsäkringarnas utformning skiljer sig mellan de fyra stora avtalsområdena (privat anställda arbetare, privat anställda tjänstemän, statsanställda och kommun- och landstingsanställda), men en gemensam strävan har varit att i någon utsträckning upprätthålla den inkomstbortfallsprincip som de facto inte längre gäller inom den offentliga försäkringen. Det sker dels genom att ersättningsnivån under taket i den offentliga försäkringen höjs, dels genom att inkomster över taket också till viss grad ersätts. De avtalsbundna försäkringarna omförhandlas, när det sker förändringar i den offentliga försäkringen.

Avtalsförsäkringarna gäller för alla anställda hos arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal oberoende av fackligt medlemskap. Det finns dock tilläggskrav som kan gälla anställningstid eller ålder. Kollektivavtalen omfattar samtliga offentliganställda, 78 procent av de privatanställda tjänstemännen och 94 procent av de privatanställda arbetarna. Täckningsgraden har varit relativt stabil.<sup>198</sup>

### *Assistanstjänster*

För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Målet för insatserna är att de ska underlätta det dagliga livet för personer med omfattande funktionsnedsättning och främja full delaktighet i samhällslivet. Personlig assistans kan beviljas dem som behöver hjälp med att sköta sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (s.k. grundläggande behov). Om dessa behov uppgår till mer än i

---

<sup>197</sup> Sjögren Lindquist & Wadensjö (2011), ISF (2015a), ISF (2012c).

<sup>198</sup> ISF (2015a), s. 29.

genomsnitt 20 timmar per vecka, har personen rätt till assistansersättning. Om de grundläggande behoven inte uppgår till i genomsnitt mer än 20 timmar, kan kommunerna bevilja personlig assistans enligt bestämmelserna i LSS. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har också rätt till assistans för andra personliga behov.

### *Premiepensionssystemet*

Premiepensionssystemet är en typisk NPM-inspirerad hybridlösning, i vilken staten tar ansvar för finansiering via en obligatorisk avgift och för den administrativa infrastrukturen, det så kallade fondtorget, som administreras av Pensionsmyndigheten (tidigare Premiepensionsmyndigheten). Privata företag har frihet att bjuda ut förvaltningstjänster på fondtorget, om de uppfyller vissa grundläggande krav. För dem som inte vill utnyttja de privata tjänsterna erbjuder staten ett antal alternativ som administreras av 7 AP-fonden.

## 4.4.2 Utfall

### *Avtalsförsäkringarna*

Avtalsförsäkringarna är som framgått ett komplement till den offentliga försäkringen som har vuxit i betydelse i takt med att den offentliga i relativa tal har minskat. De utgör fortfarande en mindre del av de totala utbetalningarna, men detta ger en vilseledande bild av deras betydelse, eftersom de på marginalen *påverkar incitamenten* för både anställda och arbetsgivare. I samband med den offentligfinansiella krisen i början av 1990-talet lagstiftades om begränsningar av den sammanlagda ersättningsnivån till 90 procent av ordinarie inkomst.<sup>199</sup> Härigenom eliminerades situationer där ersättningsgraden uppgick till 100 procent.

På avtalspensionssidan finns incitament som gör det mindre attraktivt att förlänga den yrkesverksamma perioden. Ett hinder är att avtalen förutsätter en ordinarie pension vid 65 års ålder. Ett

---

<sup>199</sup> 28 kap. 19 och 20 §§ socialförsäkringsbalken.

annat är att det kan vara oförmånligt för anställda att minska arbetstiden under åren närmast före pensioneringen, eftersom storleken på avtalspensionen är starkt beroende av de senaste lönerna. Avtalens utformning bidrar till att minska rörligheten på arbetsmarknaden, eftersom kostnaderna för förmånerna i de förmånsbestämda delarna i hög utsträckning belastar den sista arbetsgivaren. Inom flera avtal finns det möjlighet för arbetsgivaren att ge avgångspension eller andra pensionslösningar vid arbetsbrist, kompetensväxling med mera, vilka till vissa delar subventioneras av kollektivet och genom förmånliga skatteregler.

Framväxten av avtalspensionerna har minskat den omfördelningseffekten inom socialförsäkringen, av två anledningar. Dels kompenserar de inkomstbortfall över den offentliga försäkringens tak, vilket i sig ger ett gynnsammare utfall för höginkomsttagare, dels minskar de utjämningen mellan riskgrupper. Eftersom den offentliga försäkringen tar ut samma premie för alla i proportion till inkomsten oberoende av risk, finns en inbyggd omfördelning till förmån för högriskgrupper. Denna är betydande – i själva verket enligt en kalkyl mer betydelsefull än omfördelningseffekten av den statliga inkomstskatten.<sup>200</sup> När premierna i stället anpassas till de olika löntagarkollektiven, minskas denna utjämning över riskgrupperna.

Avtalspensionerna leder till högre administrationskostnader, eftersom två system utnyttjas för en försäkring. Det rör sig inte om en dubbling, eftersom beslut om utbetalning av avtalsförsäkring har gjorts avhängigt av myndighetens beslut om den offentliga försäkringen, men merkostnaden är inte desto mindre betydande. Samtidigt har man utövat en viss kostnadspress mot försäkringsgivarna genom ett formellt upphandlingsförfarande från parternas sida.

### *Assistansersättningen*

När lagen om assistansersättning ursprungligen skapades, var ett övergripande mål att ge mottagarna total frihet i valet av anordnare. Denna kan vara mottagaren själv, ett brukarkooperativ, kommunen

---

<sup>200</sup> Nordén (2005).

eller annan anordnare. De privata företagen inom sektorn, varav några är större koncerner, har expanderat och svarar nu för mer än hälften av utbudet.

Utgifterna har ökat snabbt och uppgår nu till omkring 30 miljarder kronor per år, vilket fördelat på drygt 16 000 mottagare ger en genomsnittlig årskostnad på 1,9 miljoner kronor. Mellan 1999 och 2014 tredubblades utgifterna i fasta priser,<sup>201</sup> vilket till viss del beror på en ökning av antalet mottagare men framför allt på ett ökat antal timmar per mottagare. I förhållande till de ursprungliga kostnadsuppskattningarna är kostnadsökningen ännu radikalare.

### *Premiepensionssystemet*

Inför lanseringen fördes en intensiv kampanj för att få de blivande pensionärerna att välja aktivt, och 67 procent utnyttjade denna möjlighet år 2000. De som inte valde fick i stället ett förvaltsalternativ, 7 AP-fonden. Detta intresse visade sig dock vara en engångsföreteelse. Tio år senare var det endast 1,6 procent som valde aktivt, och år 2016 var siffran 0,5 procent.<sup>202</sup> Av dem som hade gjort ett aktivt val någon gång och inte hade något statligt alternativ, totalt 32 procent den 31 december 2015, hade mer än hälften inte gjort något aktivt val under den senaste femårsperioden.<sup>203</sup>

Hur aktiv man är sammanhänger med olika bakgrundsfaktorer. Kvinnor har en lägre aktivitet än män. Högskoleutbildade är mer aktiva än genomsnittet, liksom personer med ledningsarbete. De som har en premiepensionsrådgivare är också mer aktiva.<sup>204</sup> Höginkomsttagare och personer med närhet till finansmarknaderna är överrepresenterade.<sup>205</sup>

De prognoser som gjordes för värdeutvecklingen av premiepensionerna i samband med systemets lansering visade sig alltför

---

<sup>201</sup> ISF (2015c).

<sup>202</sup> SOU 2016:61, tabell 3.5.

<sup>203</sup> Ibid., tabell 3.7.

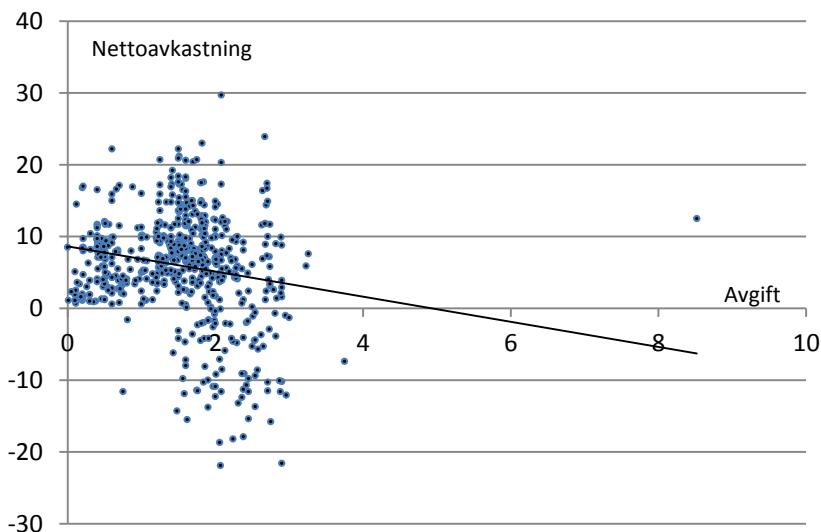
<sup>204</sup> Ds 2013:35, avsnitt 3.2.2.

<sup>205</sup> Engström & Westerberg (2003). Denna undersökning gjordes alltså strax efter lanseringen av det nya pensionssystemet. Effekten torde vara mer uttalad i dag, när andelen aktiva väljare har sjunkit radikalt.

optimistiska. Den ackumulerade avkastningen för 7 AP-fonden sedan starten 2000 var vid halvårsskiftet 2016 114,8 procent, medan den genomsnittliga avkastningen för de egenvalda fonderna var 53,3 procent, vilket innebär att det statliga alternativet var mer än dubbelt så framgångsrikt som det genomsnittliga privata.

De som väljer på det privata fondtorget står inför ett svårt beslutsproblem, eftersom avgifterna för de olika fondalternativen måste vägas mot den förväntade avkastningen. En högre avgift kan vara en indikation om en högre kvalitet i förvaltningen, till exempel genom mer kvalificerade förvaltare eller en mer aktiv förvaltning. För en icke-expert blir det därför naturligt att anta att högre avgifter indikerar en högre avkastning. Så visar sig dock inte vara fallet, som framgår av diagrammet nedan. Sambandet mellan fondavgift och historisk nettoavkastning är i själva verket negativt.

**Figur 4.5** Samband mellan fondavgift och historisk avkastning (5 år) på fondtorget (procent). Högre avgifter ger i genomsnitt lägre nettoavkastning.



Källa: Egen beräkning baserad på data från Pensionsmyndigheten.

Premiepensionssystemet leder till ökad *spredning i pensionärernas inkomster*. Även för personer med identiska förutsättningar i pensionsgrundande inkomster uppstår en variation på grund av

olika portföljval eller inträdestidpunkter.<sup>206</sup> Den ökade spridningen uppkommer både i den grupp som utnyttjar det privata fondtorget och i den grupp som betjänas av 7 AP-fonden. För vissa blivande pensionärer kan utfallet bli mycket ogynnsamt. En undre gräns för utfallet sätts av garantipensionen, som dock ligger på en låg nivå.

Den genomsnittliga *förvaltningsavgiften* för förvalsalternativet, 7 AP-fonden, var 0,12 procent, medan den genomsnittliga förvaltningsavgiften för egenvalda portföljer var 0,36 procent.<sup>207</sup> Förvaltningsavgifterna för de privata fonderna har tidigare varit väsentligt högre men har reducerats under senare år efter ett aktivt förhandlingsarbete från Pensionsmyndighetens sida. Skillnaden i förvaltningsavgifter motsvarar 7-8 procents lägre pension för dem som själva har valt sin portfölj på fondmarknaden. För dem som har valt extra förvaltningstjänster tillkommer en extra avgift som sänker den genomsnittliga årliga avkastningen med ytterligare ungefär 15 procent.<sup>208</sup>

Fondförvaltarna har sökt introducera vissa innovationer. Under en period infördes robotstyrda massplaceringar, vilka dock fick förbjudas, eftersom de förorsakade andra blivande pensioner oacceptabla systemkostnader. I något fall har man introducerat nya värdepappersformer, så kallade exchange-traded instruments (ETI), vilka dock genom sin låga transparens har inneburit betydande risker för placeringarna och sannolikt kommer att försvinna.<sup>209</sup>

## 4.5 Summering

De tre sektorer som har studerats i detta kapitel illustrerar de skilda effekter som marknadsliknande löningar ger upphov till med de olika förutsättningar som gäller. Tillsammans med de översikter som har publicerats i Sverige och utomlands kan erfarenheterna sammanfattas på följande stiliserade sätt:

---

<sup>206</sup> SOU 2016:61, avsnitt 3.3.

<sup>207</sup> Siffrorna i detta stycke från Pensionsmyndigheten (2015) och Sjunde AP-fonden (2016).

<sup>208</sup> Trots att det statliga alternativet alltså har ett bättre resultat än den privata fondmarknaden till en väsentligt lägre förvaltningskostnad, förekommer påståenden som "forskning [...] visar att statligt ägande av företag leder till betydande förluster i ekonomisk effektivitet, vilket återspeglas i bl.a. låg produktivitet och undermåliga produkter och tjänster" (Andersson & Strömberg 2016).

<sup>209</sup> Pensionsmyndigheten (2016). Rättslig prövning av Falcon Funds förvaltning har inletts.

- *Utbudet av tjänster ökar, men inte likformigt.* Detta förbättrar förutsättningarna för att olika önskemål hos brukarna ska tillgodoses. Det ökade utbudet tenderar att koncentreras till kundsegment eller geografiska områden med många konsumenter. Samtidigt finns det en tendens till selektering av brukare hos de privata utförarna.
- *Budgetbelastningen är oförändrad eller ökar.* Producenternas uppträdande styrs av budgetförutsättningarna. När budgetramen är given, som fallet är med skolpeng, koncentreras ansträngningarna till att sänka kostnaderna genom att söka dra till sig elever med bättre förutsättningar, som kräver mindre resurser. Inom hälso- och sjukvården, där den totala budgeten inte är given, sker både en sådan sällning (mindre vårdkrävande patienter överrepresenterade hos privata vårdgivare) och en total budgetexpansion. Producenterna inom assistansområdet inriktar sig på en ökning av antalet timmar per mottagare, eftersom timersättningen är konstant, vilket också det leder till en budgetexpansion. Inom premiepensionssystemet har målet i stället varit att söka motivera högre avgifter med föregivet högre kvalitet. Endast i fallet med avtalsförsäkringar har man åstadkommit en prispress genom ett upphandlingsförfarande.
- *Innovationstakten påverkas inte nämnvärt.* De nytillkommande producenterna arbetar överlag konventionellt. På det område där innovationer har förekommit (premiepensionerna) har de varit av oönskat slag.
- *På flera områden uppträder negativa bieffekter.* På utbildningsområdet leder konkurrensen till en betygsinflation som hotar betygssystemets funktion som kvalitetsmätare. Spridningen i resultat mellan skolor har ökat till följd av ökad sortering. Ökat inflytande för patienterna genom vårdval har lett till ökad sjukskrivning och ökad antibiotikaförskrivning. Den ökade tillgängligheten för receptfria läkemedel ökar risken för överanvändning.
- *De svenska erfarenheterna överensstämmer med de internationella, där liknande system finns.* Skolvalssystem ger små eller inga förbättringar av den allmänna prestationsnivån men leder till ökad segregation. Marknadsstyrning inom hälso- och sjuk-



vården ökar koncentrationen av resurserna till tätbefolkade områden och patientgrupper med i genomsnitt bättre hälsa. Ökad marknadsstyrning inom socialförsäkringen minskar riskgruppsutjämningen genom en anpassning av premierna till risken.



## 5 Analys

I föreliggande kapitel analyseras först de erfarenheter av NPM-lösningarna som återgavs i de föregående två kapitlen med hjälp av den referensram för det offentliga åtagandet som introducerades i kapitel 2, och slutsatser dras beträffande formerna för förverkligandet av detta åtagande. Vidare behandlas frågor om tillsyn, budgetbelastning och valfrihetsfrågor.

### 5.1 Det offentliga åtagandet

#### 5.1.1 Utbildningsområdet

*Autonomifrågan: Vem är subjektet?*

I analysen av vilka motiv det finns för statliga åtaganden inom utbildningsområdet är det avgörande vilket perspektiv på individen man väljer. Många som deltar i debatten har som självklar utgångspunkt att det är föräldrarna som är aktörer och motiverar system med skolpengar med föräldrarnas rätt att välja skola åt sina barn. Detta perspektiv är i själva verket djupt problematiskt. Föräldrarna är inte perfekta företrädare för barnens intresse. Anledningen till att obligatorisk grundläggande utbildning numera är internationell norm är föräldrarnas intresse av att utnyttja barnen som arbetskraft i hemmet eller den egna försörjningen, vilket strider mot barnens långsiktiga intresse. Så var det i Sverige tidigare, och så är det i många av dagens utvecklingsländer.

I dag kan problemet illustreras med exemplet att föräldrar med en viss trosuppfattning så långt möjligt kan vilja skydda barnen från att exponeras för alternativa världsåskådningar för att söka garantera att de kommer att omfatta samma tro som de själva gör. Detta hotar i så fall att komma i strid med skollagens krav på

allsidig personlig utveckling<sup>210</sup> och kravet på att skolan ska utveckla respekt för kulturer som skiljer sig från barnets egen, formulerat i FN:s barnkonvention.<sup>211</sup> Som Meira Levinson påpekar i sin analys av den liberala utbildningsagendan räcker det inte med att lära ut medborgardygder; de måste också praktiseras i det dagliga skollivet för att bli en integrerad del av personligheten.<sup>212</sup>

Med en liberal ansats är det i stället ur individens – barnets – perspektiv som de politiska alternativen ska analyseras. Det är barnets rättigheter och inte föräldrarnas som den politiska lösningen ska garantera. Barnet har rätt att få kunskap inte bara i grundläggande färdigheter som att läsa, skriva och räkna och kunskap om natur och samhälle utan också att umgås med barn med annan bakgrund och att orienteras också om olika livs-åskådningar och politiska uppfattningar som föräldrarna eventuellt ogillar.<sup>213</sup> Ur detta perspektiv är huvudmotivet för det offentliga åtagandet att subjektet saknar beslutskapacitet. Om man knyter beslutskapaciteten till myndighetsåldern, innebär detta ett statligt ansvar från de tidigaste åren till och med gymnasiet. Normalt slutar skolplikten dock något tidigare också i utvecklade industriländer, men sträcker sig i vissa fall till 18 år.

### *Lång tidshorisont*

Utbildning ökar en individs värde på arbetsmarknaden, vilket i första hand är en privat nyttighet som genomsnittligt leder till högre lön. Det finns också en rad andra positiva privata nyttor knutna till ökad utbildning, som ökad livslängd, lägre risk för skilsmässa, bättre hälsa och en allmänt ökad förmåga att tänka långsiktigt. Med reservation för svårigheterna att värdera sådana icke prissatta nyttor har McMahon uppskattat att det sammanlagda värdet av dem är högre än den ökade löneintäkten, medan Oreopoulos och Salvanes uppskattar den icke-pekuniära nyttan så högt som tre gånger den pekuniära.<sup>214</sup> Det gemensamma för dessa

---

<sup>210</sup> Skollag (2010:800), 1 kap. 4§.

<sup>211</sup> FN (1989).

<sup>212</sup> Levinson (1999), s. 115; se vidare nedan i detta avsnitt.

<sup>213</sup> Se Levinson (1999) för en utförlig diskussion av kraven på en liberal utbildningspolitik.

<sup>214</sup> McMahon (2009), tabell 4.3; Oreopoulos & Salvanes (2011).

effekter är att de verkar på lång sikt. Även om man hypotetiskt skulle tilldela barnet beslutskapacitet, finns alltså ett problem med den långa tidshorizonten. Det är svårt att värdera kostnad och nytta för olika handlingsalternativ på den långa sikt som här är aktuell. Valet av utbildningsväg rymmer aspekter som inte kan förväntas ha full aktualitet hos ett barn eller en ung människa.

### *Kollektiva nyttigheter*

Om vikten av de kollektiva aspekterna av utbildning råder det delade meningar. Shleifer har i en ofta citerad uppsats tagit upp frågan om offentligt och privat inom skolpolitiken.<sup>215</sup> Argumentet att utbildning har viktiga kollektiva aspekter avfärdas här med en hänvisning till en uppsats av Poterba, som hävdas ha visat att dessa effekter är närmast försumbara.<sup>216</sup> I Poterbass uppsats finns dock inget stöd för påståendet. Den innehåller över huvud taget ingen uppskattning av storleken på de externa effekterna. Författaren studerar de historiska mönstren för finansiering och produktion av utbildning och konstaterar att den primära utbildningen i huvudsak varit ett kommunalt ansvar och att det offentliga engagemanget i högre stadier inneburit en omfördelning till förmån för de bättre bemedlade. Han använder detta som argument för att varken de externa effekterna eller fördelningsaspekterna kan vara viktiga.<sup>217</sup> Detta är naturligtvis inget argument; uppgiften var ju att undersöka vilket offentligt engagemang och vilken nivå (statlig och kommunal) som *bör* gälla, och den historiskt tillämpade lösningen kan ju bygga på en felaktig analys eller på avsaknad av analys. De historiska preferenserna kan dessutom ha ändrats.

Kollektiva aspekter av utbildning finns i själva verket på många plan och i betydande omfattning. Kompetensutveckling på en arbetsplats ökar inte bara mottagarens produktivitet utan också produktiviteten hos dem som mottagaren arbetar tillsammans med.<sup>218</sup> Denna gruppeffekt är bara en av de många kollektiva

---

<sup>215</sup> Shleifer (1998).

<sup>216</sup> "... precious little evidence on the importance of these externalities"; Poterba (1996).

<sup>217</sup> "... it is difficult to explain either the present structure of public involvement in education in the United States, or the historical evolution of the public sector's involvement, using either externality or redistributive arguments." (ibid. s.301).

<sup>218</sup> Bishop (1991).

nyttigheter som är knutna till utbildning. Den aggregerade utbildningsnivån i samhället – vad som brukar kallas *humankapitalet* – påverkar den *ekonomiska tillväxttakten*. Värdet av humankapitalet i en typisk industrination har av OECD uppskattats till omkring 5 gånger så stort som värdet av det fysiska kapitalet.<sup>219</sup> Denna effekt har varit svår att estimeras, bland annat beroende på att tidiga analyser byggde på felaktiga paralleller mellan humankapital och klassiskt kapital. Det antogs att det skulle krävas en ökning av humankapitalet för att åstadkomma en ökning av den ekonomiska tillväxttakten, men det visar sig att det är nivån på humankapitalet, inte ökningen, som är den relevanta bestämningsfaktorn.<sup>220</sup> Humankapital skiljer sig från fysiskt kapital också i det avseendet att det inte förbrukas vid användning – om något växer det vid användning.

Andra positiva externa effekter på övergripande nivå som har belagts i litteraturen är en *starkare demokrati*<sup>221</sup>, *minskad kriminalitet*<sup>222</sup>, *lägre korruption*<sup>223</sup>, ett *utvecklat civilsamhälle*<sup>224</sup> och *ökad tillit till andra medborgare*<sup>225</sup>. Dessa faktorer har dessutom, vid sidan av sitt egenvärde, i varierande utsträckning indirekta positiva effekter på den ekonomiska tillväxttakten. Det rör sig, som framgår nedan, inte bara om korrelationer utan om orsakssamband.

Statistiska analyser av demokratieffekten försvåras av att utbyggnaden av skolsystemen ofta har löpt parallellt med en utveckling av demokratin. Det finns dock analyser på individdata som ger vid handen att utbildningsnivån har stor betydelse för det politiska engagemanget, mer i USA än i de europeiska länder som har undersökts. En studie av Castello-Climent indikerar att fördelningen av humankapitalet är viktig; ju jämnare utbildningsnivån är, desto starkare är demokratin.<sup>226</sup>

Effekten på brottsligheten har flera orsaker. En person med utbildning efterfrågas mer på arbetsmarknaden och har därmed

---

<sup>219</sup> OECD (2011).

<sup>220</sup> Benhabib & Spiegel (1994), Barro (1996).

<sup>221</sup> Glaeser m.fl. (2007).

<sup>222</sup> Lochner (2010) innehåller en bred översikt med vidare referenser också till litteratur om hälsa och politiskt deltagande.

<sup>223</sup> Mungiu-Pippidi (2015).

<sup>224</sup> Putnam (1993).

<sup>225</sup> Helliwell & Putnam (1999).

<sup>226</sup> Castello-Climent (2008).

högre sannolikhet att få en anställning och en stabil social struktur att leva i. Högre lön innebär att kostnaden för en fängelsevistelse blir högre. Men det finns också en indirekt effekt av att utbildning ökar förmågan att vänta, vilket minskar risken att ge efter för frestelsen att begå brott.<sup>227</sup>

Effekten på korruptionen beror till en del på direkta effekter på tjänstemännen, bland annat genom att den högre utbildningen leder till högre produktivitet hos tjänstemannakåren, vilket möjliggör högre löner och minskar behovet av extrainkomster från mutor. Det finns också en effekt som härrör från att befolkningen i stort blir vaksammare och har lättare att hävda sin rätt gentemot förvaltningen. Effekten är mycket långsiktig.<sup>228</sup>

Tilliten påverkas inte bara av den allmänna utbildningsnivån utan också av i vilken utsträckning barnen övas praktiskt i att interagera med barn från andra sociala och kulturella miljöer. Som Meira Levinson uttrycker det<sup>229</sup>:

[Det är inte] tillräckligt att barnen diskuterar den liberala demokratis principer abstrakt utifrån ömsesidigt uteslutande positioner. I stället hävdar jag att man måste skapa ett offentligt rum där barnen deltar gemensamt och som de kan identifiera sig med.

Den offentliga skolan [...] bör alltså avsiktligt utformas så att den utgör en miniatyrmodell av befolkningen i stort, i vilken barnen samspelar och deltar i byggandet av de medborgerliga dygder som är nödvändiga för att den liberala demokratin ska bestå.

Det finns också empiriskt stöd för att avsaknad av kontakt med andra samhällsgrupper leder till lägre social tillit och att medveten integration via skolan kan bidra till att motverka denna effekt.<sup>230</sup>

### *Fördelningsaspekter*

Fördelningsaspekter är av fundamental betydelse för utbildningspolitiken. Barns livschanser är i alla samhällen mer eller mindre beroende av föräldrarnas socioekonomiska status, och en stor del

---

<sup>227</sup> Becker & Mulligan (1997).

<sup>228</sup> Uslander & Rothstein (2016).

<sup>229</sup> Levinson (1999), s. 114-115.

<sup>230</sup> Uslander (2011), Rao (2015). Den tidigare litteraturen baserad på amerikanska erfarenheter är blandad (Schofield 1991). För en bred diskussion om värdet av diversitet, se Page (2007).

av denna effekt går via valet av utbildningsväg. Med ett liberalt perspektiv på samhälle och individ krävs en jämn spelplan för den uppväxande generationen, och för detta krävs i sin tur insatser för de individer som har sämst förutsättningar i familjer med svag studiebakgrund. Det föreligger ett starkt samband mellan en hög allmän ojämlikhet i samhället och en låg social rörlighet. Mycket tyder på att det rör sig om ett orsakssamband och att den viktigaste förmedlande länken är just utbildningssystemet.<sup>231</sup>

Det finns också forskningsstöd för att aktiva insatser i denna riktning ger mer likartade förutsättningar, både på förskolenivå<sup>232</sup> och på grundskolenivå<sup>233</sup>. Erfarenheter från USA tyder på att offentliga insatser är effektivare ju tidigare i livet de kommer.<sup>234</sup>

På universitetsnivån är individerna kapabla att i större utsträckning välja själva. Fördelningsargumentet handlar här i stället om finansiering. Kreditmarknaden kan inte förväntas korrekt kunna skatta en blivande students prestationer och framtida inkomster, och detta marknadsmisslyckande är ett argument för statliga studielån och studiebidrag.

### *Ofullständig och asymmetrisk information*

Problemet med ofullständig och asymmetrisk information är i högsta grad aktuellt på utbildningsområdet. Det blir särskilt betydelsefullt om olika producenter konkurrerar med varandra. Enligt Akerlofs analys finns det risk för missvisande information om den utbudna tjänsten, glidning mot ökat gap mellan påstått och faktiskt innehåll liksom för undanträngning av bättre produktion. Motmedel mot en successiv försämring är en statligt upprätthållen kvalitetsgaranti i form av läromedelsgranskning, gemensamma tester med likformig rättning och inspektioner. Det finns dock ganska snäva gränser för vad som kan åstadkommas med tillsyn, eftersom tillsynsmyndigheten inte kan övervaka vad som normalt försiggår i ett klassrum.

---

<sup>231</sup> Corak (2013), Sokoloff & Engermann (2000), Brunori et al.(2013).

<sup>232</sup> Felfe & Lalive (2014), Ruhm & Waldfogel (2012).

<sup>233</sup> Meghir & Palme (2005).

<sup>234</sup> Heckman & Masterov (2007), Heckman (2008).



## 5.1.2 Hälso- och sjukvård

### *Ofullständig och asymmetrisk information*

Det dominerande argumentet för ett offentligt ansvar för hälso- och sjukvården är enligt Arrow den starkt asymmetriska informationsrelationen mellan läkare och patient. Läkarens kunskapsövertag gentemot patienten är stort.<sup>235</sup> En konsekvens av det är att patienten har svårt att värdera läkarens rekommendationer om behandlingsinsatser. Vinstmaximerande producenter kan därför förväntas att i genomsnitt utsätta patienterna för överbehandling.

Arrow påpekar också att efterfrågan på sjukvårdstjänster avviker från många andra tjänsters genom att vara svåröversäglig och kunna föra med sig mycket höga kostnader med kort varsel. Detta är ett problem som i princip kan lösas med försäkringar, men risker relaterade till hälsa har särskilda karaktäristika som gör det svårt att få marknader att fungera effektivt (se nedan under *Fördelningsaspekter*).

### *Lång tidshorisont*

En persons hälsotillstånd beror på ett komplext sätt av genetiskt arv, arbete och levnadsmönster. Vissa faktorer verkar på lång sikt. Till detta kommer att orsakssambanden mellan sådana faktorer och ohälsa inte är absoluta; den kunskap som finns är till övervägande del epidemiologisk och därför statistisk till sin natur. Det måste därför anses osannolikt att yngre människor fattar korrekta beslut med full hänsyn till de risker som finns och kan påverkas. Fakta om den genetiska predispositionen för till exempel övervikt hos en person – som statistiskt sett är hög<sup>236</sup> – kan normalt inte förutsättas kända av personen själv. För andra livsstilsbetonade hälsorisker som alkohol och rökning föreligger också ett visst autonomi-problem.

---

<sup>235</sup> Arrow (1963).

<sup>236</sup> Walley et al. (2006).

*Fördelningsaspekter*

För vissa kategorier av risker fungerar försäkringsmarknader väl. I det enklaste fallet bildas en pool av individer med identiska egenskaper som betalar samma premie och hålls skadeslösa när skada inträffar. På marknaden finns en tendens att anpassa premierna till risken. Om riskerna inte är identiska men kontrolleras av den enskilda försäkringstagaren, till exempel genom ägande av en stöldbegärlig bil, föreligger inte något större problem att ta ut en högre premie. Mer problematiskt är att anpassa premierna till en statistiskt beräknad risk, såsom görs när premien för fordonsförsäkringen anpassas efter kön och ålderskategori. En enskild yngre man kan ju vara en försiktig förare, även om den kategori som han tillhör är mer skadebenägen än genomsnittet. Detta accepteras dock på befintliga marknader.

Helt oacceptabelt anses det dock att anpassa premien till medfödda förhöjda sjukdomsrisker eller funktionsnedsättningar. Personer med grava medfödda funktionsnedsättningar skulle över huvud taget inte kunna få någon sjukvårdsförsäkring på en marknad. För att solidariskt fördela kostnaderna för sådana händelser över befolkningen krävs ett offentligt upprätthållet obligatorium och finansiering via skatter.

Eftersom kunskapen om genetik och sjukdomsbenägenhet hela tiden ökar, finns här ett problem för försäkringsmarknaderna på sikt. Försäkringsgivarna är intresserade av denna information för att kunna anpassa premierna till risken, samtidigt som det finns etiska invändningar mot att utnyttja sådan information. På sikt stärks därmed argumenten för ett offentligt ansvar.<sup>237</sup>

Som konstaterades tidigare sker inom ramen för den offentliga socialförsäkringen en omfördelning mellan riskgrupper i och med att premierna sätts oberoende av risk. Motsvarande gäller för sjukvårdskostnader i den mån som riskerna inte fördelas jämnt över befolkningen. Det är ett välkänt faktum att hälsa och socioekonomisk status samvarierar.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> För en diskussion av dessa problem, se Radetzki m.fl. (2002).

<sup>238</sup> Se Lundborg m.fl. (2011) för en översikt.

### *Kollektiva effekter*

Till vissa sjukdomsrisker finns kollektiva effekter knutna. Det mest uppenbara exemplet är smittosamma sjukdomar. Offentliga ingrepp på det området är exempelvis obligatoriska vaccinationsprogram och en smittskyddslagstiftning som ger myndigheterna tämligen långtgående befogenheter. Passiv rökning är exempel på ett sjukdomsalstrande beroende som har effekter på omgivningen, vilket har fått motivera restriktioner på rökning i offentliga miljöer.

## **5.1.3 Socialförsäkringen**

### *Fördelningsaspekter*

De fördelningsaspekter som nämnts ovan inom sjukvården är aktuella också inom socialförsäkringen. Vissa kategorier skulle på en försäkringsmarknad helt enkelt inte kunna få någon försäkring, eftersom de har alltför dåliga förutsättningar för att vara kommersiellt intressanta. Andra skulle kunna få en försäkring, men premien skulle bli avskräckande hög. Utjämnningen mellan riskgrupper är därför avgörande för att alla medborgare ska kunna garanteras en försäkring. Som tidigare konstaterats är denna utjämning betydande.<sup>239</sup>

### *Lång tidshorisont*

Problem förknippade med en lång tidshorisont är särskilt tydliga på pensionsområdet. Sparandet inför ålderdomen skulle kunna argumenteras vara en enskild angelägenhet, men yngre människor har sällan det beslutsperspektivet, och att inleda sparandet i medelåldern är i många fall för sent. Lösningen är ett obligatoriskt sparande.

Om någon väljer att inte spara i tillräcklig omfattning eller helt enkelt försummar det, blir frågan till slut en kollektiv angelägenhet, eftersom denna person på något sätt måste tas om hand. Att detta inte är ett hypotetiskt problem visas av problemet med de så

---

<sup>239</sup> Nordén (2005).

kallade undantagandepensionärerna – egenföretagare som på 1950-talet politiskt tillkämpade sig rätten att inte anslutas till ATP-systemet men som ett antal år senare trots detta beviljades kompenserande pensionstillskott och bostadstillägg.<sup>240</sup>

### *Informationsproblem*

Försäkringar är komplicerade tjänster, och försäkringsgivarna har ett kraftigt informationsövertag gentemot försäkringstagarna. För mer vardagliga försäkringsområden som hemförsäkringar och fordonsförsäkringar är beslutsproblemen hanterliga för gemene man, även om försäkringstagare också på dessa områden ibland råkar ut för obehagliga överraskningar. Inom sjukförsäkring och på pensionsområdet är problemen större. Specifikationen av försäkringsvillkoren och tolkningen av dessa leder regelmässigt till rättsliga prövningar. På pensionsområdet föreligger komplicerade avvägningar mellan avgifter, bedömd avkastning, livslängdsantaganden med mera som endast en minoritet av de blivande pensionärerna är kapabla att göra.

#### **5.1.4 Andra exempel**

*Infrastruktur tjänster* är ett område där den offentliga sektorn av tradition spelar en betydelsefull roll, antingen det avser transporter, energioverföring eller informationsutbyte. Det finns flera motiv för detta. Nätverkstjänsterna är inte rena kollektiva tjänster, eftersom det i de flesta fall går att utestänga dem som inte har bidragit till finansieringen från konsumtion. En väl utbyggd infrastruktur har dock spridningseffekter och bidrar till den ekonomiska tillväxten och har den vägen en kollektiv karaktär.<sup>241</sup> Ett ytterligare motiv är nätverkens karaktär av lokala monopol, särskilt uttalad för exempelvis el- och vattenförsörjning. Offentligt ägande i kombination med krav på självkostnadsprissättning innebär en garanti

---

<sup>240</sup> Se SOU 1989:58, prop. 1989/90:148.

<sup>241</sup> För aktuella litteraturöversikter beträffande betydelsen av det offentliga fysiska kapitalet, se Romp & de Haan (2007) och Calderón & Servén (2014).

mot samhällsekonomiskt ineffektiv monopolprissättning och oskäliga vinster.

Många välfärdstjänster som utbildning och sjukvård är privata i den meningen att det finns en identifierbar mottagare men har ändå, som framgått ovan, mer eller mindre kollektiv karaktär. För *äldreomsorgen* är detta mindre tydligt, men det finns trots detta en kollektiv effekt via konsekvenserna för de anhöriga av brister i försörjningen med sådana tjänster.

## 5.2 Konsekvenser för politikens utformning

För de tjänster som i en analys av ovanstående slag har identifierats som offentliga åtaganden återstår att avgöra på vilket sätt dessa åtaganden ska realiseras. Det praktiska huvudmannskapet, finansieringen och utföraransvaret måste beslutas. Den första frågan gäller i huvudsak om staten eller kommunerna ska representera det offentliga, alternativt ett bolag eller en stiftelse.

### 5.2.1 Utbildning

De problem som rör barnets *bristande autonomi* och den *långa tidshorizonten* löses i huvudsak genom skolplikten och den offentligt garanterade tillgången till grundläggande utbildning.

De många viktiga *kollektiva effekterna* – utveckling av medborgarnas autonomi och politiska engagemang, ökad tillit, lägre kriminalitet, bidrag till ekonomisk tillväxt med mera – kräver ett offentligt ansvar men också ett ansvar på rätt nivå för att resursinsatsen ska bli adekvat. Den kollektiva effekt som är knuten till kompetensutveckling på en arbetsplats kan hanteras inom företaget, om arbetsgivaren gör en korrekt bedömning av värdet av kompetensutveckling och står för utbildningskostnaden. Eftersom det alltid kan inträffa att den anställda söker sig till en annan arbetsplats, finns också här en viss risk för underfinansiering, vilket kan motivera statliga subventioner i någon form, i synnerhet om det handlar om utveckling av generell kompetens.

Merparten av de kollektiva effekterna är emellertid nationella intressen, vilket kräver ett statligt ansvar för dimensionering och utformning av utbildningssystemet. Det finns en permanent risk

för underinvestering och felaktig utformning när besluten decentraliseras, även om alla aktörer vore perfekt informerade och fattade individuellt rationella beslut.

Kommunerna kan förväntas uppträda rationellt när de fattar beslut, vilket innebär att de tar hänsyn till de kollektiva nyttigheter som är lokalt anknutna. Medborgarnas flyttmönster är av central betydelse i det här sammanhanget. De flesta diskussionerna om flyttmönster knyts till flyttnetton och den ogynnsamma åldersfördelning som ibland uppkommer i vissa kommuner till följd av dem. Dessa flöden är dock matematiska abstraktioner; de flöden som bärs upp av människor är *bruttoflöden*. Flyttströmmarna är tämligen stabila över tid. En svensk flyttar i medeltal ungefär 11 gånger i sitt liv.<sup>242</sup> Av dessa sker knappt två tredjedelar inom kommunen, medan drygt en tredjedel går över kommungränsen, varav närmare hälften också över en länsgräns. De flesta långväga flyttningarna – över 10 mil – sker i åldern 19-30 år och är i snitt 4 till antalet. Innebörden av detta är att den typiska medborgaren med hög sannolikhet arbetar i en annan kommun än födelsekommunen.

En konsekvens av detta är att kommunerna inte kan dra nytta av alla de investeringar i utbildning som görs i ungdomen. Om kommunerna agerar rationellt, kommer både de löpande utgifterna och investeringarna i utbildningssystemet att bli för låga. Detta gäller också de externa effekter som är knutna till exempelvis brottsbenägenhet, tillit och politiskt deltagande. Även fördelnings-effekterna kommer att ges för liten vikt i det kommunala beslutsfattandet, eftersom kommunen på sin höjd beaktar de lokala aspekterna och beaktar skillnader i förutsättningar mellan skolorna i den egna kommunen. Det kan naturligtvis också ifrågasättas om kommunala beslutsfattare i allmänhet har kännedom om de kollektiva effekter som har listats ovan.

*Enhetlighet över landet* talar för ett starkt statligt inflytande. På samma sätt som föräldrars socioekonomiska status inte ska vara avgörande för barnets livschanser bör det inte ha betydelse för en människas livschanser i vilken kommun hon råkar växa upp.

Även kommunen som utförare har en agenda, och det är inte självklart att kommunens prioriteringar sammanfaller med skol-

---

<sup>242</sup> Dessa och följande uppgifter om flyttning är hämtade från Klintefelt & Marklund (2003).

barnens intressen. Kommunen har som hög prioritet att behålla, helst öka, befolkningen inom kommungränsen och därtill att gynna näringslivet på orten. Skolpolitiken berörs på så sätt att det ses som angeläget att det lokala näringslivet försörjs med arbetskraft med rätt utbildning, vilket kan innebära att man prioriterar vissa yrkesförberedande utbildningslinjer. Det kan i sin tur leda till att ungdomar med förutsättningar för högre studier inte exponeras för det alternativet i den utsträckning som det borde ske. Staten har förutsättningar att anlägga ett bredare perspektiv, så som illustreras av fördelningen av högskolor över landet i syfte att höja human-kapitalnivån i vissa regioner.<sup>243</sup>

Till detta kommer att en del av de funktioner som är knutna till utbildningssystemet har uttalade *skalfördelar*. Läromedelsgranskning är en sådan. Det är orimligt att tänka sig att den typiska kommunen med 15 000 invånare ska ha resurser att följa produktionen av läromedel på nationell nivå och på den grunden fatta beslut om val och inköp. Storstadskommunerna har bättre förutsättningar än genomsnittskommunen, och detta återspeglas i det faktiska agerandet.

”Kommunaliseringen gav oss inte en bättre och mer likvärdig skola”, sammanfattar Leif Lewin sina iakttagelser i utredningen av den decentraliserade skolorganisationen och gör därmed bedömningen att överföringen av ansvaret till kommunerna är en huvudorsak till de försämringar som har observerats.<sup>244</sup> I sin analys tar han upp flera effekter av de olika skolpolitiska besluten – försvagning av de traditionella ämneskunskapernas roll, lärarprofessionens förändrade ställning, accepterande av större variation och misstag i genomförandet av förändringarna, av vilka vissa hänger samman med kommunaliseringen.

Björklund m.fl. diskuterar ett antal möjliga förklaringar till det försämrade utfallet – en relativt sett minskad resursinsats till elever med sämre förutsättningar, ökad sortering och segregation, försvagad lärarroll, känslighet för svängningar i den kommunala ekonomin – som kan kopplas till kommunaliseringen.<sup>245</sup> Andra

---

<sup>243</sup> Wikhall (2001), Westlund (2004).

<sup>244</sup> SOU 2014:5, kapitel 4.

<sup>245</sup> Björklund m.fl. (2010).

bidragande faktorer som förändrade pedagogiska riktlinjer och betygssystem har dock annat ursprung.

Holmlund m.fl. menar däremot i sin sammanfattning ”att det inte finns evidens för att förändringar och ökade skillnader i skolpolitik och resurstilldelning på kommunnivå skulle ha drivit resultatnedgången i skolan.”<sup>246</sup> Denna bedömning framstår som märklig i relation till de data som författarna själva presenterar. Redan det faktum att de större kommunerna har klarat sitt uppdrag bäst – något som författarna själva konstaterar – räcker för att visa att kommunaliseringen har haft effekter. Det råder bred enighet om att lärarresursen är avgörande för resultaten i skolan, och den citerade analysen av lärartätheten som gjorts av Fredriksson m.fl. visar att det vore samhällsekonomiskt motiverat att höja lärartätheten över den som rådde före reformerna. Samtidigt visar Holmlund m.fl. att den kvalitetsjusterade lärartätheten sjönk dramatiskt – med mer än 40 procent – under de år som följde på kommunaliseringen (se figur 4.4 i föregående kapitel).

Demografin och invandringen har bidragit, och det är sannolikt att den offentligfinansiella krisen i Sverige i början av 1990-talet påverkade utvecklingen, men det är samtidigt högst troligt att den förblev på den låga nivån på grund av de felaktiga incitament som är en följd av det kommunala ansvaret. Tillväxten av privata skolor har bidragit, eftersom de privata skolorna har både lägre lärartäthet och större andel obehöriga lärare än genomsnittet.

Risken för felaktiga incitament växte ytterligare när systemet med skolpengar och fri etablering infördes, eftersom denna förändring ökade gapet mellan beslutsfattarna (föräldrarna) och den samhälleliga nivån. De kollektiva aspekterna – skapandet av tillit i samhället i en sammanhållen skola, fördelningsperspektivet – undertrycks ytterligare genom dessa förändringar, samtidigt som betygssystemets trovärdighet undergrävs genom betygsinflationen. För de enskilda föräldrarna är det rationellt att utnyttja skolvalets möjligheter när det finns, men kollektivt har de ett annat intresse. Detta glapp mellan individuell och kollektiv rationalitet förutsätter en kollektiv lösning för att kunna hävas.

De senaste åren har resultatförbättringar registrerats, framför allt inom matematikområdet. Det är värt att notera att de viktigare

---

<sup>246</sup> Holmlund m.fl. (2014), s. 349.



initiativ som har tagits på detta område har varit statliga – bildandet av Nationellt centrum för matematik i Göteborg, det så kallade matematiklyftet med mera.

*Sammanfattningsvis* finns starka argument för ett statligt ansvar för utbildningssystemet, knutna framför allt till de positiva externa effekterna av utbildning och till fördelningsaspekten – att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn oberoende av föräldrarnas bakgrund. Med skolvalet avlägsnar man sig ännu längre från den samhällsligt optimala lösningen genom att förlägga ett viktigt val på hushållsnivån. Det bör understrykas att det statliga ansvaret är en *nödvändig men inte tillräcklig förutsättning* för en korrekt utformning av utbildningspolitiken.

### 5.2.2 Hälso- och sjukvård

Den speciella karaktären hos hälso- och sjukvårdstjänster gör det nödvändighet med ett relativt starkt offentligt engagemang. Den svenska landstingsnivån förefaller ligga tillräckligt högt inom den offentliga hierarkin för att inte leda till några incitamentsproblem av det slag som uppkommer inom utbildningsområdet.

Att finansieringen i stor utsträckning måste komma från den offentliga budgeten råder det också stor enighet om. De svenska patientavgifternas andel av den totala finansieringen ligger nära genomsnittet inom EU.<sup>247</sup>

Att utforma ett utföransvar på ett sätt som fungerar tillsammans med den huvudsakligen offentliga finansieringen är ett klassiskt problem, och någon självklart bästa lösning existerar inte. En vinstmaximerande privat vårdgivare kan vara framgångsrik exempelvis med att organisera patientflödet och uppnå en låg kostnad per besök, men utan en övergripande budgetrestriktion riskerar de totala utgifterna ändå att öka. USA är det extrema exemplet, med ett stort inslag av privat vårdförsäkring och vårdproduktion och en exceptionellt hög utgiftsnivå i relation till BNP.<sup>248</sup> Den internationella erfarenheten av sjukvårdsförsäkringar i

---

<sup>247</sup> OECD (2016a), figur 5.11.

<sup>248</sup> OECD (2015), kapitel 9.

offentlig och privat regi är att den administrativa kostnaden i de privata systemen är mellan 2 och 3 gånger högre.<sup>249</sup>

Utformningen av ersättningssystemet är viktig, eftersom vårdgivarna både på den privata och på den offentliga sidan är känsliga för incitament. Det är ett svårt problem; det är värt att notera att en majoritet av de verksamhetsansvariga i alla landsting är missnöjda med ersättningssystemet oavsett vilket system de arbetar inom.<sup>250</sup>

De svenska reformerna med vårdval och fri etableringsrätt har än så länge bara måttligt påverkat den allmänna bilden. Ett ökat utbud och en därmed sammanhängande ökad budgetbelastning har dock kunnat skönjas, liksom negativa bieffekter i form av ökad antibiotikaförskrivning och ökad sjukfrånvaro.

### 5.2.3 Socialförsäkringar

För att hantera de *fördelningsproblem* som är förknippade med stora skillnader i skaderisk och den *långa tidshorizonten* krävs ett offentligt huvudmannaskap och ett obligatorium för åtminstone huvuddelen av försäkringen. Det råder också politisk enighet om att försäkringen ska baseras på inkomstbortfallsprincipen, vilket för närvarande inte gäller; systemet befinner sig någonstans mellan inkomstbortfall och grundtrygghet som bärande princip.<sup>251</sup>

Den komplexa karaktären hos den sociala försäkringen och den *informationsasymmetri* som råder gör den mindre lämplig för marknadsliknande lösningar. Problemen är hanterliga genom de privata men kollektivt organiserade avtalsförsäkringarna, där parterna på arbetsmarknaden kan utnyttja sin förhandlingsstyrka gentemot försäkringsgivarna. Ändå leder denna lösning till administrativa merkostnader, eftersom systemen i vissa avseenden måste dubbleras.

---

<sup>249</sup> WHO (2010).

<sup>250</sup> SKL (2012), s. 18.

<sup>251</sup> SOU 2015:21, s. 48 och passim.

*Assistansersättningen*

Assistansersättningen lider av samma finansieringsproblem som hälso- och sjukvården till följd av att man öppnar för privata producenter samtidigt som det saknas en övergripande kontrollmekanism för de samlade utgifterna. För assistansersättningen blir problemen ännu allvarigare, eftersom man tillämpar en och samma timersättning över hela landet oberoende av de faktiska kostnaderna, samtidigt som lagen är otydligt skriven för den kategori av personer med funktionsnedsättningar som är berättigade till förmånen.<sup>252</sup>

Ersättningen till anordnarna bygger på en timschablon, som varje år fastställs av regeringen efter utredning av Försäkringskassan. Denna är genomsnittlig och ska alltså täcka variationer som beror på skillnader i lönekostnader, obekvämt arbetstid etcetera. Schablonen ger en förhållandevis enkel administration av utbetalningarna, men konstruktionen är samtidigt en viktig förklaring till kostnadsutvecklingen, som måste beskrivas som okontrollerad. Orsaken är att timschablonen måste avpassas så att den i stort sett täcker kostnaderna för den minst effektiva producenten av assistanstjänster, vilket typiskt är en kommun med ogynnsamma produktionsförutsättningar. Det innebär att producenter med lägre kostnader får skillnaden mellan schablonen och den faktiska kostnaden i vinst. Eventuella produktivitetsvinster tillfaller producenten till 100 procent. Ur skattebetalarnas perspektiv blir systemet lika kostsamt som om hela produktionen sköttes av den minst effektiva producenten.

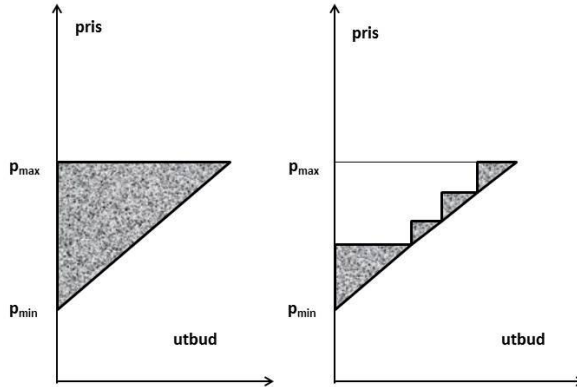
För att systemet med konkurrerande producenter ska ha något existensberättigande måste man på något sätt se till att vinsterna inte stannar hos producenterna utan åtminstone delvis tillfaller skattebetalarna. Detta skulle kunna åstadkommas genom en upphandling av de aktuella tjänsterna. Genom offentlig upphandling tvingas producenterna anpassa sina priser till vad övriga begär. För att undvika att bara större producenter kan vara med och konkurrera kan man bryta ner upphandlingen till regioner eller

---

<sup>252</sup> För en genomgång av problemen med den aktuella lagstiftningen, se ISF (2015c).

orter, så att även lokalt verksamma producenter kan delta i upphandlingen.<sup>253</sup> Mekanismen illustreras i nedanstående figur.

**Figur 5.1 Kostnadsminskning genom upphandling inom assistansområdet**



I den vänstra delen av figuren visas dagens ordning, där samma ersättning utgår till alla producenter oberoende av faktiska kostnader. Under priset  $p_{\min}$  kan ingen producent få täckning för sina kostnader. Över denna prisnivå ökar utbudet när fler producenter kan delta i produktionen. Vid priset  $p_{\max}$  har man uppnått den nivå där den politiskt fastställda efterfrågan är tillfredsställd. Hela den skuggade ytan är vinst för producenterna. I den högra delen av figuren visas situationen vid offentlig upphandling. Genom konkurrens uppnås att priset inom varje område inte blir högre än vad som krävs där för att nå produktionsmålet. Den totala vinsten, det skuggade området, blir nu väsentligt mindre.

Genom en förhållandevis enkel upphandlingsprocedur skulle kostnaderna alltså kunna sänkas väsentligt, samtidigt som incitamenten för kostnadsminskningar finns kvar för producenterna. Priset för denna åtgärd är att mottagarna inte har total valfrihet utan skulle få välja inom den grupp producenter som

<sup>253</sup> Förebilder för detta finns t.ex. på företagshälsoområdet.

upphandlas inom varje region eller ort. Kostnadsminskningen skulle kunna användas för en lika stor utgiftsminskning eller för en ambitionshöjning, beroende på politiska prioriteringar. Förändringen avser den öppna kommersiella delen av marknaden. För dem som vårdas direkt av anhöriga skulle situationen inte förändras.

Det torde stå klart att den frihet som mottagarna i nuläget har knappast skulle ha beviljats om man i beslutsunderlaget hade haft en realistisk uppskattning av kostnadsutvecklingen, när systemet lanserades i början av 1990-talet.

### *Premiepensionssystemet*

Internationella jämförelser mellan administrationskostnaderna för olika socialförsäkringslösningar visar på mycket stora variationer även inom gruppen av utvecklade industriländer.<sup>254</sup> En bred analys av socialförsäkringssystem över hela världen gjord av Världsbanken tyder på högre förvaltningskostnader för privata system, men effekten är inte stark i alla modellspecifikationer.<sup>255</sup> I en analys av de administrativa kostnaderna inom pensionssystem med individuella konton hävdar sig Sverige väl av den anledningen att man här (liksom i Bolivia) har skapat en statlig plattform för transaktioner inom systemet.<sup>256</sup>

Premiepensionssystemet utnyttjas som framgått ovan bara av en minoritet av de blivande pensionärerna. Till de redan nämnda skälen kommer det stora antalet fonder – i december 2015 fanns 825 aktiva fonder på det så kallade fondtorget i systemet. Det finns empirisk forskning som visar att individer har svårt att hantera val mellan stora mängder av alternativ och att valen kan bli sämre när antalet alternativ blir för stort.<sup>257</sup>

Den uppenbara lösningen om staten i det allmänna pensionssystemet ska garantera en viss valmöjlighet är att upphandla ett begränsat antal portföljer med olika inriktning. 7 AP-fonden har redan tillmötesgått en sådan efterfrågan genom att erbjuda alternativ på olika risknivåer, men man kan argumentera för att ett

---

<sup>254</sup> Mitchell et al. (1994).

<sup>255</sup> Sluchynsky (2015).

<sup>256</sup> Tapia & Yermo (2008).

<sup>257</sup> Benartzi & Thaler (2001), Igengar & Lepper (2000), Lowenstein (1999).

något bredare spektrum är efterfrågat. Ett utbud på 8-10 fonder torde vara helt tillräckligt. För att reducera förvaltningskostnaderna är det naturligt att utnyttja den samlade köpkraften hos de blivande pensionärerna och genomföra en upphandling av förvaltningstjänsten. Det är så som arbetsmarknadens parter har förfarit med avtalsförsäkringarna, med gott resultat, och det finns ingen anledning att välja någon annan metod om man önskar få ut så höga pensioner som möjligt för en given avsättning.

Frågan har analyserats av en särskild utredare.<sup>258</sup> Denne har dock varit bunden av direktivet att systemet i sin grundkonstruktion ska vara oförändrat och har därför bara föreslagit smärre förändringar som innebär att mindre aktiva väljare får ett bättre utfall. Det kostnadsdrivande fondtorget föreslås bli kvar.

### *Sammanfattning*

Av de sektorer som här har analyserats grundligare är slutsatserna tydligast för utbildningssektorn och socialförsäkringen. Argumenten är starka för ett fullt statligt ansvar för både huvudmannaskap och produktion. Hälso- och sjukvården är annorlunda; även om enighet råder om nödvändigheten av en i huvudsak offentligt finansierad vård, är det svårare att ange vad som skulle vara en optimal kombination av privat och offentligt utförande och ett incitamentskorrekt ersättningssystem.

## **5.3 "Granskningsamhället"**

Mot bakgrund av den forskning som summerats ovan är det motiverat att återvända till frågan om principal-agent-teorins (P/A) relevans för styrningsfrågor i allmänhet och inom den offentliga sektorn i synnerhet. Teorin är generellt användbar i den meningen att det i varje situation där någon utför en uppgift åt någon annan finns ett potentiellt glapp mellan vad som i snäv mening är rationellt för utföraren och vad som är kollektivt rationellt. Hur allvarlig denna konflikt faktiskt blir beror helt på vilka de in-

---

<sup>258</sup> Ds 2013:35, SOU 2016:61.

blandade parterna är och vad uppgiften handlar om. I en liten, sammansvetsad grupp behöver den inte vara aktuell över huvud taget, eftersom utföraren då kan ha internaliserat uppdragsgivarens perspektiv så att frågan inte uppkommer. Den potentiella konflikten hanteras då med hjälp av en *norm*. Om det i stället handlar om ett kostnadskrävande uppdrag som utförs av ett företag på ett annat företags eller en offentlig institutions uppdrag, är situationen helt annorlunda. Här kräver ansvaret mot ägarna att varje onödig kostnad undviks. Den enes vinst är den andres kostnad, och någon norm om att man ska gå utöver vad lagar och avtal kräver finns inte.

P/A-teorin har utvecklats för marknadssituationen, och den har hög relevans där. Om den används i offentliga sammanhang som vägledning i valet av styrmetoder, finns en risk för att den bidrar till att förstärka den potentiella konflikten mellan individuell och kollektiv rationalitet och underminerar de normer som inom den offentliga sfären traditionellt gör att konflikterna reduceras eller elimineras. Något tillspetsat kan det formuleras så att en tillämpning av P/A-teorin inom offentlig sektor bidrar till att göra P/A-teorin mer relevant, samtidigt som den förvärrar de problem som redan finns i styrningen av verksamheten. Detta gäller både när styrmetoderna som sådana tillämpas och vid rekrytering av personer utan bakgrund i offentlig sektor. Här finns en del av förklaringen både till den ökade byråkrati som uppdelningen i beställare och utförare har lett till och mer generellt till att NPM-reformer inte har gett de resultat som utlovades.<sup>259</sup>

Michael Powers *The Audit Society* gav upphov till en omfattande internationell debatt kring tillsyn, analys och utvärdering inom den offentliga sektorn som fortfarande pågår.<sup>260</sup> Den fråga som Powers bok kretsar kring är hur mycket tillsyn, granskning och utvärdering som är lagom. Inget samhälle kan lita helt på att alla avtal och regler följs, och total misstro är inte heller något alternativ. Volymen har vuxit under senare decennier, så en naturlig fråga är om detta är svaret på förändringar i den offentliga sektorns omgivning eller i dess egen styrning, eller om granskningen har blivit en industri

---

<sup>259</sup> Denna argumentation har drivits med kraft av bland andra Moynihan (2010) och Diefenbach (2009).

<sup>260</sup> Power (1999).

som växer av egen kraft. Termen *audit* motsvaras egentligen av *revision*, men Power använder termen i den bredare betydelsen av granskning och utvärdering, och det är också så som debatten har kommit att föras. Få insatta ifrågasätter behovet av klassisk årlig revision. De definierande egenskaperna är dock desamma som i den traditionella revisionen: den ägnas åt en avgränsad verksamhet (granskningsobjektet), den är oberoende av denna verksamhet, den är *evidensbaserad* och den ska utmynna i ett *utlåtande*.

Powers svar på grundfrågan är att det är förändringar i den offentliga sektorns egen regim som ligger bakom expansionen. Han kopplar den till framväxten och etableringen av *new public management*, slagord som *value for money* och nya normstandarder som spridits inom den privata sektorn (*quality management m.fl.*). Det är separationen mellan producent och konsument, mellan beställare och utförare och så vidare som genererar krav på verifikation, eftersom man i en miljö där vinstmaximering är den fundamentala normen inte kan räkna med att aktörerna lever upp till fler normer än vad som avtalats och verifieras. När denna styrregim importeras till den offentliga sektorn, följer organisatoriska lösningar och handlingsrutiner med. Han ser också risker med utvecklingen – dels hotet mot den professionella autonomin, dels risken att granskningsaktiviteterna trots de resurser som läggs på dem förlorar sitt egentliga syfte och övergår till ritual eller i värsta fall en fasad för att dölja faktiska missförhållanden.

En svensk version av Powers kritik är Lindgrens *Nya utvärderingsmonstret*.<sup>261</sup> Lindgren använder termen i samma breda betydelse som Power använder *audit* och inkluderar utvärdering i olika former (även icke-kausalt), tillsyn, revision, kvalitetsmätning och rankning. Hon ser drivkrafterna bakom den växande granskningsverksamheten dels i fokus på resultat snarare än processer, dels (liksom Power) i inspirationen från den privata sektorn, NPM och den allt billigare datakraften som gör lagring och bearbetning av mer information möjlig.

Som botemedel anvisas en distinktion mellan granskning för kontrolländamål och granskning för verksamhetsutveckling. Den förstnämnda typen är den som vi i tidigare kapitel sett som en mer eller mindre automatisk återkoppling från ett uppmätt utfall till

---

<sup>261</sup> Lindgren (2014).



resurstilldelning, och den leder som konstaterats med stor sannolikhet till insnävade uppfattningar om vari arbetsuppgiften består, avprofessionalisering och kvalitetsförsämringar i de dimensioner som inte kontrolleras. Den andra typen är en komponent i ett system för inläring, omprövning och utveckling och bygger på ett samspel mellan den externa analysen och de verksamhetsansvariga. Naturligtvis finns också i detta sammanhang en fråga om hur mycket granskning och utvärdering som är optimalt.

I september 2016 föreslog ledande företrädare för Liberalerna ett etableringsstopp för religiösa privata skolor med motiveringen att de bidrar till segregationen.<sup>262</sup> Ett förbud är tekniskt svårt att införa, eftersom det inte är författningsreglerat vad som menas med *religiös*. Ett förbud skulle lätt kunna kringgås genom att en religiös privat skola byter etikett och i stället hänvisar till västerländsk värdegrund eller någon annan mer neutral karaktäristik. Det intressanta är inte själva förslaget, som har framförts tidigare, utan en kommentar från den skolpolitiska talespersonen för Moderata samlingspartiet, Camilla Waltersson Grönvall, i vilken hon framförde krav på en skarp inspektion.<sup>263</sup> Ett identifierat problem i verksamheten ska alltså mötas med utökad tillsyn. Exemplet illustrerar relevansen hos Powers och Lindgrens resonemang; det är privatiseringen på alla nivåer och med alla innebörder som är den huvudsakliga drivkraften bakom framväxten av det som kallats *granskeningssambället*. Separationen mellan en uppdragsgivare och en utförare skapar ett universellt behov av kontroll i syfte att verifiera att utföraren har genomfört uppdraget i enlighet med det underliggande avtalet. Effekten har dubbelt ursprung. En offentlig arbetsgivare har mer auktoritet över egna anställda än över anställda hos kontrakterade utförare – vilket gäller alla arbetsgivare – och denna auktoritet går förlorad vid privatisering eller outsourcing. Till detta kommer förlusten av det offentliga etos som diskuterats i avsnitt 2.4.

Det bör noteras att denna separation kommer utöver den allmänna risk för fragmentering som diskuterats av en rad författare

---

<sup>262</sup> *Dagens Nyheter* 12 september 2016 (Björklund m.fl. 2016).

<sup>263</sup> Återgiviet i *Skolvärlden* 12 september 2016.

och som lett till en motrörelse under rubriken *joined-up government*.<sup>264</sup>

Tillsyn kräver resurser, och NPM-regimen medför alltså ökade kostnader, kostnader som normalt inte tas med i kalkylen när man överväger alternativ till egen regi. Forssell och Ivarsson Westerberg uppskattar betydande kostnader, men dessa siffror bör snarast betraktas som en övre gräns.<sup>265</sup> Tillsyn i någon form är nödvändig i alla system, så vad som ska betraktas som en merkostnad till följd av NPM-regimen kräver särskild utredning. Samtidigt måste man inse att dessa merkostnader till trots råder det på många områden ett underskott på tillsyn. Upphandlingsutredningen 2010 konstaterade i sin sammanfattande bedömning inom området offentlig upphandling:<sup>266</sup>

Ställda krav följs sällan upp, vilket gör att myndigheterna inte vet om de fått vad de avtalat om och betalar för. Bristande uppföljning anses t.ex. vara en viktig faktor bakom de skandaler som under senare år uppdagats inom äldreomsorgen. För samvetsgranna leverantörer leder bristen på uppföljning ofta till frustration och till att de ibland avstår från att delta i upphandlingar. När kontrakten inte följs upp minskar också möjligheterna att lära inför framtida upphandlingar.

Bortom frågan om otillräcklig tillsyn och försummade transaktionskostnader ligger frågan om vad som egentligen kan åstadkommas med hjälp av tillsyn. Vissa frågor kan besvaras på aggregerad nivå med hjälp av statistisk analys, som de ovan nämnda studierna av betygsinflationen illustrerar, men sådana analyser verifierar endast att ett problem föreligger och påverkar inte den faktiska verksamheten. Tillsyn *ex ante*, till exempel att anbudsgivare har betalat skatter och avgifter, kan bedrivas effektivt med måttliga arbetsinsatser. Även här förekommer dock misskötsel, som kontroll av tillsynen visar.<sup>267</sup> Kontroll *ex post*, det vill säga att verksamheten följer gällande lagar och ingångna avtal, är kostsammare och kan aldrig bli mer än stickprovsbaserad. Kontroll av löpande verksamhet, till exempel omsorg eller utbildning, är ännu svårare. En fullständig kontroll förutsätter ju att uppdragsgivaren

---

<sup>264</sup> Christensen & Laegreid (2004); Bogdanor (ed.) (2005), Fimreite m.fl. (2012), Christensen m.fl. (2014), Quist & Fransson (2014).

<sup>265</sup> Forssell & Ivarsson Westerberg (2014).

<sup>266</sup> SOU 2013:12, s.18.

<sup>267</sup> Se exempelvis LO-distriktet i Stockholms län (2015).

är mer eller mindre permanent närvarande, vilket är uteslutet av både praktiska skäl och kostnadsskäl.

Ibland föreligger också författningsmässiga hinder för en effektiv tillsyn. Konkurrensutsättningen av den obligatoriska bilprovningen är ett exempel. Rent principiellt kan det ses som märkligt att konkurrensutsätta en kontrollfunktion, eftersom det föreligger en uppenbar risk för att konkurrensen leder till mer generösa bedömningar och att kontrollen därmed förlorar sitt syfte.<sup>268</sup> En effektiv tillsyn krävs därmed. Ackreditering av den som vill bedriva verksamhet sker genom att Swedac verifierar att företaget har den nödvändiga tekniska utrustningen och att personalen besitter nödvändig kompetens. Detta säger dock ingenting om hur verksamheten sedan bedrivs och hur bedömningsutrymmet utnyttjas. Den effektivaste kontrollmetoden är att den tillsynsansvariga instansen – i detta fall Transportstyrelsen – låter besiktiga fordon som har ett antal kända fel. Detta är den metod som exempelvis Motormännen har tillämpat för att belägga omfattande fusk bland bilverkstäderna.<sup>269</sup> Detta karaktäriseras dock som en form av dold myndighetsutövning, vilket enligt JO:s bedömningar endast kan bedrivas med uttryckligt lagstöd.<sup>270</sup> Transportstyrelsens tillsynsuppdrag regleras i 5 kap. §3 a–c i fordonslagen (2002:574), där något sådant lagstöd inte ges.

Ett närliggande alternativ för tillsynsmyndigheten vore att stickprovvis låta genomföra egna besiktningar av fordon för att den vägen upptäcka eventuella avvikelser. Detta diskuterades i förarbetena till lagen som låg till grund för konkurrensutsättningen och avfärdades:<sup>271</sup>

En ordning som innebar att Transportstyrelsen skulle utföra referensbesiktningar skulle dock innebära ett svårmotiverat ingrepp i upp-lägget att det ska vara ackrediterade besiktningsorgan och inte en myndighet som ska utföra besiktningarna. Detta föreslås därför inte.

---

<sup>268</sup> Eftersom den genomsnittliga kostnaden för en besiktning före omregleringen låg strax över 300 kronor, är det privatekonomiska intresset av eventuella prissänkningar dessutom begränsat. Priserna har i relation till KPI stigit med närmare 30 procent under perioden januari 2012 till december 2015 (Transportstyrelsen 2016).

<sup>269</sup> Motormännen (2014).

<sup>270</sup> JO (1996, 2009).

<sup>271</sup> Prop. 2009/10:32, s.81.

Ingreppet är, tvärtemot vad som hävdas, inte svårt att motivera. Tekniskt kunnande och adekvat utrustning säger ingenting om vilka bedömningar som görs i den löpande verksamheten. Faktum kvarstår att Transportstyrelsen för närvarande är hänvisad till att göra föranmälda besök i lokalerna och observera besiktningar, dock utan att på något sätt överpröva dem. Trots den uppenbara svagheten med denna tillsynsmetod konstaterar myndigheten att alla moment i besiktningen inte utförs, vilket indikerar antingen otillräcklig utbildning eller dåligt omdöme hos utförarna.<sup>272</sup> I övrigt är Transportstyrelsen hänvisad till statistiska metoder. Med sådana kan man upptäcka abrupta förändringar i besiktningföretagens agerande eller marknadsandelar men inte glidande förändringar i bedömningarna. Den statistiska analysen försvåras av att riskerna för fel påverkas av den tekniska utvecklingen hos fordonen; det är svårt att avgöra om en sjunkande felfrekvens beror på bättre fordon eller på en slappare bedömning.

Utöver den egeninitierade tillsynen kan en tillsynsmyndighet i vissa fall ta emot tips från berörda föräldrar, patienter eller anhöriga, men även med sådana komplement kan det ifrågasättas om tillsynen blir adekvat.<sup>273</sup> Om en religiöst orienterad privat skola skulle avvika från läroplanen i biologiundervisningen, krävs både att barnen informerar föräldrarna om detta och att föräldrarna informerar Skolinspektionen.

Exemplen på en tillsyn som upplevs som otillräcklig kan mångfaldigas. Skolinspektionen har i en granskning undersökt hur kommunerna utövar tillsyn över privata förskolor.<sup>274</sup> En tredjedel av kommunerna bedöms behöva utveckla sin tillsynsprocess. Två av tre kommuner behöver utveckla arbetet med hur de granskar förskolornas arbete utifrån läroplanen. Många kommuner har inte tagit fram bedömningsunderlag och kriterier utifrån läroplanens krav för att kunna bedöma hur väl förskolorna lyckas med sitt uppdrag. Kommunerna vet alltså inte om de privata förskolorna håller god pedagogisk kvalitet. Många kommuner är också osäkra på hur de ska använda skollagens möjligheter till ingripanden. Exemplet illustrerar problemet när kommunen ställs inför en helt

---

<sup>272</sup> Transportstyrelsen (2016).

<sup>273</sup> Se Riksrevisionen (2008) för en analys av problemen med tillsyn inom äldreomsorgen.

<sup>274</sup> Skolinspektionen (2016).

ny uppgift, att utveckla en tillsynsstrategi. Vad kommunen sedan tidigare har kompetens för är att driva barnomsorg i egen regi och att styra den egna personalen. Men en extern tillsynsuppgift är av annan karaktär. I mediankommunen med drygt 15 000 invånare är det inte självklart att den nödvändiga kompetensen finns. Att i kommunerna utföra detta utvecklingsarbete och skapa en infrastruktur för tillsyn hos de externa utförarna framstår inte som en rationell ordning.

Från ett helt annat område, finansmarknaden, rapporteras också otillräcklig tillsynskapacitet. Den svenska finansmarknaden avreglerades i en serie beslut under 1980-talet.<sup>275</sup> Liknande åtgärder har vidtagits över stora delar av världen, med blandade resultat. Avregleringarna har bidragit till instabilitet på finansmarknaderna till den grad att till och med Internationella valutafonden (IMF) har uttryckt reservationer och menar att regleringar seriöst bör övervägas under vissa förutsättningar.<sup>276</sup> Vid den senaste Artikel IV-konsultationen i Sverige i september 2016 uttryckte IMF oro över Finansinspektionens kapacitet:

*Finansinspektion behöver öka intensiteten i tillsynen.* FI är ansvarig för tillsynen över några av de största och mest systemkritiska bankerna i regionen, men dess resurser behöver ökas för att tillsynen ska kunna utövas med tillräcklig frekvens, i synnerhet om Nordeas omvandling av dotterföretagen till filialer fortsätter.<sup>277</sup>

### Sammanfattning

En slutsats är att den svällande tillsyns- och granskningsverksamheten i väsentlig utsträckning beror på de nya styrmetoder på olika nivåer som NPM-komplexet innehåller. Samtidigt som det från många håll uttrycks missnöje över tillsynens omfattning och kostnader kan man konstatera att den i viktiga avseenden är otillräcklig. Vissa av de sistnämnda bristerna kan avhjälpas med att tillsynsorganen får lagstöd för effektivare tillsynsmetoder, medan andra är inbyggda i själva tillsynsproblemet och inte kan undanröjas på detta sätt.<sup>278</sup>

---

<sup>275</sup> För en beskrivning av en del av förloppet, se Svensson (1996).

<sup>276</sup> Ostry et al. (2010).

<sup>277</sup> IMF (2016).

<sup>278</sup> För en allmän diskussion av tillsynens problem, se Statskontoret (2012a).

## 5.4 Budgeteffekter

Effektiviseringar och kostnadssänkningar i en verksamhet kan vara av olika slag. Det finns åtgärder som medför äkta kostnads-sänkningar på kort sikt genom att helt enkelt förenkla en hantering utan avkall på kvaliteten. Sådana godartade förändringar åstadkoms ibland bara genom att det kommer in nya personer utan förut-fattade meningar på ledande poster. Det finns andra, oäkta kost-nadssänkningar som åstadkoms genom dolda kvalitetssänkningar eller genom övervältring av kostnader på andra producenter eller på brukare. Även på längre sikt finns det kostnadsförändringar av olika slag. Innovationer som bygger på nya sätt att organisera en verksamhet eller på ny teknik kan leda till genuina kostnads-sänkningar. I de fall det krävs omfattande forsknings- eller utvecklingsinsatser är det en riskabel väg att gå. I en vinstdrivande verksamhet söker man därför normalt också andra vägar till högre avkastning, såsom ökad marknadsmakt genom uppköp och koncentration eller via en ökning av den totala efterfrågan. I förlängningen kan man verka för en förändrad lagstiftning, som exemplet med den amerikanska kriminalvården visar. De antaganden om producenternas beteenden som förefaller att ha gjorts på politisk nivå inför vissa beslut om privatisering förutsätter en passivitet inför uppdraget som ofta är orealistisk. Den budgetexpansion som blivit resultatet inom områden som assistans-sättning och primärvård illustrerar detta. Antagandena är dess-utom motsägelsefulla, eftersom sådana beslut ofta fattas med hänvisning till privata producenters initiativförmåga.

Som framgått av den tidigare översikten har NPM-förändringar generellt sett inte lett till de kostnads- och utgiftssänkningar som förväntats. Det finns en rad faktorer som kan förklara detta:

- *Avkastningskrav*: En grundregel för offentlig verksamhet är självkostnadsprissättning. Den privata sektorn har ett avkast-ningskrav som kan variera men som ligger väsentligt högre än ersättning för kostnader. De siffror på avkastningen som allmänt redovisas avser avkastning efter räntedispositioner och i förekommande fall internprissättning som anpassats i syfte att reducera vinst och därmed skatt. När begränsningar på ränte-

dispositioner ("räntesnurror") via interntlån infördes 2013, ökade i stället den externa upplåningen.<sup>279</sup>

- *Kapitalförsörjning*: Den offentliga sektorn kan till följd av beskattningsmakten låna till lägre ränta än privata företag. Att den kombinerade effekten av högre lånekostnader och avkastningskrav kan leda till kraftigt höjda totalkostnader har påpekats av Lindblad.<sup>280</sup>
- *Tillsyn*: De ökade kraven på extern tillsyn leder till kostnader för den offentliga sektorn.
- *Schablonersättningar*: När konkurrensregimen baseras på schablonersättningar per timme eller per elev, förfelas helt och hållet tanken att hålla tillbaka den offentliga budgeten, eftersom vinsten med den eventuella produktivitetsförbättring som åstadkoms tillfaller producenten. Ett exempel på detta är schablonersättningar inom hälso- och sjukvård (ersättning per patient eller per besök) och för assistanstjänster (ersättning per timme).
- *Ökad efterfrågan*: När ersättningen är schablon och det saknas en övergripande budgetrestriktion, finns risk för en budgetexpansion. Assistansersättningen är det tydligaste exemplet.
- *Långsiktiga effekter*: Typexempel på outsourcing som används i debatten gäller ofta perifera aktiviteter som städning och kafé- eller restaurangverksamhet, där kärnverksamheten inte påverkas i någon större utsträckning. När nya producenter i stället tillåts gå in i kärnverksamheten, kan de förväntas söka påverka också dess volym, inriktning och långsiktiga utveckling.<sup>281</sup>
- *Naturliga monopol*: Vissa situationer – lokala monopol, stark asymmetri mellan producenter och brukare – kräver komplicerade styrmekanismer för att kunna hanteras, mekanismer som ofta befinner sig på ett tidigt utvecklingsstadium och ännu inte

---

<sup>279</sup> Skatteverket (2015). En konstruktion för att kringgå lagstiftningen är att göra det interna lånet externt med hjälp av en bank som mellanhand.

<sup>280</sup> Lindblad (2015, 2016).

<sup>281</sup> Se diskussionen av privata fängelser i USA i avsnitt 2.3.

har prövats under realistiska förutsättningar.<sup>282</sup> Ibland har man ändå gått vidare med avregleringar, med prishöjningar som följd.

Sammanfattningsvis finns en rad kostnadsdrivande effekter av NPM-lösningar. Det bör inte förvåna att äkta produktivitetsökningar vid en övergång till privat regim inte förmår absorbera alla dessa effekter.

## 5.5 Valfrihetsargumentet

När NPM-doktrinen lanserades, var marknadslösningars bidrag till effektiviseringar och kostnadssänkningar ett huvudargument. Man hänvisade bakåt i tiden till den offentliga sektorns tillväxt och framåt till kommande demografiska problem med åldrande befolkningar, ökande försörjningsbörda och liknande. I takt med att erfarenheter har vunnits och att utlovade kostnadsminskningar eller kvalitetshöjningar har uteblivit har valfrihet tagit över som huvudargument. Fortfarande är marknadslösningar det instrument som ska leda till målet, men tyngdpunkten i argumentationen har förskjutits. Av dem som driver denna ståndpunkt tillskrivs valmöjligheter ett okänt, men uppenbarligen mycket högt, egenvärde.

För de flesta torde valfrihet dock vara ett medel. Vad som ytterst efterfrågas är fungerande lösningar på samhällliga problem. Bryggan i NPM-argumentationen är då den ekonomiska teorin om allmän jämvikt och dess huvudslutsats att marknader under speciella förutsättningar är effektiva.<sup>283</sup> Men som framgått av kapitel 2 finns det ett antal ofta återkommande situationer där grundantagandena inte gäller och marknaden inte genererar en effektiv lösning; det föreligger ett marknadsmisslyckande. Det krävs alltså en situationsanpassad analys av vilka förutsättningar som gäller för att man ska kunna avgöra om marknaden faktiskt leder till ett effektivt resultat eller om offentliga ingrepp i någon form är motiverade.

---

<sup>282</sup> Se exempelvis Laffont & Tirole (1993) och Bolton & Dewatripont (2005). Bergman (2002) innehåller några ingångar till litteraturen.

<sup>283</sup> En auktoritativ källskrift är Arrow & Hahn (1971). För en grundläggande kritisk analys av antagandena i teorin för allmän jämvikt, se Ackerman & Nadal (2004).



### *Hur efterfrågad är valmöjligheten?*

Andelen elever i privata skolor har vuxit stadigt sedan de nya möjligheterna öppnades, vilket kan ses som en indikation på att valmöjligheten är efterfrågad. Omkring 15 procent av eleverna i grundskolan och omkring 25 procent av eleverna i gymnasiet går i privata skolor. Om man närmare granskar vilka det är som väljer aktivt, gäller att följande grupper är överrepresenterade:<sup>284</sup>

- elever med högutbildade föräldrar: trenden långsiktigt sjunkande men fortfarande överrepresentation
- elever till föräldrar med hög inkomst: stabil överrepresentation
- elever med utländsk bakgrund: sjunkande trend men överrepresentation.

Att trenden för elever med högutbildade föräldrar långsiktigt är sjunkande hänger delvis samman med en allmänt stigande utbildningsnivå. En del av förklaringen ligger alltså i att det blir vanligare med högutbildade föräldrar som har barn i kommunala skolor.

De föräldrar som väljer privata skolor är en heterogen grupp. Vissa föräldrar väljer bort en skola som de uppfattar som underpresterande, medan andra väljer skolmiljö på kulturella eller religiösa grunder. De ökande skillnader som Holmlund m.fl. har observerat över tid tillskriver de sortering och i mindre utsträckning variationer i utbildningsresultat, vilket stämmer med vad som tidigare har sagts. Eftersom utbildningsresultaten efter justering för förutsättningarna inte är väsentligt olika i de båda kategorierna, drivs valet dels av de nämnda externa faktorerna, dels av betygsinflationen.

I *pensionssystemet* infördes en valmöjlighet med premiepensionerna vid sekelskiftet. Som framgått av den tidigare redogörelsen har andelen av de blivande pensionärerna som väljer aktivt sjunkit drastiskt sedan introduktionen. Man kan alltså säga att pensionsspararna har agerat alltmer rationellt ju längre systemet har varit i drift. Det statligt administrerade förvalsalternativet har sedan systemet lanserades givit en mer än dubbelt så hög avkastning som

---

<sup>284</sup> Holmlund m.fl. (2014), avsnitt 10.3.

den genomsnittliga privata fonden till en förvaltningskostnad som för närvarande är en tredjedel av den genomsnittliga privata (externa förvaltare oräknade).

### *Leder skolval till ett effektivt utbildningssystem?*

Som påpekades i avsnitt 5.1.1 är en hänvisning till ”föräldrars rätt att välja skola till sina barn” en formulering som är svårförenlig med en liberal samhällssyn. Ur ett liberalt perspektiv är det inte föräldrarnas utan barnens rättigheter som ska garanteras, närmare bestämt rätten att erbjudas en allsidig utbildning med hög kvalitet oberoende av vilka föräldrar de har och hur den socioekonomiska bakgrunden i övrigt ser ut. Alla föräldrar företräder inte i alla avseenden sina barns intressen.

Med denna reservation är det ändå relevant att ställa frågan om möjligheterna att välja skola utan begränsningar leder till ett effektivt skolsystem, som Friedman hävdar.<sup>285</sup> Som genomgången i nämnda avsnitt har visat finns det en rad starkt kollektiva nyttigheter knutna till utbildning – positiva externa effekter på arbetsmarknaden, påverkan på ekonomisk tillväxttakt, bättre fungerande demokratiska processer, sänkt kriminalitet, ökad tillit i samhället – som inte tas om hand i ett decentraliserat beslutsfattande. Det gäller som konstaterats redan vid en decentralisering från stat till kommun men givetvis i än högre grad när enskilda individer eller hushåll fattar beslut. Föräldrar ser helt naturligt i första hand till de egna barnens nytta och kan inte förväntas ta hänsyn till abstrakta kollektiva nyttigheter i sitt val av skola.

Intressant nog blir Friedmans tes felaktig även om man bortser från dessa kollektiva aspekter. Orsaken är, enkelt sammanfattat, att utbildning är en tjänst som produceras under ofullständig och asymmetrisk information. Situationen kompliceras dessutom av att eleverna är delaktiga i produktionsprocessen. MacLeod och Urquiola har i en noggrann analys förklarat många av de observationer som har gjorts i den empiriska forskningen.<sup>286</sup> Stratifiering eller segregation uppstår spontant på marknaden, och skolors rykte

---

<sup>285</sup> Friedman (1962).

<sup>286</sup> MacLeod & Urquiola (2015).

blir avgörande för framgång i konkurrensen om elever. Framgångsrika skolor har dock inget starkt incitament att expandera utan väljer i stället att rekrytera på basis av exklusivitet. Betyg och nätverksaspekter snarare än kunskapsmervärde blir styrande för föräldrars och elevers val, vilket är rationellt, eftersom det är höga betyg snarare än faktiska kunskaper som underlättar vidare avancemang i systemet. Detta förklarar betygsinflationen och det svaga (eller till och med svagt negativa) samband mellan konkurrens och faktiska kunskaper som har observerats som ett resultat av skolvalet. Att faktiskt mervärde hos skolorna, när det beräknas och publiceras aktivt, har föga inflytande på valet av skola har även det visats empiriskt av Mizala och Urquiola.<sup>287</sup>

Sammanfattningsvis leder en marknadslösning för skolan inte till ett effektivt utfall. De kollektiva aspekterna – risken för segregation, betygssystemets informationsvärde – försummas vid decentraliserade beslut, men även om man bortser från dessa aspekter uppstår ineffektiviteter trots att föräldrars, elevers och skolors val är individuellt rationella.

### *Externa effekter av valmöjligheterna*

Oavsett vad den faktiska efterfrågan på valmöjligheter är, måste man ta ställning till om valmöjligheten är önskvärd när den vägs mot kostnaden. Valmöjligheten kan som framgått av beskrivningen av *PPM-systemet* vara förknippad med en kostnad för den som väljer. Redan i det fallet måste man göra en bedömning av egenvärdet av valfrihet, men behovet av en avvägning blir desto större om även andra åsamkas kostnader, eftersom det då rör sig om en extern effekt. I *PPM-systemet* finns en grundkostnad för att administrera systemet som bärs av alla, oavsett om de efterfrågar valmöjligheten eller inte. De externa förvaltare som engagerades av vissa pensionssparare utnyttjade under en period robotstyrda portföljbyten, vilket ledde till så många fondbyten att kurserna påverkades och därmed tillgångarna för andra sparare, förutom den ökade administrationskostnad som blev följden. Även detta är

---

<sup>287</sup> Mizala & Urquiola (2013).

negativa externa effekter, som i detta fall ledde till att den aktuella formen av automatiska byten förbjöds.

Även i *skolfallet* har vi sett exempel på potentiellt allvarliga negativa externa effekter. Betygsinflationen drivs av konkurrensen. Effekten är dubbel: dels förlorar betygssystemet informationsvärde i takt med att gapet mellan betygen och de faktiska kunskaperna ökar, dels gynnas eleverna i de privata gymnasieskolorna otillbörligt på andra elevers bekostnad. Eftersom betygen avgör möjligheterna att gå vidare till högre utbildning, kan de fel som uppstår på detta sätt få livsavgörande konsekvenser.

Den andra viktiga negativa externa effekten är bidraget till sorteringen eller segregationen. Även det system som baseras på närhetsprincipen är segregrande, eftersom boendet är segregerat, men valmöjligheten förstärker alltså denna effekt. Det är ett känt faktum att uttalade segregationseffekter kan uppstå när enskilda individer och hushåll vill undvika att tillhöra en minoritet, även om de har ganska svagt formulerade krav i det avseendet.<sup>288</sup> En illustration av detta är den situation som utvecklades i den danska kommunen Holstebro på Jylland, där valmöjligheten för föräldrar ledde till att vissa klasser hade 80 procent elever med utländsk bakgrund.<sup>289</sup> Kommunledningen införde efter samtal med berörda föräldrar en princip att ingen klass ska ha mer än 20 procent elever med utländsk bakgrund och inte heller mindre än 5 procent, vilket kräver organiserade busstransporter. Den viktiga observationen är att föräldrarna bejakade principen men att den förbättrade integrationen inte skulle ha kommit till stånd utan kommunledningens ingripande.

En liknande situation i Nyköping har hanterats på likartat sätt. Det upplevda huvudproblemet bakom ett blocköverskridande beslut att slå samman fyra kommunala skolor till två var otillfredsställande prestationer. I samband med sammanslagningen genomfördes en ny klassindelning i syfte att åstadkomma klasser som var mer balanserade i ett antal dimensioner. Även efter denna nya indelning, som alltså är bestämd av skolläningen utifrån övergripande mål, finns ett utrymme för profilering. Inom ramen för "elevens val" har elever med likartade intressen (exempelvis

---

<sup>288</sup> Den klassiska referensen här är Schelling (1971).

<sup>289</sup> SVT Aktuellt (2016).

matematik eller idrott) några timmar gemensamt utanför sin ordinarie klass. De privata skolorna står dock helt utanför denna förändring, och segregationsmönstret i stort påverkas därför inte.<sup>290</sup>

De enskilda föräldrar som har en möjlighet att välja kan alltså mycket väl vara för en integrerad skola och för principen att faktiska meriter ska vara styrande, men när valmöjligheten väl finns, är det individuellt rationellt att utnyttja den, både för att gynna barnen (inflationseffekten) och för att inte utsätta dem för risken att hamna i en minoritetsposition i skolan. Det är privatiseringen av besluten som leder till att den negativa externa effekten utvecklas.

Även *vårdvalet* har som tidigare nämnts lett till oönskade externa effekter i form av ökad sjukskrivning och ökad antibiotikaföreskrivning.<sup>291</sup>

## 5.6 Summering

Det blandade övergripande resultatet av NPM-reformerna bör egentligen inte vara någon överraskning. Anledningen till att vissa aktiviteter traditionellt hanteras inom offentlig sektor är att det föreligger ett eller flera marknadsmisslyckanden, och effekterna av ett ökat marknadsinslag är de som kan förväntas på basis av ekonomisk teori och organisationsteori. Det bör understrykas att det inte rör sig om vad som brukar kallas barnsjukdomar. Problemen är permanent knutna till de aktuella tjänsternas natur och kan inte förväntas försvinna med tiden. Överlag förefaller man dessutom att ha underskattat de långsiktiga dynamiska konsekvenserna av att öppna nya områden för privata producenter.

---

<sup>290</sup> Henrik Eriksson, rektor, pers. medd.

<sup>291</sup> Avsnitt 4.3.2.



## 6 Alternativa vägar till bättre styrning

Mycket allmänt hållna reformprogram har dåliga förutsättningar att bli framgångsrika. I en summering av tre decenniers reformer inom den offentliga sektorn gjorde Christopher Pollitt följande observation:

Generella modeller som New Public Management eller "good governance" eller "partnership working" räcker oftast inte särskilt långt. Konsten att reformera ligger i en (ofta mycket omfattande) anpassning till lokala förhållanden. Hursomhelst är dessa modeller sällan väldefinierade eller konsistenta i sig själva. [...] Hela idén att det finns en modell eller en uppsättning principer som kan eller bör tillämpas överallt är suspekt. Som många forskare och vissa praktiker har noterat i årtionden finns det ingen enda bästa väg. Hela reformarbetet bör inledas med en noggrann diagnos av den aktuella situationen, inte med en deklaration uppifrån vilken modell (eller teknik) som ska tillämpas. "Inget recept utan en noggrann diagnos" är en bra regel för reformatorer.<sup>292</sup>

Pollitt nämner NPM, men insikten bör naturligtvis också tillämpas på andra styrprogram som resultatstyrning, tillitsbaserad styrning eller *new public governance*<sup>293</sup>. I detta kapitel behandlas några av de förbättringar som kan åstadkommas inom ramen för en i stort sett oförändrad styrregim för den offentliga verksamheten. En övervägande del av exemplen är hämtade från den statliga sektorn, men vad som sägs om upphandling och resultatstyrning är lika relevant i alla delar av den offentliga sektorn. Diskussionen av analysmyndigheterna gäller också hela den offentliga sektorn (och i

---

<sup>292</sup> Pollitt (2011), s. 15.

<sup>293</sup> Har föreslagits som en ersättning för NPM; se Osborne (2006), Osborne m.fl. (2013).

tillämpliga delar också den privata), även om dessa myndigheter är statliga.

## 6.1 Krav på situationsanpassade åtgärder

”If it ain’t broke, don’t fix it”, lyder ett amerikanskt ordspråk.<sup>294</sup> Innebörden är den till synes självklara rekommendationen att inte onödigtvis ändra strukturer och rutiner som fungerar med rimligt ställda krav. Den naturliga fortsättningen av rekommendationen är att de åtgärder som man faktiskt vidtar efter en analys ska vara anpassade för att lösa de problem som man har identifierat och ingenting annat.

Vad motiverade reforminitiativen som inleddes under 1980-talet? Beträffande den svenska offentliga verksamheten var diagnosen inte särskilt klar. Kärnan i det offentliga åtagandet – skolan, hälso- och sjukvården och omsorgen – fungerade i internationell jämförelse väl. Infrastruktursystem som elförsörjning, telekommunikationer och transporter höll också god internationell klass.<sup>295</sup> Den svenska förvaltningen hävdade sig mycket bra i jämförelser med omvärldens, med hög effektivitet och låg nivå på korruption. Det fanns vissa incitamentsproblem i socialförsäkringen, men de krävde förhållandevis små justeringar för att rättas till. Den tidigare nämnda skrivelsen från den socialdemokratiska regeringen om den offentliga sektorns förnyelse år 1985<sup>296</sup> tog upp mer allmänt hållna krav på förbättrad service och valfrihet i den offentliga sektorn, medborgaren i centrum, delaktighet och stärkt kommunal demokrati.

Det huvudsakliga problemet var dock långsiktigt. Försörjningsbördan för den arbetande delen av befolkningen såg på sikt ut att bli betungande givet de demografiska förändringar som kunde förutses. Men om försörjningsbördan var det huvudsakliga problemet, borde reformer av olika delar av den offentliga verksamheten ha utformats på ett annat sätt än vad som faktiskt skedde, om de nu

---

<sup>294</sup> Formuleringen har tillskrivits Thomas Bertram Lance, Director of the Office of Management and Budget i Jimmy Carters administration, men kan vara äldre.

<sup>295</sup> För en genomgång av diskussionen som föregick avregleringen av elmarknaden, se Högselius & Kaijser (2007).

<sup>296</sup> Reg. skr. (1984/85).



över huvud taget skulle genomföras. Skolpeng, assistansersättning och ökade privata inslag i hälso- och sjukvård och omsorg har inte bidragit till att minska belastningen på den offentliga budgeten, i flera fall det motsatta.

Pensionsreformen var i vissa delar anpassad till de problem som man förutsåg, i huvudsak genom att nivån på pensionerna sänktes. Det man kan invända mot reformen och det sätt på vilket man fick acceptans för den var att man framställde förändringarna som om alla blivande pensionärer skulle få minst lika goda villkor inom det nya systemet som inom det gamla, en prognos som byggde på orealistiska antaganden framför allt beträffande premiepensions-systemets utveckling. Premiepensionssystemet har inte heller bidragit till att effektivisera pensionssystemet.<sup>297</sup>

Betydelsen av situationsanpassning kan illustreras med de offentligfinansiella problem som Sverige upplevde under senare delen av 1970-talet och en del av 1990-talet. Sverige var inte ensamt om sådana problem, och i den internationella diskussionen har olika förslag förts fram för att råda bot på dem. En argumentationslinje bygger på observationen att det finns ett samband mellan parlamentarisk instabilitet och finansiella problem; regeringar med kort livslängd har i allmänhet större problem med balansen. Ett förslag som har framförts är därför att övergå från proportionella val, som tenderar att leda till splittrade parlament, till majoritetsval, som oftast ger ett tydligt underlag för regeringsbildningen.<sup>298</sup> Detta är ett typexempel på ett icke situationsanpassat förslag, som i bästa fall skulle bidra till att lösa problemet men som samtidigt saknar koppling till den politiska traditionen i landet och skulle skapa ett antal nya problem. Den väg som Sverige i stället har följt med gott resultat byggde på att man identifierade ett antal (10-15) konkreta svagheter i den existerande budgetprocessen och därefter vidtog anpassade åtgärder för att lösa dessa.<sup>299</sup>

Ett återkommande mönster är alltså att de förändringar av styrningen som har genomförts med NPM-doktrinen som ledning antingen har varit svagt motiverade eller illa anpassade till de fundamentala problem som respektive sektor har haft att hantera, i

---

<sup>297</sup> Se avsnitt 4.4.

<sup>298</sup> Se diskussionen i Lindbeck m.fl. (2000).

<sup>299</sup> För en detaljerad beskrivning av bakgrund och utformning, se Molander & Holmquist (2013).

enlighet med Pollitts kommentar i inledningen till kapitlet. Det är svårt att frigöra sig från intrycket att privatiseringen av vissa intressegrupper och beslutsfattare har drivits mer för sin egen skull än av omsorg om de berörda verksamheterna.

## 6.2 Utvecklad egenregi

Rörande den klassiska problematiken kring förvaltningsstyrning finns det anledning att uppmärksamma de framsteg som har gjorts under senare decennier inom klassiskt organiserade myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan och Tullverket utan några radikala styrreformer. Det mest iögonenfallande exemplet är måhända Skatteverket, som genom ett långsiktigt och metodiskt arbete gått från att vara en myndighet som på 1980-talet upplevdes negativt av stora delar av befolkningen till att vara den myndighet som regelmässigt toppar förtroenderankningen bland svenska myndigheter.<sup>300</sup> Framgångarna bygger dels på förändrad organisation (från en samling regionala till en rikstäckande myndighet och övergång från geografisk till funktionell struktur) och kommunikation med de skattskyldiga (förenklad deklaration för det stora flertalet), dels på ett målmedvetet arbete med att förändra attityder – från okänslig/ifrågasättande/kontrollerande via korrekt/seriös/regelstyrd till hjälpsam/lyhörd/samarbetande. Konsulter har inte använts i någon större omfattning, utan arbetet har bedrivits internförankrat. Någon omfattande privatisering har givetvis inte heller varit aktuell.<sup>301</sup>

Försäkringskassan har inte varit lika lyckosam vad avser förtroende hos allmänheten, vilket har flera orsaker.<sup>302</sup> I ett avseende som rör rättssäkerheten, nämligen likformighet i beslutsfattande över landet, har man dock haft framgång. Liksom Skatteverket har man gått från en geografisk organisation, bestående av självständiga länsvisa kassor, till en sammanhållen myndighet med en väsentligen funktionellt baserad organisation. Det huvudmotiv som angavs inför sammanslagningen 2005 var att komma till rätta med de kraftigt varierande sjukskrivningarna, vilket knappast kan sägas ha

---

<sup>300</sup> Holmberg & Arkhede (2016).

<sup>301</sup> För en beskrivning av reformprocessen, se Stridh & Wittberg (2015).

<sup>302</sup> Se Försäkringskassan (2014a) för en diskussion.

blivit helt framgångsrikt, eftersom sjukfrånvaron även efter 2005 har präglats av mycket kraftiga svängningar. Däremot kom det systematiska arbetet inom den nya myndigheten med att homogenisera beslutsfattandet att leda till att spridningen mellan olika landsdelar minskade relativt kraftigt och att rättssäkerheten därmed ökade.<sup>303</sup>

Också Tullverket har inom ramen för ett systematiskt utvecklingsarbete inom klassiska ramar moderniserats och vunnit uppskattning framför allt från näringslivet för kraftigt underlättade procedurer inom tullhanteringen. Även i detta fall beskrivs utvecklingen som en förvandling från en kontrollorganisation till serviceorganisation. Processorganisationen är inspirerad av näringslivet, närmast efter amerikansk förebild. Här har omvärldsförändringarna självfallet också spelat stor roll, främst medlemskapet i EU.<sup>304</sup> EU:s rutiner var vid Sveriges anslutning dock snarast mer otympliga än de svenska och var därmed ingen hjälp i förändringsarbetet.

### 6.3 Tillitsbaserad styrning och professionernas roll

Ett viktigt perspektiv på den nya styrregimen är hur den påverkar arbetssituationen och yrkesrollen för dem som arbetar inom de berörda verksamheterna. Bland annat från fackligt håll har hävdats att yrkesinnehållet kan urholkas och arbetstillfredsställelsen hotas av de nya styrmetoderna.<sup>305</sup> I diskussionen kring fortsatta förändringar i styrformerna har det också argumenterats för att professionerna måste återfå det inflytande som de har förlorat. En uppmaning att ”låta proffsen vara proffs” riskerar dock att dölja en del problem som kan finnas i relationen mellan en yrkeskår och dess uppdragsgivare.

---

<sup>303</sup> ISF (2010a).

<sup>304</sup> Förändringarna beskrivs i Hall (2015), kap. 2.

<sup>305</sup> Eilertsen & Bjerke (2009), Lorentzi (2016).

### 6.3.1 Tillitsbaserad styrning

Delvis som ett svar på den allmänna diskussionen om principer och metoder för styrning i den offentliga verksamheten har regeringen skapat en delegation med uppgift att undersöka förutsättningarna för en tillitsbaserad styrning.<sup>306</sup>

Det finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.

Tonvikten i direktivet ligger dock mer på relationen mellan stat och kommun och på innovationstakten inom den offentliga verksamheten än på professionernas handlingsutrymme i egentlig mening.<sup>307</sup>

Regeringsformen slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och landsting, genom politiska beslut och prioriteringar, avgör hur man med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar ska uppnå de nationella mål som riksdagen lagt fast. Detta innebär att staten i sin styrning av kommuner och landsting måste ge dem handlingsutrymme för egna prioriteringar.

Beträffande innovationsarbetet hänvisas bland annat till ett avtal mellan SKL och Vinnova som syftar till att utveckla och testa nya lösningar inom förvaltningen. Ersättningsmodellens styrande effekter pekas ut som ett särskilt viktigt område att analysera.

Anslaget som tar sin utgångspunkt i relationen mellan stat och kommun framstår som olyckligt, när en del av de problem som har uppstått beror på en mindre genomtänkt arbetsfördelning mellan stat och kommun. Den analys av ersättningsmodellerna som efterfrågas i direktivet ska inriktas på relationen mellan kommuner/landsting och privata utförare, vilket är viktigt, men den ännu

---

<sup>306</sup> Dir. 2016:51, s. 1. I initiativet ingår också ett uppdrag till Statskontoret att kartlägga styrningen inom staten och mellan staten och kommunerna (regeringsbeslut Fi2016/00372/SFÖ (delvis)).

<sup>307</sup> Ibid. s. 3.

viktigare frågan om statens styrning av kommuner och landsting är utelämnad.

Slutsatsen blir att det program som skisseras i det aktuella direktivet berör viktiga frågor men att en av de mer centrala – om professionernas ställning och roll i den offentliga verksamheten – inte får något större utrymme. Det krävs ett annat perspektiv för att den frågan ska få det utrymme som den förtjänar.

### 6.3.2 Professionerna

Det finns en rik samhällsvetenskaplig litteratur om professioner. Traditionellt brukar begreppet *profession* knytas till en avancerad kunskapsbas eller expertis i kombination med en kontroll av tillträdet till yrkeskåren genom någon form av legitimering och en gemensam yrkeskod. Kontakt med kunskapsbildningen inom området brukar också finnas med i definitionen.<sup>308</sup> Typiska representanter för professioner i denna mening är läkare och domare. Historiskt har de professionella kårerna i det kontinentala Europa och i Norden varit nära knutna till staten, medan de i de anglosaxiska länderna i större utsträckning varit marknadsbaserade.<sup>309</sup> Med tiden har den här definitionen kommit att upplevas som för snäv, och man har mer understrukit autonomi i det dagliga beslutsfattandet som det som definierar en yrkeskår. Med denna vidare definition kommer lärare och socialarbetare att inkluderas. Normen om vad som är ett väl utfört arbete ska då i väsentlig utsträckning komma inifrån yrkeskåren själv och inte definieras av arbetsgivaren (oavsett om det är en offentlig eller en privat arbetsgivare). Det är i denna bredare mening som professionalism har använts i debatten under senare år.

Lärarkåren, vars position är central för utbildningssystemets utveckling, intar en mellanställning.<sup>310</sup> Kåren har en relativt tydlig yrkesidentitet, men många av de förändringar som genomförs under senare decennier har bidragit till att urholka denna identitet.

---

<sup>308</sup> Svensson & Evetts (2010). Underförstått i sammanhanget är att den gemensamma kunskapen ska vara vetenskapligt grundad eller evidensbaserad, detta för att utesluta exempelvis astrologer.

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> För en utförligare diskussion med vidare referenser, se Ringarp (2011), kap. 2.

Att en utbildad lärare kan ersättas med en obehörig person, inte bara i ett akutläge utan också på mer permanent basis, är en indikation på en svag ställning; något liknande skulle inte tillåtas beträffande läkare eller domare. Kunskapsbasen har också fått svagare konturer. I den traditionella lärarrollen ingick dels ett ämneskunnande, dels ett pedagogiskt kunnande mer eller mindre knutet till lärarens ämnen. De förändrade läroplanerna reducerade betydelsen av ämneskunnande, samtidigt som man ifrågasatte den traditionella pedagogiken utan att ha något självklart bättre alternativ till förfogande.

Sett ur allmänintressets synvinkel är den huvudsakliga tillgången med en professionell kod att den garanterar en viss kvalitet i det arbete som utförs. Läkaretiken, som sätter patientnyttan högst, är typexemplet på en norm som både ska garantera att bästa tillgängliga kunskap används och att denna kunskap används på rätt sätt. Autonomikravet innebär att det är yrkesutövaren själv i dialog med andra inom professionen som avgör vad som under rådande restriktioner är bäst.

En vanlig uppfattning är att förändrade styrmetoder inom både privat och offentlig verksamhet under senare år har lett till en avprofessionalisering och att professionerna har förlorat en del av sin autonomi. En sådan samlad effekt kan ha olika orsaker. Om målen för en verksamhet reduceras till något som kan mätas med en eller ett fåtal indikatorer (vinsten, genomströmningshastigheten), föreligger en uppenbar risk att professionella överväganden får stå tillbaka för enkla handlingsrutiner. Risken blir särskilt hög när resultatstyrningen drivs så långt att vissa beslut får karaktär av automatik. När chefer hämtas utifrån och inte har djup kännedom om den verksamhet som ska ledas, finns också en risk att hierarkiska beslutsformer kommer att dominera över det professionella samtalet.

Frågan har analyserats empiriskt i ett antal studier både i Sverige och internationellt. Yrkeskårer som har studerats är bland andra tullpersonalen och utrikesförvaltningen<sup>311</sup>, lärarna<sup>312</sup>, polisen<sup>313</sup>,

---

<sup>311</sup> Hasselberg & Kärnekull (2001), beträffande utrikesförvaltningen även Murray (2011).

<sup>312</sup> Menter & Muschamp (1999), Stenlås (2009).

<sup>313</sup> Sarnecki (2010), även i Hasselberg & Kärnekull (2001).

läkarkåren<sup>314</sup>, socialarbetare<sup>315</sup> och vissa andra kårer inom den kommunala sektorn (busschaufförer, städare, personal inom barn- och äldreomsorg)<sup>316</sup>. En sammanfattande bedömning är att farhågorna är välgrundade men att olika yrkeskårer har stått emot förändringarna olika framgångsrikt.<sup>317</sup> Enkelt uttryckt har professioner med en stark identitet som läkarna eller diplomaterna, det vill säga professioner i den äldre, snävare betydelsen, klarat sig väl, medan andra med en svagare professionell tradition har påverkats mer i negativ riktning.<sup>318</sup>

Om denna diagnos är korrekt, ligger botemedlet nära till hands – att öka eller återge professionerna ett högre mått av autonomi. Frågan är dock inte så enkel. Det finns ett antal problem i relationen mellan de professionella kårerna och uppdragsgivarna som måste hanteras: *intressekonflikter*, *expertisens räckvidd* och de professionella kårernas självbild.

### *Intressekonflikter*

Själva termen *profession* är otydlig. Det finns åsiktsskillnader och intressekonflikter både inom de olika facken och mellan facken som kollektiv och uppdragsgivarna. Som diskussionen inom universitetsvärlden visar kan rektorer ha andra åsikter och intressen än anställda lärare och forskare, och undervisande och forskande personal kan sinsemellan ha olika intressen att försvara. På samma sätt skiljer sig intressena inom hälso- och sjukvården åt mellan läkare, sköterskor, administratörer och andra kategorier anställda.

Det är generellt inte heller så att yrkeskårens intressen i alla delar sammanfaller med allmänintresset. Under åtskilliga decennier har Sverige upplevt läkarbrist, något som tagit sig uttryck bland annat i hård konkurrens mellan landstingen om läkarkompetens, ad hoc-artade lösningar med så kallade stafettläkare och rekryteringskampanjer i Östeuropa och andra länder. Det kan tyckas märkligt att ett land som Sverige som är högt utvecklat och har traditionellt

---

<sup>314</sup> Harrison (1999), Winblad & Andersson (2010), den senare dock i det begränsade perspektivet av vårdgarantin.

<sup>315</sup> Jones (1999).

<sup>316</sup> Underlagsrapporter till Lorentzi (2016).

<sup>317</sup> Ahlbäck Öberg m.fl. (2016).

<sup>318</sup> Exworthy & Halford (1999).

starkt fokus på välfärdstjänster inte skulle kunna försörja sig självt med denna kompetens. En del av förklaringen till att det har utbildats för få läkare<sup>319</sup> torde ligga i att läkarprofessionen har använt sitt inflytande för att begränsa utexamineringen av läkare, en bild som har bekräftats av representanter för läkarfacket.<sup>320</sup> Detta är en illustration av de intressekonflikter som kan föreligga mellan en profession och allmänintresset. Andra yrkesgrupper kan ha svårt att på detta sätt begränsa utbudet av tjänster, vilket inte hindrar att intresseskillnader kan föreligga och ta sig andra uttryck.

### *Expertisens räckvidd*

Professionens viktigaste tillgång är kunskap inom det område där den är verksam – i juridik för domare och advokater, i ämneskunnande och pedagogiska metoder när det gäller lärare och så vidare. Det är detta kunnande som är basen för professionens relativa autonomi och dess förmåga att hävda andra handlingsalternativ än de som föredras av arbetsgivaren. Samtidigt krävs i praktiken andra kompetenser än de som ingår i yrkesutbildningen för en profession. Inom både rättsväsendet och hälso- och sjukvården är hanteringen av flöden (ärenden, patienter) central för hur systemet fungerar och upplevs av dem som möter det ur brukarens perspektiv. Tillgänglighet, väntetider och vårdkontinuitet är kvalitetsindikatorer som kräver analytiska verktyg av ett helt annat slag än de som lärs ut i utbildningen inom kärnämnen. Den vetenskapliga analysen av sådana flöden, logistik eller operationsanalys, ingår inte i utbildningen utan är en kompetens som måste tillföras utifrån. Samtidigt är det av naturliga orsaker så att ledande poster inom dessa system ofta besätts med personer rekryterade i kraft av sitt ämneskunnande. Vissa individer kan ha förmåga att av egen kraft finna effektiva lösningar på logistikproblem, men generellt sett föreligger en uppenbar risk för att detta viktiga kunnande inte i tillräcklig omfattning integreras i styrningen av de aktuella verksamheterna.

---

<sup>319</sup> Riksrevisionen (2009), s. 10.

<sup>320</sup> Se intervjuer med Läkarförbundets tidigare ordförande Anders Milton i Uppdrag granskning 2009-09-02 (SVT Uppdrag granskning 2009) och med tidigare ordföranden Marie Wedin i *Läkartidningen* 34-35/2013 (2013-08-20) (Wedin 2013).



En relaterad fråga gäller hur yrkeskunnandet faktiskt kommer till användning i praktiken. Det finns en omfattande litteratur kring beslutsfattandets psykologi som i viss utsträckning behandlar också experters beslutsfattande.<sup>321</sup> Även om en expert inom ett område naturligtvis besitter mer kunskaper än genomsnittsindividen, visar det sig att experter i vissa avseenden lider av samma svagheter som andra beslutsfattare. De gör ibland felaktiga bedömningar, har svårt att ifrågasätta sina egna utgångspunkter men kan samtidigt i andra sammanhang falla offer för grupppryck. Hjälpmedel i beslutsfattandet som enkla analytiska formler<sup>322</sup>, checklistor<sup>323</sup> och expertsystem kan innebära radikala förbättringar av besluts kvaliteten. Expertsystem för beslutsstöd finns nu utvecklade för ett stort antal tillämpningar – medicin, juridik, design, felsökning, övervakning och andra.

Beslutsstöd av det här slaget kan alltså förbättra kvaliteten på besluten, samtidigt som de naturligtvis inte ersätter expertisen. Ett flygplan kan i dag inte lyfta utan att de båda piloterna gemensamt har gått igenom en omfattande checklista av åtgärder som ska garantera att de tekniska systemen ska fungera, och denna ordning ifrågasätts inte av någon. På andra områden går förändringarna trögare. Många läkare värjer sig mot tillämpningen av expertsystem inom medicinen, eftersom de uppfattar den som ett hot mot den egna positionen. I USA är det tvärtom på många håll ett krav att läkaren använder sig av ett expertsystem inför ett större beslut (exempelvis valet mellan att operera och att inte operera). Det är läkaren som fattar beslutet, men ett avsteg från vad expertsystemet rekommenderar i en given situation måste motiveras och dokumenteras.

### *Självbilden*

En viktig komponent i en professions självbild är en positiv uppfattning av den egna kompetensen och autonomi. I den utsträckning som denna uppfattning grundas på fakta är den mest av

---

<sup>321</sup> Se Kahneman (2011), kap. 21-23 för en översikt. En sammanfattning finns också i Shanteau (1992).

<sup>322</sup> Dawes (1979).

<sup>323</sup> Gawande (2009).

godo, men det finns en risk för att den övergår i självöverskattning. En studie av socialförsäkringsmålens hantering i förvaltningsdomstolarna genomförd av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får illustrera detta.<sup>324</sup>

Domarkåren är en profession med starkt försvarad bild av den egna autonomin. Internationellt bekräftas den i sådana konstitutioner som har en genomförd tredelning av den offentliga makten enligt Montesquieus politiska filosofi i en lagstiftande, en verkställande och en dömande funktion. I Sverige har denna tredelning inte haft samma betydelse som på kontinenten eller i USA, vilket bland annat kommit till uttryck i att rättskipning och förvaltning tidigare behandlades i samma kapitel i regeringsformen. I den senaste lydelsen av regeringsformen har dock rättskipningen fått ett eget kapitel, möjligen som en anpassning till förhållandena i andra EU-länder.

Domarkårens autonoma ställning bygger på föreställningen att domarna tolkar lagarna helt självständigt, oberoende av både den politiska nivån och förvaltningsmyndigheterna. ISF undersökte i det aktuella projektet graden av autonomi i förhållande till förvaltningen inom kategorin socialförsäkringsmål, närmare bestämt mål rörande vissa förmåner som handläggs av Försäkringskassan. Den som är missnöjd med Försäkringskassans beslut kan begära att beslutet överprövas, vilket då görs inom samma myndighet men av andra tjänstemän än dem som har fattat det ursprungliga beslutet. Om man efter överprövning fortfarande inte är nöjd, kan man begära rättslig prövning i förvaltningsrätt. Ärendet kan efter prövning tas vidare till kammarrätt, medan mål i Högsta förvaltningsdomstolen endast har prejudikatsfunktion och är sällsynta.

Som instrument för undersökningen utnyttjades det faktum att överprövningsärendena fördelas mellan olika kontor inom Försäkringskassan efter födelsedag i månaden, vilket ger statistiskt identiska populationer, samtidigt som normerna som tillämpades inom de olika kontoren visade sig leda till signifikant olika ändringsfrekvenser. Den skillnad i behandling som uppkommer mellan personer födda i olika delar av månaden är alltså helt artificiell. I en autonom prövning av ärendena i domstol skulle

---

<sup>324</sup> ISF (2014a).

denna skevhet rättas till, så att frekvensen av ändrade beslut inte skiljer sig beroende på när man är född. Det visade sig dock i undersökningen att den aktuella skevheten gick i stort sett opåverkad genom den rättsliga prövningen. Annorlunda uttryckt är förvaltningsdomstolarna i sitt arbete helt beroende av förvaltningsmyndighetens grundbeslut, och föreställningen om domstolarnas autonomi måste avvisas som felaktig, åtminstone för denna kategori av ärenden.

### 6.3.3 Summering

#### *Avprofessionalisering, återprofessionalisering*

Det finns grund för kritiken att nya ledningsformer och styrmetoder har lett till avprofessionalisering, och det finns därmed argument för att återföra beslutsmyndighet till olika yrkesgrupper som påverkats negativt av styrningsreformer under senare år. Behovet förefaller dock vara störst för de kategorier som inte är uttalade professioner i den klassiska, trängre mening som begreppet har använts. Lärarkåren är ett exempel på detta. Risken är särskilt hög när styrningen reduceras med hjälp av enkla resultatmått och besluten automatiseras. Tillsättning av chefer med ringa kännedom om verksamheten försvårar också den professionella dialogen i en organisation.

Det finns alltså argument för att professioner bör återfå en del av den auktoritet som kan ha gått förlorad. Samtidigt måste man ta hänsyn till att också professioner representerar ett egenintresse. Det inomprofessionella samtalet är viktigt, men ingen organisation förmår utvärdera sig själv. Ett ökat rörelseutrymme för professionerna måste därför balanseras med resurser för extern analys och utvärdering.

#### *Behovet av extern analys*

Ingen verksamhet kan objektivt utvärdera sig själv. Inför en återföring av professionell auktoritet till de yrkesgrupper som har förlorat den genom de senaste decenniernas förändringar av styrregimen i offentlig sektor är det därför väsentligt att det bibehålls

eller tillskapas en fristående analytisk resurs inom varje sektor av betydelse. En sådan resurs ska ses som en del av professionen utan att ha ett direkt produktionsansvar inom den aktuella sektorn och ha till uppgift att bevaka allmänintresset i sådana avseenden som transparens, likabehandling, legalitet och effektivitet.

## 6.4 Aktiv upphandling

Som konstaterats tidigare i rapporten har outsourcing med åtföljande upphandling i vissa fall inte föregåtts av en grundlig analys av kärnverksamhetens förutsättningar. Förutom att transaktionskostnaderna kan underskattas och vinsterna med outsourcing överskattas riskerar man också att förlora kunskap om viktiga delar av verksamheten och därmed bli en mindre effektiv köpare av externa tjänster. Tillsyn i efterhand tenderar att försummas. Det finns ett maktperspektiv på upphandlingen som måste beaktas så snart beslutet gäller delar av verksamheten som inte är uppenbart perifera.

Om alltså outsourcing och upphandling i vissa avseenden tillgrips för ofta, finns det också exempel på motsatsen, det vill säga att ett upphandlingsförfarande skulle kunna sänka kostnaderna. Nedan ges några exempel på detta.

### *Direktupphandlingar*

Den totala volymen på den offentliga upphandlingen i Sverige uppskattades i en analys år 2014 till 741 miljarder kronor, eller 19 procent av BNP.<sup>325</sup> I en stor kategori situationer råder det ingen diskussion om att en extern producent ska anlitas, utan frågan gäller om ett formellt upphandlingsförfarande ska följas eller upphandlingen ska göras direkt. Samma år uppskattades volymen av direktupphandlingar till 55 miljarder kronor.<sup>326</sup> Detta år höjdes gränsen för direktupphandlingar. Någon strikt analys fanns inte som underlag för detta beslut, utan det synes mer ha varit en eftergift åt ansvariga inom statlig, och framför allt, kommunal

---

<sup>325</sup> Modén m.fl. (2015).

<sup>326</sup> Ibid.

sektor som krävt ökat handlingsutrymme i det lokala beslutsfattandet.<sup>327</sup>

Upphandling är generellt sett ett riskområde för korruption, eftersom det ofta är få personer inblandade i de avgörande besluten och det ofta rör sig om stora belopp. Antalet otillåtna direktupphandlingar är stort.<sup>328</sup> Konkurrensverkets tidigare generaldirektör Dan Sjöblom har påpekat att den höjda beloppsgränsen innebär ökad risk för korruption, och bilden har bekräftats från andra källor.<sup>329</sup> I en formell upphandling med flera leverantörer inblandade finns det ett antal intressenter som har ett egenintresse av att slå larm genom överklagande om de har intryck av att tilldelning har skett på felaktiga grunder. Vid en direktupphandling är situationen en annan, eftersom bara en leverantör blir involverad. Det finns ett krav på dokumentation när värdet av direktupphandlingen överstiger 100 000 kronor, men det är osäkert i vilken utsträckning det kravet kommer att efterlevas. Det är otvivelaktigt så att den högre beloppsgränsen leder till minskad insyn och ökad risk för korruption.

Det finns ytterligare en kostnadshöjande effekt av den högre upphandlingsgränsen. För många projekt är det inte uppenbart vad som utgör en rimlig ersättning till producenten. Denna kan ha en ungefärlig uppfattning om tidsåtgång, materialkostnader etcetera, men normalt är sådana skattningar förenade med osäkerhet. Både uppköpare och producent har intresse av att prisnivån hamnar under upphandlingströskeln för att slippa upphandlingsförfarandet, och producenten har därtill ett intresse av att prisnivån ligger så högt som möjligt. Om man höjer upphandlingsgränsen, är det därför högst sannolikt att priserna stiger och att den offentliga sektorns utgifter ökar.

### *Premiepensioner, assistanstjänster*

Som visats i avsnitt 5.2.3 skulle en mer aktiv upphandling kunna leda till betydande besparingar inom så skilda områden som premiepensioner och assistansersättningen. Vad man får ge upp i

---

<sup>327</sup> Molander (2013b).

<sup>328</sup> Se <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn/otillaten-direktupphandling/>.

<sup>329</sup> Sjöblom (2015). För en aktuell lägesrapport från byggbranschen, se Fröberg (2016).

utbyte mot dessa vinster är den obegränsade friheten i val av pensionsfonder respektive val av assistansanordnare. I det första fallet skulle detta för en överväldigande majoritet av de blivande pensionärerna över huvud taget inte upplevas som en försämring; för åtskilliga skulle det tvärtom leda till ett bättre utfall. I fallet med assistanstjänsterna skulle inskränkningen vara tydlig men inte nödvändigtvis besvärande. De frigjorda medlen skulle till en del kunna användas för en höjning av ambitionsnivån, om så bedöms som politiskt lämpligt.

## 6.5 Effektivare flödeshantering

Hantering av stora flöden är ett universellt styrningsproblem inom den offentliga sektorn och kan gälla så vitt skilda verksamheter som resande inom kollektivtrafik, patienter inom sjukvården, ärenden hos handläggande myndigheter eller interner inom kriminalvården. Det finns en väl etablerad teori (operationsanalys) för att styra den typen av flöden optimalt med sikte på korta väntetider, låga kostnader eller andra mål som kan ha satts upp, och det bedrivs också forskning med sikte på nya tillämpningar vid olika centrum-bildningar.<sup>330</sup> Operationsanalys används relativt ofta inom privata verksamheter som transport- och logistikföretag, mer sällan inom den offentliga sektorn.

I nuläget saknas ofta strategier för flödeshantering inom offentliga verksamheter. Antingen låter man flöden styras av generella och oanalyserade regler av typen handläggning efter inkommande turordning, eller också låter man handläggarna spontant avgöra vilken ordning som ska gälla. Båda alternativen kan innebära långa väntetider och andra olägenheter för dem som ska betjänas. ISF har i två rapporter från Försäkringskassans verksamhet – förmånerna sjukpenning och bostadstillägg – illustrerat användningen av köteori.<sup>331</sup> Analytiska hjälpmedel av det här slaget möjliggör fördjupade kvalitetsanalyser med sikte på väntetider, och man kan också avgöra exempelvis vad det innebär för den genomsnittliga väntetiden att låta vissa prioriterade grupper

<sup>330</sup> Ett kunskapscentrum är Swedish Institute of Computer Science (SICS) i Kista. För tillämpningar inom sjukvården, se Rognes & Krohwinkel Karlsson (2012).

<sup>331</sup> ISF (2010b, 2012a).

hanteras med förtur (t.ex. låginkomsthushåll som är särskilt beroende av utbetalningar av förmåner).

För att öka effektiviteten inom den offentliga sektorns flödeshantering är det angeläget att denna kunskap överförs och nyttiggörs. I vissa fall kan det röra sig om forskningsnära projekt, men ofta handlar det om rutinbetonade tillämpningar av existerande metoder. För att åstadkomma en effektiv spridning och tillämpning av denna kunskap inom den offentliga sektorn vore det lämpligt att skapa ett särskilt kunskapscentrum som kan sammanställa erfarenheter från olika tillämpningsområden och också agera mäklare mellan myndigheter i behov av utvecklingsinsatser och forskare eller konsulter. Någon uppenbar kandidat finns inte i nuläget, men en gemensam institution för statlig och kommunal sektor knuten till exempelvis Statskontoret skulle kunna vara ett alternativ. Privatisering är en långsam och svårmotiverad omväg för att åstadkomma effektivitetsförbättringarna, och den är dessutom över huvud taget inte möjlig för vissa offentliga funktioner.

## 6.6 Resultatstyrningens framtida roll

I den allmänna debatten har *new public management* felaktigt kommit att identifieras med resultatstyrning, och kraven på utrensning av dysfunktionella styrmetoder har därför kommit att riktas också mot den. *Resultatstyrning* är ett mångtydigt begrepp, och en del av de motsättningar som råder i debatten kan förklaras av att olika deltagare använder begreppet i olika betydelser. Det finns därför anledning att noga specificera vilket bruk av resultatinformation som man argumenterar för eller emot. De viktigaste aspekterna är dels vilken nivå som resultatinformationen avser – utgiftsområde, myndighet, enheter eller individer – dels hur stark kopplingen mellan resultat och resurstilldelning är tänkt att vara. I detta avsnitt separeras därför resultatstyrning på aggregerad nivå – utgiftsområden och myndigheter – från resultatstyrning på lägre nivåer.

### 6.6.1 Motiv och bakgrund

Det finns ett inbyggt informationsproblem i den demokratiska besluts- och ansvarsmodellen som gör att det behövs institutioner för granskning och ansvarsutkrävande.<sup>332</sup> Informationsproblemet beror på det enkla och existentiella faktum att den förverkligade politiken i praktiken aldrig utfaller precis som avsett. För att det ska vara möjligt för de politiska beslutsfattarna att ta ansvar för sina beslut krävs information om förvaltningens förmåga att genomföra de politiska besluten. Efterfrågan på granskning och utvärdering är därför ingenting nytt utan ett nödvändigt inslag i demokratin.

Självständiga myndigheter och en offentlig förvaltning byggd på en relativt tydlig arbetsfördelning mellan politisk ledning och tjänstemän har en lång tradition. Den är dock inte så lång som det ofta hävdas utan kan dateras till någon gång efter sekelskiftet 1900.<sup>333</sup> Denna tradition passar väl till resultatstyrningsmodellen, vilket förklarar varför Sverige utomlands ofta uppfattats som liggande i framkant av utvecklingen. Den resultatstyrningsreform som genomfördes med början 1988 hade dock andra förtecken än den anglosaxiska NPM-modellen. De allmänna idéerna bakom resultatstyrningen har haft brett politiskt stöd i Sverige och har inte passats in i något tydligt vänster/höger-mönster.

#### *Innebörd*

Begreppet *resultatstyrning* kan ha olika betydelser. En enkel tolkning är att det helt enkelt handlar om att fokus i styrningen av en verksamhet ligger på resultat snarare än på procedurer, och att man i analysen av resultat tar hjälp av uppföljningar och utvärderingar. En sådan allmänt hållen definition återfinns till exempel i en tidig proposition som behandlar ämnet:<sup>334</sup>

Resultatstyrning av statlig verksamhet innebär att mål anges, att resultaten följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder.

---

<sup>332</sup> Ahlbäck (1999).

<sup>333</sup> Se historieskrivningen i SOU 1983:39, kap. 3.

<sup>334</sup> Prop. 1998/99:1, s. 149.



Med den tolkningen torde de flesta i en saklig diskussion vara överens om att resultatstyrning är önskvärd. Uttryckt på detta sätt kan synsättet framstå som närmast trivialt – självklart ska en verksamhet bedömas efter vad som åstadkoms och inte efter vilka resurser som sätts in – men ofta argumenteras i den politiska debatten mer kring vilka insatser som ett visst samhällsproblem kan anses kräva än vilka resultat som faktiskt har uppnåtts eller kan förväntas, så rekommendationen är mindre trivial än den i förstone kan synas.

En annan innebörd av begreppet *resultatstyrning* är att resursallokeringen knyts direkt till utfallet mätt med sådana indikatorer som står till buds, mer eller mindre automatiskt. Exempel på det senare är när skolorna ersätts med ett belopp per elev, när universiteten ersätts med ett visst belopp per utexaminerad student eller när vårdgivare ersätts per listad patient, per behandlingstillfälle eller någon kombination av dessa och andra resultatmått. Om ersättningen kopplas direkt till en indikator för utfallet samtidigt som denna indikator inte har hundra procentig träffsäkerhet, ökar risken för pervertering av incitamenten, eftersom en viss produktionsenhets fortbestånd kan vara direkt beroende av att intäktstillflödet hålls på en viss nivå.

Få torde som sagt ha invändningar mot att man på något sätt observerar vad en viss verksamhet ger; det är oftast när man går längre och kopplar informationen till resursallokeringen som problem och meningsskiljaktigheter brukar uppstå. En trappa med stegvis starkare koppling mellan resultat och resurstilldelning kan se ut på följande sätt:

- Resultatinformation tas fram av den produktionsansvariga enheten och används endast internt i en professionell diskussion.
- Resultatinformationen publiceras och är en del av diskussionsunderlaget mellan uppdragsgivare och utförare (t.ex. departement och myndighet).
- Som ovan, men resultaten kopplas dessutom till resurstilldelningen på en övergripande nivå. Beroende på resultatens natur kan förbättrade resultat leda till mer eller mindre resurser (skolor med resultatet under genomsnittet kan få mer eller mindre resurser).

- Som ovan, men resurstilldelningen kopplas mer automatiskt till resultaten enligt en i förväg bestämd regel (universitet och högskolor får ersättning per utexaminerad student, hälso- och sjukvården per behandlingstillfälle etc.).
- Resultaten påverkar resurstilldelningen också på lägre nivåer i systemet, enheter eller i extremfallet lönesättningen på individnivå.

När man tar ställning till resultatstyrningens plats i förvaltningen, måste alltså den tänkta användningen enligt ovan preciseras. De mest kritiska synpunkterna i den allmänna debatten kring resultatstyrning har gällt former där resurstilldelningen sker mer eller mindre automatiskt enligt i förväg givna regler, det vill säga de två sista stegen i den ovan skisserade trappan.

### *Kritik och omprövning*

Erfarenheterna av och kritiken mot resultatstyrningen samlades av den så kallade Styretredningen i rapporten *Att styra staten*.<sup>335</sup> Utredarna föreslog en mer verksamhetsanpassad resultatstyrning och förenklade regleringsbrev. Permanenta mål för verksamheten borde skrivas in i myndigheternas instruktion snarare än i regleringsbreven. Det nu gällande kravet på resultatredovisningen lyder:<sup>336</sup>

Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

---

<sup>335</sup> SOU 2007:75. Rapporten innehåller också en historisk översikt över styrningens utveckling.

<sup>336</sup> Förordn. (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap. 1§.

Ekonomistyrningsverket har på regeringens uppdrag studerat hur de nya bestämmelserna har förändrat praxis och attityder till resultatstyrningen.<sup>337</sup> Intressanta är myndigheternas kommentarer att fokus på prestationer riskerar att skymma den djupare måldiskussionen och att mer energi borde läggas på effekter än på prestationer.<sup>338</sup>

## 6.6.2 En taxonomi för verksamheter

Resultatstyrning kan som sagts bedrivas på olika nivåer och knytas mer eller mindre starkt till resurstilldelningen. För den offentliga verksamheten kan det vara lämpligt att hålla isär tre nivåer:

- den övergripande nivån: de stora politiska visionerna, som är av särskilt intresse för riksdagen
- mellannivån: en mer operativ nivå, som ofta motsvarar myndigheterna
- mikronivån: enheter, i extremfallet enskilda medarbetare

### *Den övergripande nivån*

Målformuleringar på den övergripande nivån är ofta mycket allmänt hållna. För utgiftsområde 16, *Utbildning och universitetsforskning*, heter det: ”Målet för utgiftsområdet är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet”. Motsvarande formulering för utgiftsområde 23, *Areella näringar, landsbygd och livsmedel*, lyder: ”att insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. De gröna näringarna ska vara livskraftiga och bidra till klimatomställningen och att naturresurserna används hållbart”. Målformuleringar av det slaget kan självfallet inte användas direkt utan måste preciseras, brytas ner i delmål och knytas till observerbara utfall. Så finns inom utgiftsområde 23 särskilda mål för skogsbruket, ett produktionsmål och ett miljömål. För själva miljöpolitiken finns 16 miljökvalitetsmål.

---

<sup>337</sup> ESV (2010), (2012).

<sup>338</sup> Se ESV (2012), kap. 6.

Nerbrytningen i olika delmål är väsentlig, eftersom den aktualiserar en viktig restriktion på politikens utformning – att antalet medel som ska utnyttjas för att realisera målen måste vara minst lika stort som antalet mål.<sup>339</sup> Konstaterandet kan låta enkelt, men inte desto mindre syndas det i politiken tämligen ofta mot regeln. Så sökte man exempelvis under lång tid uppnå ett flertal olika mål för livsmedels- och jordbrukspolitiken med ett enda medel, prisreglering på vissa jordbruksråvaror, och det var först med 1990 års riksdagsbeslut som det utvecklades en instrument-samling som var tillräckligt rik för att målen skulle kunna uppnås.<sup>340</sup>

### *Mellannivån – behovet av verksamhetsanpassning*

Resultatstyrningen har förutsättningar att bli mer operativ på mellannivån. I praktiken kommer det ofta att handla om blandningar av prestationer och effekter.

En återkommande och korrekt kritik mot det sätt på vilket resultatstyrningen har genomförts är att den inte i tillräcklig utsträckning har anpassats till den verksamhet som är i fokus. Man kan inte räkna med att denna styrform ska fungera lika väl för alla de olika typer av myndigheter som finns inom förvaltningen. Myndigheterna måste sorteras efter sin huvudsakliga verksamhet innan man kan uttala sig om huruvida resultatstyrning ska tillämpas och i så fall på vilket sätt. En utgångspunkt för sorteringen av myndigheter har föreslagits av Premfors m.fl.<sup>341</sup> Den bygger på kategorierna myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning. Eftersom de centrala frågorna i denna rapport gäller offentligt kontra privat, används något annorlunda byggstenar.

Tanken är att utnyttja schemat i analysen av resultatstyrningen och därefter söka definiera tillsyns- och utvärderingsgruppens

---

<sup>339</sup> Detta återspeglar den gamla matematiska insikten att man måste ha minst lika många obekanta som ekvationer för att kunna ha förhoppningar om att ett system av ekvationer ska ha en lösning.

<sup>340</sup> Se analysen i Ds 1989:63.

<sup>341</sup> Premfors m.fl. (2009).

relation till övrig statsförvaltning och privat sektor. Ofta är mer än en aktivitet representerad i en myndighet. Resultatanalysen får då anpassas efter varje aktivitet för sig.

De huvudkategorier som används i det följande är:

- policyutveckling
- myndighetsutövning
- produktion av kollektiva varor och tjänster i egen regi
- produktion av andra varor och tjänster
- delegerad produktion
- tillsyn och utvärdering.

*Policyutveckling* syftar till att omsätta politiska mål i handlingsprogram och praktisk verksamhet. Den naturliga platsen för policyutveckling är Regeringskansliet, men som har konstaterats i analysen i boken *Vem styr?* har resursknapphet i Regeringskansliet lett till att policyutveckling i betydande utsträckning har kommit att förläggas till myndigheter.<sup>342</sup>

*Myndighetsutövning* hör till den statliga sektorns kärnverksamhet, som blott undantagsvis kan delegeras. Med begreppet avses ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.<sup>343</sup> I juridisk terminologi kallas annan verksamhet än myndighetsutövning faktiskt handlande. Det normala är att båda typerna av verksamhet förekommer inom en myndighet; så är till exempel undervisning av en elev *faktiskt handlande*, medan en eventuell delegering av en elev är myndighetsutövning.

*Produktion av kollektiva varor och tjänster i egen regi* är den klassiska huvuduppgiften för staten och representeras av stora myndigheter som Skatteverket, Försäkringskassan, Försvarsmakten, Polisen och av domstolarna. Att produktionen sker i egen regi hindrar självfallet inte att vissa stödfunktioner handhas av externa producenter. En av de centrala frågorna i verksamhetsstyrningen är att avgöra vad som hör till den kärnverksamhet som inte bör läggas ut.

---

<sup>342</sup> Molander m.fl. (2002).

<sup>343</sup> Hellners & Malmqvist (2007), kapitel 3.

Motsatsen till kollektiva varor och tjänster i ekonomisk terminologi är privata, det vill säga varor och tjänster som har en tydlig mottagare och där de externa effekterna av produktion eller konsumtion är små eller obefintliga. I en mycket enkel mening är utbildning och sjukvård privata tjänster, eftersom mottagarna är individer – elever respektive patienter. Som konstaterades i föregående kapitel finns det ofta kollektiva dimensioner eller andra marknadsmisslyckanden, som kan motivera offentligt ansvar också för privata tjänster.

Rådgivning och forskning är separata kategorier i Premfors m.fl. analys. Rådgivning är ett specialfall av tjänsteproduktion där tjänsten – information – inte är framtagen för en enskild mottagares räkning utan är avsedd för större kollektiv som patientgrupper, utlandsresenärer eller befolkningen i stort. I fallet forskning och utveckling är mottagaren ännu mer diffus. Kretsen av mottagare av den producerade kunskapen omfattar inte bara potentiellt hela befolkningen utan också framtida generationer och, på grund av forskningens internationella karaktär, medborgare i andra länder. Det finns dock ingen anledning att i den diskussion som förs i denna rapport skilja ut just dessa former av tjänsteproduktion, utan det är det kollektiva inslaget som är det väsentliga.

*Produktion av andra varor och tjänster* syftar på sådana aktiviteter där myndigheterna inte hanterar rättigheter och skyldigheter eller där tjänsterna inte har en uttalat kollektiv karaktär. Det kan gälla tjänster som mot ersättning produceras för en viss kunds räkning eller bidrag som efter prövning betalas ut till enskilda mottagare som företag eller organisationer. Gränsdragningen mellan vad som är kollektivt och vad som inte är det kan naturligtvis i det enskilda fallet bli föremål för diskussion.

Tjänsteproduktionen är *delegerad* för viktiga välfärdsfunktioner som grundläggande utbildning, vård och omsorg. Kommuner och landsting är här huvudproducenter, med kompletterande insatser från privat sektor. Staten är fortfarande huvudman i den meningen att det är staten som fastlägger de grundläggande villkoren i nationella lagar som skollagen och hälso- och sjukvårdslagen, men det saknas en statlig myndighet som är direkt involverad i handläggningen av ärenden eller produktionen av tjänster. I och med att uppdragsgivare och utförare har skilts åt uppkommer ett

agentproblem; uppdragsgivaren staten måste med ett rimligt mått av säkerhet garantera att tjänsterna utförs på det sätt som lagarna föreskriver. Detta är bakgrunden till de tillsynsmyndigheter som skapats på de aktuella områdena – Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg med flera.

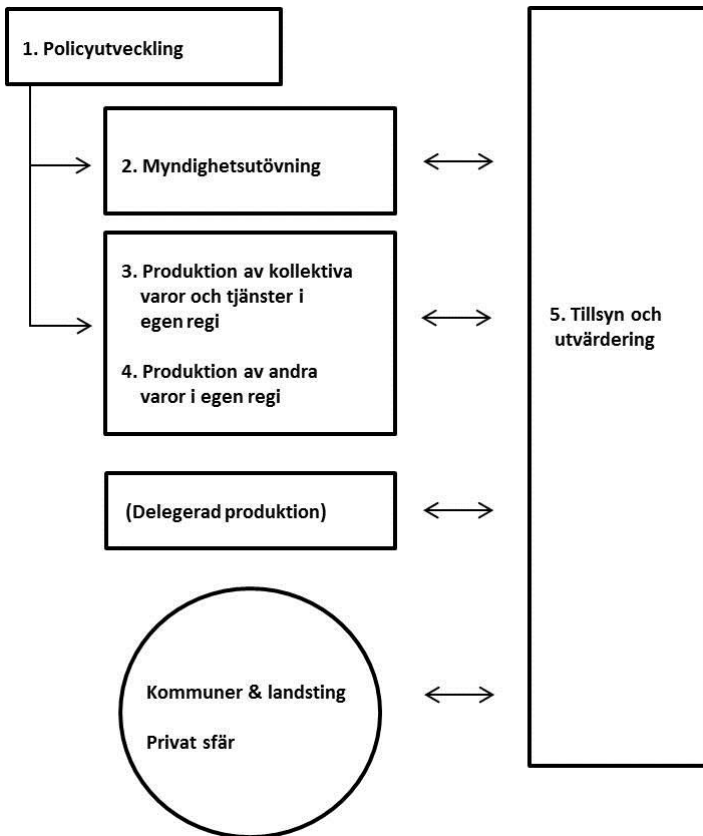
Även för verksamheter som bedrivs helt i *privat regi* har staten som framgång ett betydande ansvar. Staten uppträder i sådana fall exempelvis som konfliktlösare (skadeståndsrätt, domstolar), för att balansera parternas positioner i situationer med olika former av asymmetrier (konsumenträtt, marknadsdomstol), garantera långsiktigt hållbar produktion (skogsvårdslag) eller begränsa miljöpåverkan. Domstolar och olika typer av tillsynsmyndigheter blir här statens huvudinstrument.

Kategorin *tillsyn och utvärdering* blir ganska heterogen, beroende på att den verksamhet som är föremål för analyserna varierar kraftigt. I vissa fall handlar det om klassisk tillsyn över juridiska personer utanför staten, medan det i andra kan röra sig om kvalificerade utvärderingar som inbegriper både statliga institutioner och juridiska personer utanför staten. Även blandningar av dessa aktiviteter kan förekomma inom en och samma myndighet.

Detta är alltså de fem huvudkategorier för statliga myndigheters aktiviteter som föreslås använda i fortsättningen: *policyutveckling, myndighetsutövning, produktion av kollektiva nyttigheter, produktion av andra varor och tjänster* samt *tillsyn och utvärdering*. Ofta bedriver en myndighet verksamhet inom mer än en kategori. Ibland är en aktivitet den klart dominerande, medan övriga har karaktären av stödfunktioner (t.ex. information och rådgivning). Styrningen och resultatredovisningen får anpassas till situationen.

En komplett lista över de statliga myndigheterna insorterade i tillämpliga kategorier ges i bilaga 1. Vissa myndigheter kommer till följd av sitt uppdrag att höra till mer än en kategori.

Figur 6.1 Huvudkategorier av statliga myndigheter



### 6.6.3 Verksamhetsanpassade resultatmått–mellannivån

Anledningen till att resultatstyrningen har blivit eller i alla fall uppfattats som kantig och illa anpassad till verksamheten är att man ofta har underskattat det intellektuella arbete som krävs för att resultatmått ska kunna fylla sin funktion. Utvecklingen av resultatmått är en kvalificerad analysuppgift och måste baseras på en dialog mellan departement, myndighet och analytiker som inte ansvarar för verksamheten. Det finns, som figur 6.1 antyder, anledning att skilja mellan myndigheter som huvudsakligen ägnar sig åt myndighetsutövning och sådana som ägnar sig åt faktiskt handlande, mellan myndigheter som har masskontakter med allmänheten och sådana som uppträder i en utpräglad expertroll



och så vidare. Nedan lämnas först några allmänt hållna kommentarer; därefter studeras mer detaljerat utformningen av resultatmått för några enskilda myndighetsområden.

### *Policyanalys*

För policyanalytisk verksamhet torde det inte vara aktuellt med resultatstyrning över huvud taget. Kvantitetsmått är inte intressanta i sammanhanget, och kvaliteten får bedömas i samspel mellan uppdragsgivare och utförare, i remissbehandling, i den allmänna debatten och i separata kvalitetsbedömningar.

### *Myndighetsutövning*

Myndighetsutövning karaktäriseras i den typiska myndigheten av flöden av ärenden. För myndigheter med masskontakter med allmänheten – Försäkringskassan, Skatteverket – kan dessa flöden vara mycket stora och dessutom innehålla ärenden av mycket skiftande komplexitet. Relevanta resultatmått med inriktning mot kvalitet kan vara *korrekt tillämpning av lagstiftningen, väntetider eller begriplighet i kommunikationen med medborgarna*. Korrekt tillämpning innebär restriktioner i mer än en riktning; en rättighet eller en skyldighet definierad i lagstiftningen ska i tillämpningen inte omfatta vare sig för många eller för få personer. Även väntetiderna kan ha betydelse för rättssäkerheten; exempelvis kan vittnesutsagor i domstol förlora i värde, om det förflyter lång tid mellan brott och förhandlingar i domstol. Ett relevant kvantitetsmått för effektiviteten är *kostnad per handlagt ärende*.

Vissa myndigheter har inte denna typ av masskontakter utan i stället ett fåtal ärenden som initierats av företag eller organisationer. Det kan gälla tillståndsgivning för miljöfarlig verksamhet eller statligt stöd till en verksamhet. Kravet på korrekt tillämpning blir i sådana fall särskilt viktigt, men även väntetider kan vara betydelsefulla.

För myndighetsutövning gäller att myndigheten normalt har stor auktoritet över verksamheten. Det blir därför förhållandevis enkelt att enas om vad som rimligen kan krävas och vad som är kriterier på ett väl utfört arbete, så länge uppmärksamheten riktas

mot prestationerna. Kraftiga variationer i inflödet av ärenden kan vara en komplikation, men man får i sådana fall relatera vad som har åstadkommit i förhållande till de inträffade variationerna.

Problemen blir större om man vidgar resultatdiskussionen till att omfatta effekterna i samhället av myndighetens verksamhet. Den information som politiska beslutsfattare efterfrågar gäller i de flesta fall vilka effekter myndigheternas verksamhet får på samhället i stort och inte den administrativa effektiviteten, även om exempelvis långa väntetider eller felaktiga utbetalningar kan bli politiska frågor. Men med fokus på hur olika offentliga ingrepp påverkar samhället närmar man sig utvärderingsfrågor snarare än resultatredovisning.

### *Produktion av tjänster och varor*

Även för myndigheter som ägnar sig åt produktion av tjänster och varor krävs en kombination av kvalitets- och effektivitetsmått för att beskrivningen av verksamheten ska få bredd och djup. Utformningen måste ta hänsyn till både karaktären hos det som produceras och vilka som är mottagare. I det enklaste fallet – privata tjänster – är mottagarna personer som kan identifieras, antingen individer eller hushåll som söker information och andra tjänster eller juridiska personer som köper kvalificerade tjänster från myndigheter. Det kan handla om konsumentupplysning från Konsumentverket, konsultinsatser från Skogsstyrelsen eller försäkringar från Exportkreditnämnden. Ett enkelt kriterium på att verksamheten utförs på ett tillfredsställande sätt blir i dessa fall att det finns en rimlig efterfrågan på tjänsterna.

Ju mer kollektiv karaktär tjänsten har, desto svårare är det att precisera vem den egentliga mottagaren är. Information och rådgivning har ofta inte någon identifierad mottagare utan riktar sig till en identifierbar grupp av medborgare eller yrkesutövare. Det kan exempelvis gälla information till medborgare i en viss livssituation, anställda inom hälso- och sjukvården eller personer som överväger att starta en kommersiell verksamhet och behöver veta vilka regler som gäller på området i fråga.

En ofta utnyttjad väg att mäta kvalitet är att enkäter som riktas till dem som utnyttjar tjänsterna i fråga eller till en bredare allmän-

het. I det första fallet fångar man bara den privata dimensionen, och den kollektiva är svår att få grepp om även med en bredare upptagning. Enkäterna kan kompletteras med massmedierelaterade mått som genomslag, positiva respektive negativa omnämningen etcetera.

För klart uttalade kollektiva tjänster blir problemet att utveckla resultatmått ännu större. Exempelvis är Försvarsmaktens huvuduppgift att avskräcka potentiella angripare från att attackera Sverige eller på annat sätt hota landets självständighet. Frånvaron av sådana attacker eller hot kan alltså ses som en bekräftelse på att myndigheten lyckats i sitt värv, men det är naturligtvis omöjligt att utan vidare analys avgöra i vilken utsträckning det beror på myndighetens insatser och vad som har styrts av yttre faktorer. Här har lösningen ofta blivit att följa vad andra stater i regionen och globalt företar sig på det säkerhetspolitiska området och ur sådana observationer dra slutsatser om inriktning och dimensionering.

Kunskapsproduktion är ett annat exempel på en nyttighet som i väsentlig utsträckning är kollektiv till karaktären. Tillämpad forskning bedrivs med sikte på en viss användning och har därmed en på förhand någorlunda avgränsad mottagarkrets; sedan är det en annan sak att forskningens resultat kan leda till oväntade användningar på andra områden. För grundforskning är den kollektiva karaktären ännu mera uttalad; här ligger en del av verksamhetsidén i att resultatet inte är förutsägbart. Att söka efter nöjda avnämare i omvärlden blir meningslöst, och resultatdiskussionen blir med nödvändighet inomprofessionell. Huvudinstrumentet för att mäta kvalitet och kvantitet inom den akademiska sfären är citeringsanalys, som där har en lång tradition. Det intressanta med detta exempel är att den formen av kvalitetsmätning – som ju rör prestationer snarare än effekter i samhället – har utvecklats av det akademiska systemet självt och inte är någon utifrån pålagd måttstock. Detta hindrar inte att användningen av citeringsräkning som kvalitetsmått kan vara fylld av problem.

Också inom området produktion av tjänster och varor beror problemet med resultatorientering av om fokus ligger på det som produceras – prestationen – eller på de effekter som produktionen har i samhället. När perspektivet vidgas och frågan handlar mer om utvärdering än om värdering av prestationer, tvingas man ta

ställning till utvärderingens alla problem: avgränsning av vilka effekter som ska beaktas, vilka orsakssamband som kan härledas och så vidare. Detta gäller såväl för kollektiva varor och tjänster som för dem som beskrivs som privata, eftersom också de sistnämnda har kollektiva dimensioner.

### *Tillsyns- och utvärderingsmyndigheter*

Tillsyns- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet varierar starkt beroende på vad huvuduppgiften är och i vilken sektor de är aktiva. Vissa är inriktade mot legalitetsaspekten i den granskade verksamheten, i vilket fall tillsynen bör bedömas efter vilket mått av integritet myndigheten uppvisar i inriktningen av verksamheten, den juridiska kvaliteten hos genomförda granskningar och antalet granskningar. När verksamheten i stället är inriktad mot utvärdering, närmar den sig policyanalys och blir svårare att värdera med sådana mått.

Vad som granskas eller utvärderas har också betydelse. Vissa av myndigheterna inom denna kategori, som Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, är inriktade framför allt mot privat sektor. Andra har fokus på den kommunala sektorn och dess produktion av välfärdstjänster; hit hör Inspektionen för vård och omsorg och Skolinspektionen. Andra åter, som Inspektionen för socialförsäkringen, utför sitt uppdrag huvudsakligen inom den statliga sektorn. Även här krävs en kombination av kvalitetsmått (korrekta och relevanta insatser, effekter av verksamheten) och effektivitetsmått (andel täckta tillsynsobjekt etc.). I bedömningen av effekterna av tillsynen måste man självfallet beakta vilka sanktionsmöjligheter som myndigheten har till sitt förfogande. Vissa myndigheter kan utdöma vite eller till och med avbryta en verksamhet, medan andra är beroende av att de granskade verksamheterna eller den politiska nivån tar till sig de analyser som genomförs och vidtar de åtgärder som är påkallade.

### **6.6.4 Exempel – resultatstyrning på mellannivån**

För att konkretisera diskussionen kring mål och resultatstyrning på utgiftsområdes- och myndighetsnivå görs här en genomgång av

några utgiftsområden och myndigheter. Exempelen är valda med syfte att illustrera variationen i myndigheternas verksamhet: myndighetsutövning gentemot enskilda och företag (Skatteverket), tjänsteproduktion för enskilda och produktion av kollektiva nyttigheter (universitet och högskolor) och tjänsteproduktion för företag (Vinnova inom utgiftsområdet Näringsliv). Samtliga uppgifter är hämtade från budgetpropositionen för 2016 där inte annat anges. Här ges endast exempel; den fullständiga förteckningen för de aktuella utgiftsområdena hänvisas till budgetpropositionen för 2016.<sup>344</sup>

### *Utgiftsområde 3: Skatt, tull och exekution*

Utgiftsområde 3 omfattar huvuduppgifterna beskattning, uppbörd av skatt, tull och avgifter samt verkställighet och indrivning av skatter och avgifter. Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket är förvaltningsmyndigheterna inom området.

Målet för utgiftsområdet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och att bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Regeringen avstår i propositionen från att definiera resultatindikatorer kopplade till detta mål och formulerar i stället en gemensam grupp av resultatindikatorer och bedömningsgrunder, exempelvis total uppbörd och indrivet belopp. För Skatteverket finns tre delmål och 21 indikatorer och bedömningsgrunder.

Det kan konstateras att det rör sig om en blandning av ganska olika indikatorer. Vissa avser resultat, som dock i väsentlig utsträckning beror av faktorer bortom Skatteverkets kontroll. En annan grupp omfattar gjorda insatser – genomförda revisioner, brottsutredningar, antal anställda och total resursförbrukning – där den sistnämnda avgörs av riksdagen i och med budgetbeslutet. En tredje grupp är avsedd att fånga kvaliteten på verksamheten i olika avseenden: resultat från intervjuundersökningar, andel överprövningar i domstol som resulterar i ändringar och uttalanden från Riksrevisionen.

---

<sup>344</sup> Prop. 2015/16:1.

Både indikatorer och bedömningsgrunder är förknippade med problem. Antalet domstolsprövningar som resulterar i ändring är tänkt som en extern kvalitetsindikator, något som dock förutsätter att domstolarna är helt självständiga i sin bedömning.<sup>345</sup> Indikatorn är också problematisk i den meningen att den kan skapa felaktiga incitament hos handläggarna; eftersom gynnande beslut normalt inte överklagas, finns en risk för undertaxering.

### *Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning*

Utgiftsområdet domineras av kommuner, landsting och privata bolag inom grundutbildning, medan staten ansvarar för specialskolan, sameskolan och merparten av universitet och högskolor. *Målet* för utgiftsområdet är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. För denna övergripande nivå används ett antal indikatorer och bedömningsgrunder, såsom befolkningens utbildningsnivå i internationell jämförelse, resultaten från flera internationella undersökningar av kunskaper<sup>346</sup> och lärares kompetensnivå och arbetssituation. Det övergripande målet omformuleras till specifika mål för de olika områdena. Till dessa finns knutna ett antal indikatorer, exempelvis resultat på nationella prov i grundskola och andelen elever som uppnått kunskapskraven i samtliga grundskolans ämnen i årskurs 9.

För forskningen gäller resultatmått som antal vetenskapliga artiklar och genomsnittligt antal fältnormaliserade<sup>347</sup> citeringar för olika vetenskapsområden i Sverige. Här tillämpas renodlade prestationsmått relaterade till publicerings- och citeringsfrekvens hos forskarkåren.

För utbildningsområdet gäller liksom för skatteområdet att uppnådda resultat påverkas också av faktorer som skolan själv inte råår över – variationer i elevernas socioekonomiska bakgrund,

---

<sup>345</sup> Se den tidigare refererade ISF (2014a) för en analys av socialförsäkringsmålen.

<sup>346</sup> PIAAC (undersökning av vuxnas färdigheter), PISA (undersökning av femtonåringars kunskaper inom matematik, naturvetenskap och läsförståelse), TIMSS (undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och 8), PIRLS (undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och 8) och TALIS (undersökning av läsförmågan hos elever i årskurs 4).

<sup>347</sup> Se förklaring i den följande texten.

attityder hos eleverna, konkurrens med aktiviteter utanför skolan och så vidare. Prestationsmåten är i varierande utsträckning problematiska. Av betydelse för styrningen på universitets- och högskolenivå är att resurstilldelning beror dels på antalet registrerade studenter (helårsstudenter), dels på hur många examenspoäng (helårsprestationer) dessa samlar ihop under ett år. Denna knytning till genomströmningshastigheten skapar en spänning mellan kvalitets- och kvantitetskrav.

Forskningsområdet skiljer sig väsentligt från utbildningen. Den är, om man bortser från uppdragsforskning, rent kollektiv till sin natur, varför man är beroende av särskilda kvalitetsmätningar för att få ett grepp om forskningens nivå och utveckling över tiden. Eftersom publicerings- och citeringskulturen skiljer sig mellan olika forskningsfält, krävs för en korrekt jämförelse att man relaterar frekvensen till vad som är normalt. Det är denna justering som är innebörden av begreppet *fältnormering*.

Även efter sådana justeringar föreligger dock problem. Eftersom inte bara forskare utan också tidskrifter rankas, kommer forskarna att söka publicera sig i tidskrifter med hög ranking. Denna drift leder till en självförstärkande effekt, som ger redaktörerna och granskarna på dessa tidskrifter ett oproportionerligt inflytande över forskningens utveckling. Inom ämnet nationalekonomi exempelvis intar en handfull amerikanska tidskrifter en sådan position, med svåröverskådliga konsekvenser för både forskning och policybildning i Sverige.<sup>348</sup>

#### *Utgiftsområde 24: Näringsliv*

Utgiftsområdet omfattar näringspolitik samt utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande. *Målet* för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, ”Europa 2020”. *Målet* för utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande innehåller bland annat högsta möjliga grad av frihandel, ökande handelsutbyte

---

<sup>348</sup> Se diskussionen i Björklund (2014).

mellan Sverige och världen och ökade utländska investeringar i Sverige. Till detta läggs: "Sverige ska främja en fri och rättvis världshandel. Vi kommer att arbeta för progressiva internationella handelsavtal och riva handelshinder samtidigt som vi står upp för miljön, löntagarnas intressen och människors hälsa. Handelsavtal ska respektera demokratiskt fattade beslut." Det bör observeras att det i vissa situationer föreligger en spänning mellan målet om högsta möjliga grad av frihandel och de övriga ambitioner som formuleras.<sup>349</sup>

Näringspolitiken rymmer insatser för att skapa goda ramvillkor för företagandet, konkurrensfrämjande arbete, turistfrämjande, immaterial- och associationsrättsliga frågor samt geologi och mineralhantering. Indikatorer som används för att redovisa resultaten för näringspolitiken är bland annat Sveriges internationella konkurrenskraft (relativ enhetsarbetskostnad och exportförmåga) och innovation bland svenska företag (näringslivets FoU, innovationsverksamhet i företagen och immaterialrätt). Här gäller liksom för de andra utgiftsområdena att staten bara i begränsad omfattning påverkar utfallet och då i första hand genom att besluta om regelverket, i viss utsträckning också genom stöd till innovation och företagsutveckling.

### 6.6.5 Resultatstyrning på mikronivå

Det karaktäristiska för användningen av resultatstyrning på den övergripande nivån eller mellannivån är att den till övervägande del handlar om hantering av information. De verksamhetsansvariga myndigheterna, som har stor frihet i utförandet, tar fram information om verksamheten (prestationer) och i viss utsträckning om vad den leder till i samhället utanför myndigheten (effekter). Den informationen tas om hand av departementen, som bearbetar den och presenterar den för riksdagen, massmedia och den bredare allmänheten. Det finns dock i allmänhet ingen direkt koppling mellan resultat och effekter å ena sidan och tilldelningen av administrativa resurser å den andra. Den koppling som finns är

---

<sup>349</sup> Möjligen ska man tolka formuleringen "högsta möjliga" som ett erkännande av denna konflikt, men formuleringen blir då näst intill tautologisk.



indirekt och bygger på dialog mellan departement och myndighet – hur adekvata de valda indikatorerna är, hur förändringar av utfallen ska tolkas och så vidare.

Det finns dock undantag från huvudregeln att utfallet mätt med något resultatmått indirekt påverkar de administrativa resurserna. Universitetens anslag för utbildning har som vi sett en sådan automatisk koppling via antalet presterade helårsprestationer. Denna länk får konsekvenser på individuell nivå; en universitetslärare kan anse att en student egentligen inte bör godkännas men är samtidigt medveten om att ett underkännande leder till sänkta anslag. Det kan inte uteslutas att anslagskonstruktionen får långsiktiga effekter på kvaliteten på utbildningen.

Det går alltså en viktig skiljelinje mellan å ena sidan den form av resultatstyrning som verkar endast på övergripande nivå och som förutsätter en intellektuell bearbetning av informationen och å andra sidan den form som får direkta effekter på individers beslutsfattande. Den kritik mot resultatstyrning som framförts i den allmänna debatten handlar framför allt om den senare formen av tillämpning, där styrmekanismerna verkar på individnivå och där företrädarna för både grupper av brukare – patienter, föräldrar och så vidare – och producenter – vårdpersonal, lärare och andra yrkesgrupper – ser betydande hot mot kvaliteten i det utförda arbetet.

Eftersom alla beslut ytterst fattas av individer, blir den direkta styrformen kraftfullare, men den rymmer samtidigt betydande risker. Varje definition av en tjänst och varje indikator som används för att beskriva tjänstens innehåll och kvalitet rymmer ett större eller mindre mått av osäkerhet, som beror på språkets inneboende brist på precision. Kvantitativa indikatorer är mer precisa men lider i stället av en osäkerhet beträffande träffsäkerheten i översättningen från verbala beskrivningar till mätbara storheter. Det bedömningsutrymme som aldrig kan elimineras kan utnyttjas i olika riktningar, beroende på vem som står för det slutgiltiga beslutsfattandet. Akerlofs teori om asymmetrisk information visar att ett konkurrenstryck kan förväntas leda till glidningar av tolkningen, vilket tar sig olika uttryck inom olika sektorer – betygsinflation, ökad generositet i handläggningen av förmåner och så vidare, i förlängningen värre problem som forskningsfusik.

## 6.7 Analysmyndigheterna

Styretredningen förordade att resultatmåttén skulle begränsas till att handla om prestationer med direkt anknytning till myndigheternas verksamhet och att mer komplicerade frågor rörande effekter borde hänvisas till särskilda utredningar och att den information som rör sådana frågor borde förmedlas till riksdagen i ad hoc-artade skrivelser. En nackdel med en sådan ordning är att man förlorar den permanentens i analysen av policyfrågor som en framgångsrik politikutveckling kräver. Att tillsätta en utredning eller författa en skrivelse är beslut som är beroende av politisk-taktiska överväganden. Dessutom finns ett behov av att löpande analysera också prestationsmåttén, både de kvalitativa och de kvantitativa, eftersom en felaktig utformning av dem riskerar att leda styrningen fel. Analysmyndigheterna har här en roll att spela.

Det finns ett tiotal analysmyndigheter (beroende på hur man definierar en sådan) med sektorspecifika uppdrag. De har varierande uppdrag och olika förhistorier och bedriver tillsyn, uppföljning och utvärdering i olika former. I den allmänna debatten har analysmyndigheterna på samma sätt som resultatstyrningen ibland kommit att identifieras som en del av NPM-komplexet. En av de mer extrema formuleringarna återfinns i betänkandet från det så kallade Innovationsrådet: "Också utvecklingen med att inrätta myndigheter vars primära uppdrag är att granska andra myndigheter – ibland till och med deras interna arbete – är olycklig. Detta riskerar att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning, vilket i sin tur kan bidra till minskad tillit i samhället."<sup>350</sup> I detta avsnitt motiveras varför analysmyndigheterna inte bör ses som en del av NPM-komplexet utan i stället som en del av lösningen på de problem som NPM-regimen har gett upphov till.

### 6.7.1 Behovet av analys och utvärdering

Med *utvärdering* avses här kausalt orienterad utvärdering, som syftar till att så långt möjligt fastlägga orsakssamband mellan

---

<sup>350</sup> SOU 2013:40, s. 156.

förändringar i lagstiftning eller andra regelverk och olika utfallsvariabler (behandlingsresultat inom sjukvården, jämställd föräldraledighet osv.). En utvärdering syftar till att förbättra underlaget för framtida beslut och är därför central för det demokratiska systemet. Ofta används termen för enklare varianter av uppföljning, men sådana är inte användbara som beslutsunderlag på det sätt som utvärdering i egentlig mening.<sup>351</sup> Utvärdering är teoretiskt och tekniskt komplicerad och kräver ofta sofistikerade statistiska metoder.

Verksamhetsutveckling förutsätter resultatanalyser och utvärderingar. I sökandet efter mer träffsäkra politiska instrument blir analysen av vad som fungerar bra och mindre bra allt mer betydelsefull. Samtidigt har metodutvecklingen inom området kausala analyser gjort att fler kvalificerade utvärderingar nu kan göras. Liksom i allt förändringsarbete är det viktigt att resultaten från sådana analyser förankras i berörda organisationer innan åtgärder vidtas. Metoderna för kausal utvärdering har utvecklats snabbt under senare decennier, vilket gör att utvärderingsverksamheten står på en fastare grund. Detta är i sig ett argument för att tillämpa utvärderingar i fler sammanhang. Det är alltså viktigt att den allmänt hållna kritiken mot granskning och utvärdering preciseras och modereras.

### 6.7.2 Tillsyns- och analysmyndigheterna

En större grupp av myndigheter bedriver tillsyn, uppföljning och utvärdering i olika former. Exempel på klassiska tillsynsmyndigheter är Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för press, radio och tv och Skolinspektionen. Det totala antalet myndigheter som bedriver någon form av tillsyn, återigen något beroende på definition, ligger mellan 70 och 80.<sup>352</sup>

Av figur 6.1 framgår att tillsyns- och utvärderingsmyndigheterna har olika inriktning, vilket naturligtvis får konsekvenser för verksamhetens tyngdpunkt, kompetenskrav på de anställda och så

---

<sup>351</sup> Vedungs Utvärdering i politik och förvaltning (Vedung 2009) har bidragit till detta lösare bruk av termen utvärdering.

<sup>352</sup> Tillsynsforum, som är ett nätverk för myndigheter med tillsynsuppgifter, hade våren 2016 74 medlemmar med en utsedd kontaktperson. Siffran inkluderar länsstyrelserna.

vidare. Vissa utövar tillsyn mot *myndighetsutövning*. Exempel är Justitiekanslern och Inspektionen för socialförsäkringen. Uppdraget ligger då nära klassisk tillsyn, och fokus ligger på *legaliteten* i verksamheten. Nyckelordet är här *rättssäkerhet*, men intresset kan också riktas mot *väntetider*, *produktivitet* och liknande. Ett nyckelord är *effektivitet*, men även väntetider kan ses som en fråga om rättssäkerhet, eftersom mycket långa väntetider kan bli ett hot mot rättssäkerheten.

En andra kategori tillsyns- och analysmyndigheter är inriktade på statlig tjänsteproduktion av kollektiva nyttigheter. Exempel är Myndigheten för press, radio och tv, som bland annat granskar public service-företagen Sveriges Radio och Sveriges Television, och flera av utvärderingsmyndigheterna, till exempel IFAU, Kulturanalys och Trafikanalys. Inom området *utvärdering* är den centrala frågan om *politiken är effektiv*, det vill säga om man uppnår de mål som riksdag och regering har haft för ögonen när beslut om de aktuella systemen fattades.

I den mån statliga myndigheter eller statligt kontrollerade bolag som producerar mer privata tjänster är föremål för tillsyn är det normala att de granskas jämsides med andra tjänsteproducenter. Så har exempelvis Skolinspektionen tillsynsansvar gentemot alla skolor, oavsett om de drivs av kommuner, privata juridiska personer eller staten, och Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn mot arbetsplatser oavsett huvudman. Utvärderingsmyndigheten IFAU analyserar på samma sätt skolfrågor oavsett producent, och temat för vissa projekt är just om det finns några skillnader mellan privata och offentliga producenter inom området.

Dessutom finns ett antal myndigheter som har ansvar för att övervaka efterlevnaden av vissa generella regelverk oavsett om det handlar om myndighetsutövning eller tjänsteproduktion, som Konkurrensverket (offentlig upphandling), Riksarkivet (arkivlagen), Datainspektionen (sekretess och integritet) och Diskrimineringsombudsmannen (lika rättigheter och möjligheter).

När produktionsansvaret ligger utanför staten, såsom på skolområdet (kommuner, privata skolor), sjukvården (landsting och privata vårdgivare) eller beträffande arbetsmarknadsförsäkringen (a-kassorna), torde det knappast gå att ifrågasätta behovet av en tillsynsfunktion med uppgift att säkerställa legalitet och regel efterlevnad i övrigt hos berörda verksamhet. När uppmärk-

samheten riktas mot andra statliga myndigheter eller statligt kontrollerade verksamheter, är motivet att analysmyndigheterna har den roll av extern, kvalificerad motpart som krävs för att förvaltningsmyndigheternas informations- och analysmonopol ska brytas och att styrningen ska utvecklas med ett högt mått av transparens.

### *Motiv för analysmyndigheter*

Det huvudsakliga motivet till att Sverige har självständiga analysmyndigheter är den speciella förvaltningsstrukturen, där departementen är små – några få procent av det totala antalet statsanställda – och den absoluta huvuddelen av den administrativa och analytiska resursen är samlad i myndigheterna. En stor del av arbetstiden i Regeringskansliet ägnas åt det traditionella uppdraget att förbereda och utarbeta lagar, skriva propositioner och relaterade uppgifter. En annan betydande del av arbetstiden ägnas åt stöd till den politiska ledningen med i huvudsak kortsiktig inriktning – svar på frågor i riksdagen, kontakter med massmedia, krishantering och liknande. En konsekvens av detta är att en väsentlig del av den strategiska analysen och policyutvecklingen har kommit att ligga hos myndigheterna.<sup>353</sup> Denna förvaltningsmodell finns i Sverige och Finland och är undantag inom den grupp av OECD-länder som vi normalt jämför oss med, där departementen normalt utgör en större del av den centrala förvaltningen. Det finns goda argument för den svenska förvaltningsmodellen, men obalansen mellan Regeringskansliet och myndigheterna gör det svårt för Regeringskansliet att fylla sin funktion som stabsorgan för regeringen.

Eftersom det knappast är något alternativ att kraftigt förstora departementen, har medlet för att kompensera den nämnda obalansen varit att bygga upp självständiga analysmyndigheter som bryter de stora förvaltningsmyndigheternas informationsmonopol

---

<sup>353</sup> Molander, Nilsson & Schick (2002). Att problemet har uppmärksammats också i andra länder och fortfarande i högsta grad är aktuellt visas av OECD:s publikation *Delivering from the centre. Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies (OECD 2015)*.

och bistår regering och riksdag med analyser och utvärderingar. Listan omfattar för närvarande åtminstone följande myndigheter:

- Brottsförebyggande rådet (Brå)
- Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
- Finanspolitiska rådet
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)
- Myndigheten för kulturanalys
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
- Myndigheten för trafikanalys
- Myndigheten för vårdanalys

Merparten av myndigheterna i gruppen är som framgår av namnen sektoranknutna, medan ESO och Finanspolitiska rådet har en likartad struktur men till skillnad från de övriga ett övergripande mandat. Också Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) bedriver utvärdering, men då i ett mer tekniskt avseende, inriktad mot frågor som rör effekterna av olika behandlingsmetoder inom sjukvård och social omsorg.

Ett argument för utvärdering av ett helt annat slag är att metoderna för utvärdering har utvecklats mycket snabbt under de senaste decennierna. De krav som ska ställas på utsagor om orsakssamband mellan åtgärder och effekter har skärpts väsentligt, och man har talat om en ”kausal revolution” inom samhällsvetenskaperna.<sup>354</sup>

I den allmänna debatten har dessa analysmyndigheter ibland förknippats med just de former av överdimensionerad granskning och utvärdering som Power och Lindgren behandlar.<sup>355</sup> Diskuss-

---

<sup>354</sup> Termen *revolution* används t.ex. i Morgan (2016).

<sup>355</sup> Se exempelvis Andersson (2014).

ionen har gällt *volymen*, verksamhetens *inriktning* och *kostnaderna*. Enighet råder om att granskning och utvärdering behövs i alla system, även i sådana där verksamheten bedrivs helt i offentlig regi, helt enkelt därför att verkligheten aldrig helt motsvarar förväntningarna vare sig vad gäller politikens mål eller implementeringen. När styrformer importeras från den privata sektorn – privatisering, outsourcing i olika former – ökar behovet av granskning och utvärdering, som även kritikerna har konstaterat.

Vad gäller *inriktningen* har det i debatten hävdats att analysmyndigheterna har som huvuduppgift att granska andra myndigheter.<sup>356</sup> Detta är fel. Det som analyseras är verksamheter, inte myndigheter. En utvärdering av det internationella utvecklings-samarbetet kommer ofta att inbegripa Sida, men myndigheten i sig är normalt inte fokus för analysen. Även regerings- och riksdagsbeslut kan bli föremål för analys.

Granskning och utvärdering är inget uttryck för misstroende. Varje verksamhet som finansieras med offentliga medel måste finna sig i att granskas. Krav på revisorer finns i varje ideell förening, och i en mer komplicerad verksamhet krävs en mer utvecklad granskning och utvärdering. Till skillnad från revisionen styrs analysmyndigheterna inte i första hand av misstankar om fel eller ineffektiviteter utan söker mer neutralt svar på frågor om hur verksamheterna fungerar.

Analysmyndigheterna bör i stället ses som en del av professionen. När en verksamhet utvärderas av tillfälligt inhyrda konsulter eller självutnämnda experter, reses ofta invändningar mot resultatet, ibland med rätta. Men analysmyndigheterna har genom sin konstruktion möjlighet att upparbeta och vidmakthålla samma expertis som de verksamheter som granskas och utvärderas, och den metodologiska nivån är minst lika hög. De bör därför ses som en del av professionen och det system av lärande som varje verksamhet behöver för att utvecklas.

Att koppla samman analysmyndigheterna med ekonomistiska synsätt och metoder är vilseledande. I fokus för analyserna ligger långt fler frågor än de som rör ren ekonomisk effektivitet. Det kan gälla rättssäkerhetsfrågor (korrekta beslut, lika behandling av lika fall), bemötandefrågor (väntetider, vårdkontinuitet) och andra

---

<sup>356</sup> Se citatet från SOU 2013:40 ovan.

kvalitetsaspekter (lagtillämpningens anknytning till det aktuella kunskapsläget).

Det har också hävdats att analysmyndigheterna motverkar systemsyn.<sup>357</sup> Från analysmyndigheternas verksamhet finns gott om exempel på motsatsen. Inom respektive sektor finns ingen anledning till att analysmyndigheterna skulle vara mindre benägna att tillämpa systemsynsätt. Beträffande sektorövergripande analyser kan konstateras att IFAU har ett uppdrag som berör såväl arbetsmarknad som utbildning och socialförsäkring. ISF har granskat samarbetet mellan Försäkringskassan (FK) och Arbetsförmedlingen, mellan FK och landstingen och mellan FK och kommunerna. I vissa fall, till exempel i studiet av avtalsförsäkringar, har ISF till och med gått utanför den offentliga sektorn. Myndigheter som Trafikanalys och Tillväxtanalys rör sig med nödvändighet fritt över gränsen mellan privat och offentlig sektor.

Vad som däremot kan vara sant är att en långt driven NPM-baserad regim kan försvåra systemsyn. Huvudfallet torde vara när resultatkraven ställs så hårt att man inom en verksamhet drar ner på bidrag till kollektiva nyttigheter av olika slag och därigenom försvårar effektiva systemlösningar. Det bör dock understrykas att detsamma kan inträffa i en renodlad offentlig regim, om budgetkraven blir för strama.

*Kostnaden* för analysmyndigheternas verksamhet är ett annat återkommande tema, även om det varierar vad man har i åtanke som alternativ. Förvaltningsmyndigheterna bedriver i varierande utsträckning egen analysverksamhet. Denna inriktas dock mot verksamhetens egna styrningsbehov, vilket inte täcker det allmänna analysbehov som regering, riksdag och andra intressenter har. Dessutom kan ingen verksamhet trovärdigt utvärdera sig själv, så någon extern instans måste ges ansvaret. Om det inte finns en extern gransknings- och utvärderingsfunktion, finns en betydande risk att inlärnings- och utvärderingsverksamheten prioriteras ner till förmån för annat som uppfattas som mer direkt nödvändigt för verksamheten. Man kan inte heller bortse från risken för att oönskade resultat sällas bort av ledningen eller chefer på mellannivå som tror sig arbeta på ledningens uppdrag.

---

<sup>357</sup> SOU 2013:40, s. 174.



Andra alternativ som nämnts är generalistorganen Riksrevisionen och Statskontoret, universitetsforskningen. För Riksrevisionen och Statskontoret är det just dessas karaktär av generalistmyndigheter som gör det svårt att vidmakthålla den specialkompetens inom olika sektorer som krävs för att genomföra analyser på hög nivå. Statskontorets expertis är framför allt det förvaltningspolitiska perspektivet, som är värdefullt för vissa typer av frågor men som inte täcker det generella behovet av sektor-expertis.

Universitetsforskningen har otillräcklig kontinuitet. I debatten kan inte sällan skönjas en felaktig föreställning om hur mycket och vilken sorts kompetens som finns inom universitets- och högskolevärlden. Forskare ägnar sig åt det som premieras inom den akademiska världen, nämligen att ta fram publicerbar kunskap, och forskarnas intresseinriktning kan inte generellt förväntas sammanfalla med sektorns behov av policyinriktad analys. Avståndet mellan universiteten och de verksamheter som ska analyseras kan också vara ett hinder.

Kostnaden för analysverksamheten har olika aspekter. Här måste bakgrunden till respektive myndighet beaktas. Trafikanalys utvecklades ur myndigheten Statens institut för kommunikationsanalys (Sika), som skapades på 1990-talet, och Tillväxtanalys har en lång tradition från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) med flera organ som införts vid olika tidpunkter. Vissa gransknings- och analysmyndigheter, till exempel Inspektionen för arbetsmarknadsförsäkringen (IAF) och Kulturanalys, har bildats genom att man lyft ut existerande verksamheter ur större förvaltningsmyndigheter. Detta har inte påverkat kostnadsbilden i någon större utsträckning. Att flytta tillbaka verksamheterna innebär av samma skäl inte någon större besparing.

Sammanlagning av myndigheter leder inte till några större besparingar. Administrationskostnadernas beroende av myndighetsstorleken utreddes av 2006 års förvaltningskommitté.<sup>358</sup> Slutsatsen var entydig: det finns inget särskilt starkt samband, helt enkelt därför att de mindre myndigheterna utnyttjar de möjligheter till stordriftsfördelar som finns genom uppkoppling mot Statens servicecenter (tidigare Kammarkollegiet), gemensamma recep-

---

<sup>358</sup> SOU 2007:107.

tioner, lokaler etcetera. Samtidigt måste man beakta de problem som kan uppkomma om man slår samman verksamheter som ämnes- eller metodmässigt ligger på visst avstånd från varandra.

En annan kostnadspost som måste beaktas i kalkylen är eventuellt merarbete i de myndigheter vilkas verksamhet analyseras. Det kan krävas extra arbetsinsatser för att lämna underlag till och bearbeta de analyser som görs av de externa organen, men detta bör relateras till vad som borde ha varit fallet om analysmyndigheten i fråga inte hade funnits. Dokumentationsbördan kan tänkas öka, men merparten av den information som används av analysmyndigheterna finns redan inom respektive sektor eller tas fram av myndigheten själv.

### *Effekterna av analysmyndigheternas arbete*

Ytterst måste frågan vad som är optimalt omfång på analysverksamheten avgöras genom en vägning av kostnaderna mot vad som åstadkoms i form av kvalitetshöjningar, ökad rättssäkerhet och kostnadsänkningar som ett resultat av myndigheternas verksamhet. Några exempel får illustrera detta. ESO:s rapport *Beskattning av privat pensionssparande*<sup>359</sup> hade betydelse för det ändrade regelverket kring avdragsrätt för privat pensionssparande. Rapporterna om *income shifting* och de så kallade 3:12-reglerna fick stor uppmärksamhet och bidrog sannolikt till att regelverket förändrades.<sup>360</sup> Rapporten om AP-fondernas förvaltning<sup>361</sup> påverkade debatten och är en del i underlaget i departementsrapporten Ds 2015:34 som föreslår färre fonder. Rapporten *Sysselsättning för invandrare*<sup>362</sup> föreslog ändrade regler för uttag av föräldrapenning, något som senare kom att ingå i den så kallade migrationsuppörelsen. Rapporten om offentlig upphandling<sup>363</sup> påverkade åtminstone under en period utformningen av upphandlingsregelverket.

---

<sup>359</sup> Järliden Bergstöm m.fl. (2010).

<sup>360</sup> Alstadsaeter & Jacob (2012) respektive Alstadsaeter m.fl. (2014). Den första rapporten omnämns bl.a. i Skatteutskottet bet. 2013/14:SkU17 och i bet. 2013/14:FiU1 som bl.a. hade inflytande på tilläggsdirektivet Dir. 2015:2.

<sup>361</sup> Björkmo (2009).

<sup>362</sup> Olli Segendorf & Teljosuo (2011).

<sup>363</sup> Molander (2009).

Myndigheten *Tillväxtanalys* fick av den tidigare regeringen i uppdrag att utreda generationsskiften i småföretag. Den upplevda problembilden var att en stor mängd företagare i 40-talist-generationen skulle gå i pension och att ägarskiften i företagen var ett stort problem. Myndigheten konstaterade i en serie rapporter<sup>364</sup> och också utifrån den faktiska utvecklingen att något större problem inte förelåg; företag med överlevnadspotential klarar utan större problem generationsskiftena. Denna slutsats var egentligen en biprodukt av uppdraget, eftersom regeringen inte efterfrågade någon analys. Inga vidare initiativ togs av regeringen i frågan.

IFAU har sedan grundandet 1997 analyserat en mängd frågor kring arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Återkvalificering till a-kassan analyserades i en avhandling som lyfte fram problem med rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska program och öppen arbetslöshet.<sup>365</sup> Forskningen bidrog till dels att det infördes en bortre parentes i a-kassan, dels att det infördes en aktivitetsgaranti för att garantera en försörjning för dem som föll ur systemet.

IFAU:s forskning om nivån och längden på arbetslöshetsförsäkringen har fått stor spridning. Studier från tidigt 2000-tal bidrog med all sannolikhet till de förändringar i försäkringen som regeringen genomförde med start 2006.<sup>366</sup> Även senare års forskning om arbetslöshet, a-kassa och lönebildning har varit viktigt underlag för diskussionerna om arbetslöshetsförsäkringens omfattning.<sup>367</sup>

IFAU:s rapport om överutnyttjande av den tillfälliga föräldrapenningen<sup>368</sup> pekade på problem med att föräldrar tog ut ersättning för tillfällig föräldrapenning, vård av barn, på ett felaktigt sätt. Det ledde till åtgärder mot missbruk, bland annat till att föräldrarna måste ha ett intyg för att få tillfällig föräldrapenning.<sup>369</sup>

IFAU har också i flera rapporter studerat skillnader mellan män och kvinnors arbetskraftsdeltagande och kvinnors och mäns sjuk-

---

<sup>364</sup> PM 2012:22, 2013:17 samt 2014:06 (Tillväxtanalys 2012a, 2013, 2014).

<sup>365</sup> Sianesi (2002).

<sup>366</sup> Boone m.fl. (2002), Fredriksson & Holmlund (2005), Benmarker m.fl. (2005), Lalive (2006), Uusitalo & Verho (2007).

<sup>367</sup> Fredriksson & Söderström (2008), Benmarker m.fl. (2012).

<sup>368</sup> Engström m.fl. (2006).

<sup>369</sup> Kravet på intyg avskaffades den 1 januari 2013, ett beslut som ISF uttryckte tveksamhet om (ISF 2013a).

frånvaro i samband med första barnet.<sup>370</sup> Forskningen har på ett påtagligt sätt bidragit till diskussionen om kvinnors arbetskraftsdeltagande och visat på att frånvaron från arbetsmarknaden vid det första barnet, och deltidsarbetet därefter, spelar stor roll för kvinnors lägre inkomster. Genom diskussionen om statistisk diskriminering, förväntningar om att kvinnor kommer vara frånvarande har forskningen fungerat som underlag i diskussionen om fler månader vikta för den ena föräldern.

ISF har i sina analyser bidragit både till förändrad tolkning av regelverket för socialförsäkringen och till kostnadsminskningar. Som en direkt konsekvens av ISF:s rapport *Graviditetsspenning och sjukskrivning vid graviditet* (rapport 2011:16) fattades beslut i Försäkringskassans ledning rörande en rad åtgärder, bland annat medicinsk utbildning av handläggarna och förbättrad kommunikation på webbplatsen. I november 2012 beviljade Högsta förvaltningsdomstolen prövningstillstånd för ett socialförsäkringsmål rörande sjukskrivning under graviditet. Ärendet gällde arbetsförmåga under graviditet i ett yrke som inte innehåller tunga lyft, det vill säga en kategori där ISF i sin rapport hävdade att Försäkringskassans tillämpning avviker från lagstiftningens intentioner. Domstolen upphävde underinstansernas avgöranden och förklarade att den klagande hade rätt till halv graviditetsspenning under den aktuella tidsperioden.<sup>371</sup>

Inom området felaktiga utbetalningar har ISF bland annat analyserat tandvårdsersättningen och återkravshanteringen.<sup>372</sup>

I en skrivelse till Försäkringskassan 2012 uppmärksammade ISF myndigheten på en felräkning inom assistansersättningen, som riskerade att leda till utbetalningar som var omkring 200 miljoner kronor för höga, motsvarande tre gånger ISF:s hela budget.<sup>373</sup> I rapporten *Assistansmarknaden* (2012:12) konstaterade ISF vidare att timschablonen för assistansersättning är dåligt anpassad till anordnarnas faktiska kostnader och att det därför finns en betydande potential för effektivisering av konstruktionen. Detta har lett till lägre uppräknings av timschablonen.

---

<sup>370</sup> Angelov m.fl. (2011), Angelov m.fl. (2013), Johansson m.fl. (2013).

<sup>371</sup> Dom i målet meddelades den 18 mars 2013 (HFD mål 284-12).

<sup>372</sup> ISF (2011) och ISF (2013b) respektive ISF (2014e).

<sup>373</sup> ISF (2012b). Vad den faktiska felaktiga utbetalningen uppgick till kunde inte med säkerhet avgöras, eftersom Försäkringskassans redovisningssystem var oklart på denna punkt.

De sakanslag och samhällsekonomiska resursflöden som studeras av analysmyndigheterna är väsentligt större än analysmyndigheternas egna förvaltningsbudgetar. Den samlade budgeten för analysmyndigheterna inklusive Riksrevisionens uppgår till en dryg miljard kronor, alltså av storleksordningen 1 promille av de statliga utgifterna; sett i relation till hela den offentliga sektorns omslutning rör det sig alltså om bråkdelar av en promille. Det räcker därför ofta med att ett enda tveksamt projekt omprövas eller att en enda ineffektivitet eller felräkning uppdagas för att en analysmyndighet ska försvara sin existens. Till detta kommer de vinster i form av ökad rättssäkerhet, kortare väntetider med mera som verksamheterna bidrar till.

### 6.7.3 Dialektisk styrning

Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt stämmer in den bild som målats upp i vissa debattinlägg av analysmyndigheterna som en del av ett vildvuxet granskningssystem. Myndigheterna i fråga spelar en central roll för policyutvecklingen inom de sektorer där de är aktiva och för verksamhetsutvecklingen inom berörda myndigheter. Konstruktionen med relativt små departement, en grupp förvaltningsmyndigheter med ansvar för den löpande handläggningen och fristående analysmyndigheter har visat sig framgångsrik.

Med *dialektisk styrning* avses en styrregim i vilken man har byggt in en spänning mellan olika kompetenta aktörer som kan dryfta en sektors kunskaps- och styrningsproblem på likställd nivå. I konkreta ordalag innebär detta att det inom varje rimligt stor delsektor bör finnas en analysmyndighet som är autonom i förhållande till både departement och förvaltningsmyndigheter. Dessa analysmyndigheter ska inte ses som ett hot mot professionens autonomi utan som en del av professionen. I någon mån kan man se det akademiska systemet som en förebild. Här är den fria debatten rörande olika perspektiv, metoder och tolkning av resultat en definierande del av själva systemet och huvudförklaringen till akademiernas framgång i utvecklingen av det moderna samhället. Den naturliga rollfördelningen är att förvaltningsmyndigheterna och analysmyndigheterna står för den professionella expertisen och

att regeringen faller avgörandet i de fall det föreligger skilda uppfattningar mellan myndigheterna.

Denna konstruktion vederlägger argumentet att extern granskning leder till en oändlig kedja av granskare som innebär att en stor del av förvaltningen kommer att ägna sig åt att granska andra.<sup>374</sup> Det räcker med två parter för att den dialektiska miljön ska kunna skapas. Konstruktionen kan ses som ett exempel på vad Sundström kallar *horisontell positionering*, det vill säga att regeringen styr förvaltningen i detta fall inte genom mål eller direktiv utan genom att skapa en myndighetsstruktur som i sig påverkar hur förvaltningen som helhet fungerar.<sup>375</sup>

Några huvudteman för samspelet mellan departement, förvaltningsmyndigheter och analysmyndigheter bör vara:

- Ett *strategiskt program* för den aktuella sektorn, som bygger på en enighet om sanningshalten i vissa grundläggande påståenden, en positiv heuristik (vilka frågor som bör utforskas) och en negativ heuristik (vilka frågor som inte är värda intresse).<sup>376</sup>
- Utformningen av *resultatstyrningen* för den aktuella sektorn, det vill säga ett svar på frågorna i vilken utsträckning som resultatstyrning är relevant, vilka resultatmått som i så fall är aktuella att använda och hur de operativt ska användas.
- Utvecklingen av *flödeshanteringen* inom sektorn, det vill säga en tillämpning av analytiska metoder för att optimera styrningen av ärenden, patienter etc.
- *Löpande tillsyn och utvärdering* kompletterade med ad hoc-artade analyser av sektorns funktionssätt.
- *Omvärldsbevakning* i syfte att identifiera förändringar i omvärlden som påverkar förutsättningarna för arbetet i sektorn.

Det konkreta resultatet beror givetvis på förutsättningarna inom respektive sektor. I sammanhanget bör noteras att vissa sektorer fortfarande saknar fristående analysmyndigheter enligt denna konstruktion. Exempel på detta är försvaret och miljöpolitiken. I

---

<sup>374</sup> Framförs bl.a. av Power (1999).

<sup>375</sup> Sundström (2016).

<sup>376</sup> Uppläggningsen följer forskningsprogram i Lakatos (1970) mening.

samband med en allmän översyn bör man ställa frågan om någon existerande myndighet ska få utvidgat mandat, om det finns synergieffekter att hämta av samverkan och liknande.

## 6.8 Summering

### *Situationsanpassning och egen regi*

NPM-regimen brister i situationsanpassning; ett program med detta breda och ideologiskt baserade anslag har inte förutsättningar att bli generellt framgångsrikt. Det finns alternativa vägar till en bättre fungerande offentlig verksamhet som bevarar de värdefulla inslagen i den traditionella styrningen.

Huvudalternativet är en utvecklad egen regi, i vilket staten tar, i vissa fall återtar, det fulla ansvaret för att förverkliga det offentliga åtagandet. En myndighet som Skatteverket har visat att det är fullt möjligt att inom ramen för en klassisk förvaltningsmodell bygga upp och vidmakthålla ett starkt förtroende och en bred uppskattning hos allmänheten.

### *Utveckling av resultatstyrningen*

Resultat kan i styrningen användas på i huvudsak två olika sätt – som bedömningsgrund eller för direkt styrning av resurserna. De övergripande mål som finns formulerade för utgiftsområdena och som anknyter till tidigare riksdagsbeslut har karaktären av bedömningsgrunder snarare än styrparametrar. De resultatmål som formuleras på myndighetsnivå anknyter däremot till myndigheternas verksamhet och avser sådant som myndigheten kan påverka. I många fall handlar det om prestationer snarare än resultat i en yttre mening. I den meningen gäller alltså i praktiken den ordning som Styrtredningen förordade<sup>377</sup>.

Regeringen trycker i budgetpropositionerna på kvalitetsdimensionen i formuleringen av resultatmått genom hänvisning till exempelvis rättssäker handläggning, internationellt konkurrenskraftig forskning och så vidare. Det är alltså fel att hävda att

---

<sup>377</sup> SOU 2007:74.

resultatorienteringen ensidigt gynnar kvantitet på kvalitetsens bekostnad. Däremot kan anslagskonstruktionen gynna en koncentration på kvantitet, som risken är med universitetsanslaget för utbildning, men den risken ligger då i anslagskonstruktionen och inte i resultatredovisningen som sådan.<sup>378</sup>

### *Analysmyndigheterna*

Det finns en internationell kritisk diskussion om tillsyns-, analys- och utvärderingsaktiviteterna knutna till den offentliga sektorn med innebörden att de är förvuxna, har fel inriktning och leder till avprofessionalisering och dysfunktionella beteenden. Vad som egentligen kritiseras är de ändrade arbetsförhållanden och de nya styrmetoder som införts och som i stor utsträckning kan sammanfattas under rubriken *new public management*. I själva verket råder bred enighet om behov av både resultatdiskussion och utvärdering, under förutsättning att den blir en del av policy- och verksamhetsutvecklingen.

Analysmyndigheterna bedriver en verksamhet som långsiktigt gynnar lärande och innovationer inom respektive ansvarsområde. Det finns utrymme för att utveckla systemet med självständiga analysmyndigheter ytterligare, bland annat genom att skapa sådana inom sektorer där det för närvarande inte finns några och att se över mandaten för de redan existerande.

---

<sup>378</sup> Även förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag styr i viss mån mot kvantitet: "Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader." (3 kap.1§)



## 7 Lärdomar

I detta kapitel samlas några slutsatser av de observationer och analyser som presenterats tidigare i rapporten. Tonvikten ligger på övergripande frågor och ställningstaganden, men för de tre sektorer som har analyserats djupare dras också några policyslutsatser av konkret natur.

### 7.1 Lägesbeskrivning

Svensk offentlig verksamhet har under de senaste tre decennierna genomgått snabba och delvis djupgående förändringar. Mycket av detta kretsar kring hur gränsytan mellan offentligt och privat dras och hur den offentliga verksamheten ska styras och finansieras. Dessa förändringar är inte unika för Sverige; liknande rörelser har kunnat iaktas också i andra utvecklade industriländer. Det finns nu omfattande erfarenheter från dessa försök, som kan läggas till grund för utvärdering och omprövning.

När de nya styrmetoderna, så småningom samlade under rubriken *new public management* (NPM), började spridas under 1980- och 1990-talen, skedde det med löften om ökad effektivitet, bättre anpassning till efterfrågan, kontroll över budgetutvecklingen och ytterligare fördelar. Med några decenniers erfarenheter kan man konstatera att dessa löften generellt inte har infriats. Erfarenheten från tillämpningen av NPM-metoder är blandad. Ibland har ett ökat utbud och ökad effektivitet uppnåtts, men långt ifrån alltid. Ibland har ökad produktivitet uppnåtts till priset av sänkt kvalitet, och den totala utgiftsnivån har i många fall ökat, i vissa fall kraftigt. Detta gör det angeläget att på basis av en konkret analys av olika verksamheter ompröva de styrmetoder som har vunnit spridning.

## 7.2 Principer för omprövning

### 7.2.1 Gränsytan mellan offentligt och privat

Gränsytan mellan offentligt och privat kan inte definieras utifrån generella föreställningar om att den ena eller den andra styrmetoden är generellt överlägsen. För varje verksamhet måste motiven för det offentliga åtagandet analyseras, och de metoder för finansiering och verksamhetsstyrning som väljs måste vara anpassade till de marknadsmisslyckanden som det offentliga ingreppet är tänkt att lösa.

En grundläggande idé bakom NPM-komplexet är att det i grund och botten inte föreligger någon skillnad mellan offentlig och privat verksamhet. Detta är en felaktig utgångspunkt. Relationerna mellan medborgarna och den offentliga verksamheten skiljer sig på flera sätt väsentligt från de kundrelationer som definierar den privata. Myndighetsutövning är specifik för den offentliga sektorn, liksom de regler som styr tillgång till information, meddelarskydd med mera. Den uppförandekod som gäller för offentlig sektor – offentligt etos – har inte heller någon direkt motsvarighet inom den privata, där ansvaret mot ägarna är den styrande principen.

*Den offentliga sektorns särart ska respekteras och en tydlig gräns mellan offentligt och privat upprätthållas.*

### 7.2.2 Resultatorientering

I den kritiska debatt som har följt på NPM-regimens mindre framgångsrika tillämpningar har utvärdering, resultatstyrning och relaterade verksamheter ofta slagits samman med NPM och setts som avarter som bör rensas ut. Det måste stå klart att all verksamhet, offentlig som privat, ska bedömas efter vad den åstadkommer och att en resultatorientering därför är ett grundläggande krav. Detta förutsätter utveckling av resultatmått, uppföljning och utvärdering. Fel uppstår när resultatkrav formuleras i överförenklade mått som får styra verksamheten ibland ända ner på mikronivå. Utformningen av resultatmått är en krävande uppgift med inslag av kvalificerad analys.

*Resultatorientering, uppföljning och utvärdering är nödvändiga inslag i den offentliga verksamheten.*

### 7.2.3 Valfrihet och andra värden

När NPM-inspirerade förändringar inte har infriat givna löften om höjd effektivitet, bättre kvalitet och sänkta totala utgifter, har argumentationen i växande utsträckning kommit att vila på valfrihetsargumentet. Grundargumentet för valfrihet är effektivitet, men som framgått förutsätter effektivitetsargumentet att producenterna inte kan välja brukare och gäller inte ens under denna förutsättning när informationsasymmetri råder.<sup>379</sup>

Många av förespråkarna tilldelar uppenbarligen valfrihet ett okänt, mycket högt, värde. Men valfrihet har i alla realistiska situationer en kostnad; det finns, som brukar framhållas från ekonomihåll, inga gratisluncher. Konkreta exempel på sådana kostnader har givits i tidigare kapitel – ökad sortering i skolorna och betygsinflation som en följd av skolvalet, sortering av patienter inom hälso- och sjukvården, ökad sjukskrivning och antibiotikaföreskrivning som ett resultat av vårdvalet, höga förvaltningskostnader i premiepensionssystemet och så vidare. Sådana effekter måste beaktas när valsystem övervägs.

*I den mån valfrihet tilldelas ett egenvärde måste detta vägas mot de kostnader som valsystem kan ge upphov till.*

### 7.2.4 Förutsättningar för marknadslösningar

De verksamheter som traditionellt hanteras inom den offentliga sfären kännetecknas av att någon eller några former av marknadsmisslyckanden föreligger. Det innebär att några rena marknadslösningar inte kan tillämpas; vad som skapas är hybridformer mellan marknad och offentlig styrning (vouchers, kvasi-marknader etc.). Vissa av dessa situationer, såsom lokala monopol, stark asymmetri mellan producenter och brukare, kräver komplicerade styrmekanismer för att kunna hanteras. I många fall –

---

<sup>379</sup> Avsnitt 5.5.

exempelvis avregleringen av elförsörjningen och utformningen av assistansersättningen – har man öppnat för kommersiella aktörer trots att tillfredsställande lösningar inte har funnits, med förutsägbara konsekvenser på prisbildning och marknadsstruktur.

*För att marknadslösningar ska kunna fungera som avsett och leda till effektiv verksamhet och skäliga priser måste de rätta förutsättningarna föreligga. Om detta inte kan åstadkommas, bör kommersiella aktörer inte ges utrymme.*

## 7.3 Policyslutsatser

### 7.3.1 Analyser av det offentliga åtagandet

Analyser av det offentliga åtagande har flera syften. Ytterst handlar det om att identifiera vilka marknadsmisslyckanden som ett offentligt ingrepp är tänkt att lösa. En analys som genomförs enligt den skiss som presenterats i rapporten ger emellertid inte bara kvalitativ kunskap om aktuella marknadsmisslyckanden utan också insikter om vilken typ av ingrepp som måste till för att hantera dem. Den ger också underlag för uppföljning och utvärdering; åtgärder som har vidtagits för att reducera eller eliminera ett visst marknadsmisslyckande ska utvärderas med avseende på detta mål och inget annat.

*Varje större förändring av styrningen av en offentlig verksamhet ska föregås av en analys av det bakomliggande motivet för det offentliga åtagandet, med sikte på att identifiera lämpliga styrformer och resultatmått.*

### 7.3.2 Egenregi kontra entreprenad

Under lång tid har många funktioner inom den offentliga verksamheten överförts från egen regi till entreprenadlösningar. Normalt förutsätter detta en upphandling av de tjänster som ska utföras. Man bör inför ett sådant beslut beakta de kostnader och komplikationer som en upphandling kan leda till. En korrekt genomförd upphandling av en väldefinierad tjänst kan ge betydande

besparingar, men många av de tjänster som är aktuella är komplicerade, och alla kontrakt är ofullständiga. Dessutom förändras lojalitetsmönstren vid övergång till entreprenad. En anställd inom offentlig verksamhet definierar sin lojalitet gentemot den offentliga arbetsgivaren, medan en anställd hos en entreprenör känner lojalitet mot den arbetsgivaren, vilket i valsituationer kan leda till olika utfall.

Förutom ett väl specificerat avtal om vilka tjänster som ska utföras krävs fullgoda möjligheter att verifiera att tjänsterna utförs på avtalat sätt och effektiva sanktioner i de fall då det inte sker.

Uppdelningen i kärnverksamheter, som ledningen ska ha full kontroll över, och stödfunktioner, som kan upphandlas, förutsätter en ingående analys av hur olika delverksamheter och funktioner samspelar med varandra. Exemplet städning inom hälso- och sjukvården visar att funktioner som upplevs som perifera i själva verket kan ha betydelsefull inverkan på kärnverksamheten, om de inte sköts med tillräcklig omsorg.

*För att en funktion ska kunna läggas ut på entreprenad krävs en riskanalys med avseende på störningar eller brister i leveransen av köpta tjänster. Om villkoren inte kan specificeras med tillräcklig precision i avtal, om tillsyn blir svår eller kostsam eller om effektiva sanktioner inte kan utformas, bör egenregi vara huvudalternativet.*

### 7.3.3 Resultatstyrning

Resultatstyrningen har beskyllts för att undergräva professionernas ställning i olika verksamheter och för att leda till kontraproduktiva beteenden. På en övergripande nivå framstår den kritiken som obefogad; i regleringsbrev till de statliga myndigheterna används kvalitetsmått flitigt som komplement till de enkla kvalitetsmått som syftar till att ge överblick över verksamheten. Mer problematisk kan användningen av resultatmått bli närmare de enskilda medarbetarna, eftersom det mycket sällan går att sammanfatta alla viktiga mål i något eller några enskilda mått som får styra verksamheten på mikronivå.

Fel i utformningen av resultatmått kan uppkomma antingen om den leds av personer som har god kännedom om verksamheten

men otillräcklig kunskap om de analytiska kraven på resultatmått eller om ansvaret ges åt personer som har god analytisk skolning men otillräcklig kännedom om verksamheten. Framgångsrik anpassning av resultatstyrningen till verksamheten kräver samarbete mellan dessa båda kategorier.

*Resultatstyrning bör framför allt vara ett hjälpmedel på högre nivåer i styrningshierarkin.*

*Resultatstyrning måste anpassas till den styrda verksamheten. Detta kräver intimt samarbete mellan personer med god kännedom om verksamheten och personer med matematisk och statistisk skolning.*

### 7.3.4 Finansiella konsekvenser

Det krävs ganska speciella förutsättningar för att marknadsliknande lösningar ska leda till besparingar på en övergripande nivå. Väl genomförda offentliga upphandlingar med ett tillräckligt antal anbudsgivare är ett exempel på en gynnsam situation i vilken besparingar kan uppnås och också realiseras. För de många tjänster som finansieras genom schabloner (omsorgscheck, skolpeng, ersättning per timme oberoende av faktiska kostnader eller liknande) ligger det i sakens natur att vinsterna med eventuella produktivitetsförbättringar stannar hos producenterna och därför som bäst är finansiellt neutrala. Om det dessutom saknas en övergripande budgetrestriktion, föreligger i stället en risk för budgetexpansion, som erfarenheterna från hälso- och sjukvården och assistansområdet visar.

När ersättningen baseras på en schablonnivå per mottagare, finns det en naturlig drivkraft hos kommersiella producenter att söka brukare (elever, patienter) med lägre kostnader än genomsnittet eller att spela med kategoriseringen av schablonerna (s.k. diagnosdrift inom vården). Om anslaget för en viss verksamhet inte har en övre gräns, blir drivkraften i stället att genomföra så många intäktsbärande operationer som möjligt (antal vårdbesök, antal assistanstimmar per mottagare), eftersom verksamheterna naturligen har lägre kostnader på marginalen än i genomsnitt.

*Utformningen av finansieringen av offentliga tjänster måste ske med beaktande av den övergripande budgetbelastningen och så att eventuella produktivitetsvinster kommer den offentliga sektorn till del. Upphandling är i detta avseende effektivare än schablonersättningar.*

### 7.3.5 Fullgod tillsyn

Tillsyn krävs för att säkerställa att den offentliga verksamheten uppfyller de mål som har formulerats av riksdag och regering. Det gäller även när verksamheten bedrivs i egen regi. När beställare och utförare skiljs åt, ökar emellertid tillsynsbehovet, vilket medför kostnader som ofta inte tas med i förkalkylerna.

Värre är emellertid att de tillsynsansvariga myndigheterna ibland inte ges förutsättningar att lösa sin uppgift på ett tillfredsställande sätt. Detta kan ske genom att de tilldelas otillräckliga resurser eller genom att de förhindras att utföra den form av tillsyn som uppgiften kräver. Vissa tillsynsuppgifter förutsätter att tillsynen kan bedrivas dolt. Dold myndighetsutövning kräver dock lagstöd, vilket är relativt sällsynt. I tillsynen av den privatiserade bilprovningen har man till och med i förarbeten skrivit bort möjligheten att genomföra stickprovsvisa, parallella besiktningar för att undersöka kvaliteten i verksamheten.

Det finns också naturliga gränser för hur långt tillsynen i praktiken kan drivas. Det är exempelvis omöjligt för Skolinspektionen att bilda sig en uppfattning om hur undervisningen i en skola faktiskt bedrivs på lektionerna annat än genom avvikelserapportering från kritiska föräldrar eller medarbetare.

*Förutsättningarna för och behovet av tillsyn måste analyseras noga innan en verksamhet överläts till externa utförare. Lagstöd för dold tillsyn ska skapas där tillsynsuppgiften så kräver.*

*Om en fullgod tillsyn inte kan garanteras, är egen regi huvudalternativet.*

### 7.3.6 Utbildningspolitiken

I utformningen av utbildningspolitiken har man att ta ställning till fyra fundamentala problem i den nuvarande svenska skolan: den stadiga *försämringen av resultaten*, *den ökade spridningen av resultaten*, *den ökade sorteringen av elever och betygsinflationen*. Något förenklat kan man säga att kommunaliseringen, den fria etableringsrätten och förändrad pedagogik är huvudorsakerna till försämringen och den ökade spridningen av resultaten, medan skolvalet är huvudorsaken till den ökade sorteringen och betygsinflationen.

Två huvudalternativ finns för att råda bot på den svenska skolans försämring. I det ena bygger man vidare på de förändringar som har skett och försöker att med kompletteringar och kompensatoriska åtgärder förbättra utfallet. Det andra alternativet är att utgå från utbildningssystemets fundamentala roll för landets framtid och statens centrala ansvar för utbildningssystemet och på basis av detta genomföra en större reform.

#### *Beslut på rätt nivå*

Det är uppenbart att flera faktorer har samverkat till den försämring som har ägt rum. Om någon enskild faktor ska lyftas fram som den dominerande, är det trots allt den kraftigt försvagade lärarfunktionen, tydligast illustrerad genom en drygt fyrtioprocentig sänkning av den kvalitetsjusterade lärartätheten mellan 1989 och 1997<sup>380</sup>. Även om en viss återhämtning har skett, har forskningen om lärartäthetens betydelse visat att en förstärkning utöver den nivå som rådde före krisen är samhällsekonomiskt motiverad.

Den offentligfinansiella krisen och de växande barnkullarna under den första halvan av 1990-talet är en del av förklaringen till den sänkta lärartätheten och därmed till de försämrade resultaten, och det ökade antalet barn med utländsk bakgrund har bidragit. Överflyttningen av ansvaret för skolan till kommunerna måste ändå ses som huvudorsaken. Kommunerna kan inte förväntas ta tillräcklig hänsyn till nationella intressen i sina beslut om resurstilldelning, som styrs av lokala överväganden.

---

<sup>380</sup> Figur 4.4.



Skolvalet innebär att man avlägsnar sig ännu längre från den samhälleligt rationella beslutssituationen. Om kommunerna kan tänkas ta hänsyn till lokala integrationsintressen i sitt beslutsfattande, gäller detta inte föräldrarna, som rimligen främst ser till vad de uppfattar som barnens bästa när valet är individuellt. För kommersiellt drivna skolor är samhällsekonomiska vinster som faller ut några decennier framåt i tiden självklart helt ointressanta, och det är därför naturligt att de privata skolorna har utmärkt sig genom en lägre lärartäthet och en högre andel obehöriga lärare.

Efter Leif Lewins utredning om konsekvenserna av det ökade kommunala ansvaret för skolan<sup>381</sup> förefaller det ha etablerats en viss konsensus om att denna förändring var feltänkt. Ett stärkt statligt ansvar är en nödvändig men inte tillräcklig förändring för att vända den långsiktiga och kraftiga försämringen av lärarprofessionens ställning, arbetsmiljön i skolan och skolresultaten. En höjd status för lärarkåren, centraliserad prövning av läromedel, omprövning av vissa pedagogiska förändringar, starkare styrning av kursinnehållet och återupprättande av länskolnämnder som en länk mellan den centrala och den lokala nivån är element som måste ingå i en reform. Det är värt att notera att de statliga initiativ som har tagits på utbildningsområdet i form av öronmärkta bidrag för ökad lärartäthet och förstärkt matematikkompetens i realiteten innebär att man underkänner de kommunala prioriteringarna. I stora stycken handlar förstatligande av ansvaret om en återgång till den ordning som gällde till och med 1970-talet – en sammanhållen skola med en stark statlig närvaro och höga kvalitetskrav i alla delar av undervisningssystemet och i alla delar av landet.

### *Skolvalet*

Skolvalet är förknippat med två fundamentala problem. Det första är *betygsinflationen*, som är ofrånkomlig i ett system där skolor konkurrerar om elever med betyg som huvudinstrument, samtidigt som skolornas lärare sätter betygen. Det andra problemet är den *selektering* av elever som sker med avseende på socioekonomisk

---

<sup>381</sup> SOU 2014:5.

bakgrund, dels genom självselektion bland föräldrar och elever som väljer, dels genom dold selektion av elever från skolornas sida.

Ett förslag som har framförts bygger på ett starkt centraliserat betygssystem, diagnostiska prov från första klass utan koppling till betygssättningen, publicerade mått på skolornas så kallade mervärde (dvs. skillnaden mellan elevers kunskaper vid inträde och utträde) och oannonserade skolinspektioner.<sup>382</sup> Det centraliserade betygssystemet är tänkt att realiseras antingen genom helt styrande nationella prov eller genom examensskrivningar, vilka dock båda har nackdelar som att elever med bättre förutsättningar för muntlig kommunikation missgynnas och att tillfälliga faktorer som sjukdom får stort genomslag. Det är inte en rimlig lösning att låta en ung människas framtid vara avhängig av resultaten på enstaka prov av detta slag, alldeles bortsett från de integritetsproblem kring prov och rättning som de för med sig.

Publiceringen av statistik om provresultat och mervärde kan påverka agerandet hos de verksamhetsansvariga och är ett sätt att upprätthålla ett visst konkurrenstryck även när det inte finns något fritt skolval.<sup>383</sup> Sedan lång tid publiceras jämförande statistik från landstingsområdet, i första hand som ett diskussionsunderlag för professionen inom hälso- och sjukvård, och på skolans område finns Salsa-systemet. Det är företrädesvis föräldrar med högre utbildning som utnyttjar sådana system, så selekteringsproblem finns även med denna lösning.

### *Privata skolor*

Krav på ett återförstatligande har framförts från flera håll, till exempel av Liberalerna, av Lärarnas Riksförbund och av skolutvecklaren Per Kornhall.<sup>384</sup> Termen *förstatligande* är dock oklar; av dessa är det bara Kornhall som förordar en avveckling av skolvalet. Både Liberalerna och Lärarnas Riksförbund förutsätter att de privata skolorna ska finnas kvar efter ett återtagande av det statliga ansvaret. Detta är en inkonsekvent ståndpunkt. De privata skolorna presterar inte bättre än de kommunala, när hänsyn tas till skillnader

---

<sup>382</sup> Heller Sahlgren & Jordahl (2016).

<sup>383</sup> Se exempelvis Hibbard m.fl. (2003) för illustrationer från hälso- och sjukvården.

<sup>384</sup> Björklund m.fl. (2016), Lärarnas Riksförbund (2016), Kornhall (2013).

i förutsättningar. Skolvalet bidrar till selektering och ökad spridning av resultaten och driver därtill en betygsinflation som undergräver informationsvärdet i betygen och ger vissa elever ogrundade fördelar vid tillträdet till högre studier. Här sammanfaller svenska erfarenheter med utländska; skolval höjer inte den generella resultatnivån men ökar segregationen. Om man av de gångna decenniernas erfarenheter drar slutsatsen att staten bör återta huvudmannskapet för skolan från kommunerna, bör denna slutsats rimligen gälla också de privata skolorna.

Frågan om valmöjligheter är inte direkt beroende av den fria etableringsrätten. Teoretiskt kan man tänka sig att staten upphandlar tjänster från privata utförare också i ett system utan eller med begränsad valfrihet. Upphandling av sådana tjänster är emellertid komplicerad, och motiven för att bevara de privata skolorna inom ramen för ett återupprättat starkt statligt ansvar för skolan är svaga.

Vissa valmöjligheter kan realiseras inom ramen för ett offentligt skolsystem, såsom fallet är till exempel beträffande universitet och högskolor. Vad som kan bevaras med bibehållen respekt för de kollektiva mål som skolan ska uppfylla är att elever och föräldrar uttrycker rangordnade önskemål, på samma sätt som sker när man söker till högre utbildning.

*Staten bör återta det fulla ansvaret för hela skolsystemet för att de nationella intressena knutna till utbildningssystemet ska kunna tillgodoses på ett adekvat sätt. Den fria etableringsrätten och de privata skolorna bör avvecklas.*

*Skolvalet avvecklas och ersätts med en möjlighet att uttrycka rangordnade önskemål om skoltillhörighet som stäms av mot samhällliga mål om likvärdighet och integration.*

### 7.3.7 Hälsa- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvården har vårdvalet ännu inte satt några djupa spår, vilket till en del kan förklaras med att det har genomförts relativt nyligen. Vissa förväntade tendenser har dock registrerats. Utbudet ökas framför allt där befolkningen är

koncentrerad, patienter med genomsnittligt lägre vårdbehov är överrepresenterade hos de privata vårdgivarna, och den totala vårdkonsumtionen ökar. Samtidigt är kraven på vårdgivare hårdare reglerade än motsvarande krav inom utbildningsområdet, vilket innebär att tröskeln för etablering blir högre. Negativa effekter på sjukskrivning och antibiotikaförskrivning har registrerats.

Den selektion av patienter hos privata vårdgivare som sker leder – oavsett ursprung – till en felaktig allokering av resurserna, om inte kompensation sker för vårdtyngd i ersättningsystemet. Det bör alltså vara ett krav på ersättningsystemet att sådan kompensation sker för att övervinster ska undvikas. Ersättningsystemet behöver generellt sett utvecklas.

Lagen om valfrihet innebär att den kommunala självstyrelsen har satts ur spel. Mot detta kan man ha principiella invändningar. En negativ konsekvens för sjukvårdssystemet som helhet är emellertid att variationen minskar och att det därför blir svårare att utvärdera effekterna av vårdvalet. Möjligheterna till lärande försämras.

Det i internationell jämförelse exceptionellt låga antalet konsultationer som registreras i Sverige trots att antalet läkare per capita är högt bör bli föremål för utredning. Frågan är inte direkt knuten till NPM-komplexet men har hög relevans för analysen av systemets kostnadsutveckling.

*Landstingen bör själva få välja om de ska tillämpa valfrihetssystem inom primärvården eller inte, så att förutsättningarna för utvärdering av vårdvalet förbättras.*

*Ersättningsystemen bör bli föremål för en gemensam utvärderingsinsats bland landstingen, så att en utveckling av styrningen kan åstadkommas.*

*Det låga antalet läkarkonsultationer i Sverige trots en internationellt sett hög läkartäthet bör analyseras närmare.*

### 7.3.8 Socialförsäkringen

De tre exempel på ökande privata inslag inom socialförsäkringen som har analyserats tidigare i rapporten – avtalsförsäkringar, premiepension och assistansersättning – uppvisar det vanliga symptomet på ökade hanteringskostnader, i vissa fall i kombination med sämre tjänster. Skillnader i förutsättningar gör dock att tendensen tar sig olika uttryck på de olika områdena.

Framväxten av *avtalsförsäkringar* visar tydligt att det finns en stark efterfrågan på en försäkring baserad på inkomstbortfall, så stark att löntagarkollektiven har avstått löneutrymme för att fylla ut det gap som uppstått mellan faktisk och önskad ersättningsnivå. Politiskt råder också enighet om att inkomstbortfallsprincipen ska gälla. Lösningen baserad på en avtalsförsäkring genererar högre administrationskostnader, samtidigt som riskspridningen försämras genom separationen mellan avtalsområdena och riskutjämningen försvagas. Det föreligger också ett underutnyttjande, beroende på att inte alla löntagare känner till att de har avtalsförsäkringar.

En rationellare ordning vore att återställa den efterfrågade ersättningsnivån inom den offentliga försäkringen för huvuddelen av försäkringstagarna genom en höjning av taket och att finansiera denna höjning med en avgiftsväxling från avtalsförsäkringarna till det offentliga systemet. Löneutrymmet blir inte större därför att en del av det används för att finansiera en avtalsbaserad försäkring i stället för en offentlig.

*Premiepensionen* fyller ingen funktion för flertalet blivande pensionärer, eftersom endast en liten minoritet utnyttjar valmöjligheten aktivt. Förvaltningskostnaderna för de privata alternativen är höga, även efter det att Pensionsmyndigheten aktivt har förhandlat ner dem som ett villkor för deltagande i systemet. För vissa ökar förvaltningskostnaderna ytterligare genom rådgivning. Antalet fonder på det så kallade fondtorget är långt större än vad som krävs för att tillfredsställa rimligt ställda krav på valmöjligheter och kan i själva verket förväntas försämra de blivande pensionärernas val. Systemet framstår i sin helhet närmast som ett branschstöd till bank- och finanssektorn.

Det förslag till reform som har presenterats kan i praktiken förväntas innebära en långsam avveckling av fondtorget, i takt med att passiva innehavare av pensionsrättigheter överförs till 7 AP-

fonden. Den långsamma takten kommer att leda till ytterligare förluster för pensionärskollektivet. Det finns skäl att gå snabbare fram med en avveckling. Om man även fortsättningsvis vill ha kvar en valmöjlighet, är en bättre ordning att det offentliga upphandlar ett rimligt antal alternativ för de blivande pensionärerna att välja mellan, på samma sätt som har skett med avtalspensionerna.

Beträffande *assistansersättningen* är det utgiftsutvecklingen på övergripande nivå som är huvudproblemet. Den har tre orsaker: den totala valfriheten hos mottagarna av assistanstjänster, den felaktigt utformade ersättningen till anordnarna och en otydlig lagstiftning. Principen att ersättningen är oberoende av faktiska kostnader gör att flertalet producenter blir överkompenserade, vissa kraftigt. Det gäller även vissa kommuner.

En lösning på problemet med kostnadsutvecklingen kräver att friheten begränsas genom att det offentliga upphandlar ett antal alternativ för mottagarna att välja mellan och att staten den vägen får en anpassning av utgiftsnivån till faktiska kostnader. De frigjorda offentliga medlen kan användas antingen till en höjning av ambitionsnivån eller sparas in.

*Ersättningsnivån i den offentliga socialförsäkringen bör återställas, så att den lever upp till inkomstbortfallsprincipen. Finansieringen kan ske genom en avgiftsväxling mot avtalsförsäkringarna, som då i motsvarande grad blir överflödiga.*

*Premiepensionssystemet avvecklas. Om man vill ha kvar möjligheten att välja mellan olika placeringsalternativ, bör dessa upphandlas av det offentliga.*

*Assistanstjänster bör upphandlas av det offentliga för att utgifterna bättre ska anpassas till de faktiska kostnaderna. Det frigjorda utrymmet kan utnyttjas för att höja ambitionsnivån eller sparas in.*

# Referenser

- Ackerman, F. & Nadal, A. (2004): *The flawed foundations of general equilibrium*. Routledge, London.
- Ahlbäck, S. (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (2016): "Professions under siege", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2016/1, 93-126.
- Ahlin, Å. & Mörk, E. (2008): "Effects of decentralization on school resources", *Economics of Education Review* 27, 276-284.
- Akerlof, G. (1970): "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488-500.
- Almqvist, R. (2006): *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber, Stockholm.
- Alstadsäter, A. & Jacob, M. (2012): *Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules*. ESO rapport 2012:4.
- Alstadsäter, A. m.fl. (2014): *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*. ESO rapport 2014:2.
- Andersen, S.C. & Serritzlew, S. (2007): "The Unintended Effects of Private School Competition", *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2), 335-356.
- Andersson, M. (2014): "Så ska vi täcka budgethållet", *SvD Brännpunkt* 26 april 2014.
- Andersson, M. & Strömberg, P. (2016): *Finansmarknadens regleringar – lärdomar för välfärdssektorerna?* Entreprenörskapsforum, Örebro.

- Andersson, S. & Erlingsson, G. (2010): "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", i Andersson, S. m.fl., *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Norstedts, Stockholm.
- Andrews, R. & van de Walle, S. (2012): *New Public Management and citizens' perceptions of efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*. COCOPS WP no. 7, June 2012, European Commission.
- Anell, A. (2011): "Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi", i Hartman, L. (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag, Stockholm.
- Angelov, N. & Edmark, K. (2016): *När skolan själv får välja. En ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster*. Rapport 2016:3.
- Angelov, N. m.fl. (2011): *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*. IFAU rapport 2011:2.
- Angelov, N. m.fl. (2013): *Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?* IFAU rapport 2013:2.
- Arrow, K. (1963): "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review* 53(5), 941-973.
- Arrow, K. & Hahn, F. (1971): *General competitive analysis*. North-Holland, Amsterdam.
- Barr, N. (2001): *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press, Oxford.
- Barro, R.J. (1996): *Determinants of economic growth: A cross-country empirical study*. WP 5698, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Barro, R.J. & Lee, J.-W. (2015): *Education matters. Global schooling gains from the 19<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> century*. Oxford University Press, Oxford.
- Barrow, L. & Rouse, C. (2009): "School vouchers and student achievement: Recent evidence and remaining questions", *Annual Review of Economics*. January 2009, 17-42.
- Becker, G.S. & Mulligan, C.B. (1997): "The endogenous determination of time preference", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(3):729-58.



- Belfield, C.R. & Levin, H.M. (2002): "The Effects of Competition Between Schools on Educational Outcomes: A Review for the United States", *Review of Educational Research* 72(2), 279-341.
- Benartzi, S. & Thaler, R. (2001): "Naïve Diversification Strategies in Defined Contribution Plans", *American Economic Review* 91, 79-99.
- Benhabib, J. & Spiegel, M.M. (1994): "The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data", *Journal of Monetary Economics* 34, 143-173.
- Bennmarker, H. et al. (2005): *Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms*. IFAU WP 2005:22.
- Bennmarker, H. m.fl.(2012): *Workfare for the old and long-term unemployed*. IFAU WP 2012:7.
- Bergman, M. (2002): *Lärobok för regelnissar – En ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*. Ds 2002:21.
- Bettinger, E.P. (2005): "The effect of charter schools on charter students and public schools", *Economics of Education Review* 24(2), 133–147.
- Bishop, J. (1991): "Produktivitet från kunskaper och utbildning", i *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet*. Expertrapport nr 4 till SOU 1991:82.
- Björklund, A. (2014): "Nationalekonomisk toppforskning i Sverige – omfattning, lokalisering och inriktning", *Ekonomisk Debatt* 2014 (5), 6-19.
- Björklund, A. m.fl. (2010): *Den svenska utbildningens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?* IFAU rapport 2010:13.
- Björklund, J. m.fl. (2016): "Vi vill sätta stopp för fler religiösa friskolor i Sverige", *Dagens Nyheter* 12.9.2016.
- Björkmo, M. (2009): *Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna*. ESO rapport 2009:4.
- Blomqvist, P. (2016): "NPM i välfärdstaten: hotas universalismen?" *Statsvetenskaplig tidskrift* 2016(1), 39-67.
- Bogdanor, V. (ed.) (2005): *Joined-up government*. Oxford University Press, Oxford.
- Bolton, P. & Dewatripont, M. (2005): *Contract theory*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Boone, J. et al. (2002): *Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions*. IFAU WP 2002:21.

- Boyne, G.A. (2010): "Performance management. Does it work?", G.A. Boyne m.fl. (eds.), *Public management performance. Research directions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brandell, L. (2015): *Matematikkunskaperna 2015 hos nybörjarna på civilingenjörsprogrammen och andra program vid KTH*. <http://www.lilahe.com/KTH2015.pdf>.
- Bringselius, L. (2015): "Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM", *Dagens Nyheter* 20 juni 2015.
- Brunori, P. et al. (2013): "Inequality of Opportunity, Income Inequality and Economic Mobility: Some International Comparisons." Policy Research Working Paper 6304, Development Research Group, World Bank, Washington D.C.
- Burgin, A. (2012): *The great persuasion. Reinventing free markets since the depression*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Bäsén, A. (2015): "Dålig städning på sjukhus kostar liv", *Expressen* 18.10.2015.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012): *Friskolereformens långsiktiga effekter på utbildningsresultat*. SNS Analys nr 7, december 2012.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2016): "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform", *Economica* 82, 508–551.
- Calderón, C. & Servén, L. (2014): *Infrastructure, growth and inequality. An overview*. PRWP 7034, World Bank, Washington D.C.
- Castello-Climent, A. (2008): "On the distribution of education and democracy", *Journal of Development Economics*, 87(2):179-90.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (1999): "New Public Management – are politicians losing control?" Paper prepared for presentation at ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 26-31 March 1999.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2004): *The fragmented state – the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Working Paper 3 (2004), Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.
- Christensen, T., Fimreite, A.L., & Laegreid, P. (2014): "Joined-up government for welfare administration reform in Norway", *Public Organization Review*, Volume 14(4), 439-456.

- Cohen, M. (2015): "How for-profit prisons have become the biggest lobby that no one is talking about", *Washington Post* April 28<sup>th</sup>, 2015.
- Corak, M. (2013): "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility", *Journal of Economic Perspectives* 27(3), 79–102.
- Dan, S. & Pollitt, C. (2014): "NPM can work - an optimistic review of the impact of new public management reforms in Central and Eastern Europe", *Public Management Review*, 17(9), 1-28.
- Dancer, S.J. (2011): "Hospital cleaning in the 21st century", *European journal of clinical microbiology & infectious diseases* 30(12), 1473–81.
- Dawes, R. (1979): "The robust beauty of improper linear models in decision making", *American Psychologist* 34, 571-82.
- Delfgaw, J. & Dur, R. (2007): "Signaling and Screening of Workers' Motivation", *Journal of Economic Behaviour and Organization* 62(4), 605–24.
- Diefenbach, H. (2009): "New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'", *Public Administration* 87(4), 892–909.
- Dir. 2016:95. *Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel.*
- Domberger, S. & Jensen, P. (1997): "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 13(4), 67–78.
- Donahue, J. (1989): *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means.* Basic Books, New York.
- Donskey, C.J. (2013): "Does improving surface cleaning and disinfection reduce health care-associated infections?" *American Journal of Infection Control* 41(5), S12-19.
- Ds 1989:63. *En ny livsmedelspolitik.*
- Ds 1994:53. *Motiv för offentliga åtaganden.*
- Ds 2013:35. *Vägval för premiepensionen.*
- Dunleavy, P. (2006): "New Public Management is dead – Long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.
- Dunning, T. (2012): *Natural experiments in the social sciences.* Cambridge University Press, Cambridge.

- Dutton, E. (2016): "The negative Flynn Effect: A systematic literature review", *Intelligence* 59, 163-169.
- Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2009): *Når tall blir politikk. Hvordan private regnskapssystemer i offentlig sektor driver fram konkurransetsetting og privatisering*. For velferdsstaten, Oslo.
- Ekengren Oscarsson, H. & Bergström, A. (2015): *Svenska trender 1986-2014*. SOM-institutet, Göteborg.
- Ekonomistyrningsverket (2010): *Resultatstyrning i rätt riktning*. Rapport 2010:24.
- Ekonomistyrningsverket (2012): *Prestationer, volymer och kostnader. Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen*. Rapport 2012:27.
- Engström, P. m.fl. (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*. IFAU rapport 2006:9.
- Engström, S. & Westerberg, A. (2003): "Which individuals make active investment decisions in the new Swedish pension system?", *Journal of Pension Economics and Finance* 2(3), 225-245.
- Erlingsson, G. m.fl. (2015): "Att bolagisera kommunal verksamhet", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 117(4), 555-585.
- Esteve, M. et al. (2015): "Prosocial Behavior and Public Service Motivation", *Public Administration Review* 76(1), 177-187.
- Exworthy, M. & Halford, S. (1999): "Assessment and conclusions", i M. Exworthy & Halford, S. (eds.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Open University Press, Buckingham.
- Feldman, A.M. (1980): *Welfare economics and social choice theory*. Martinus Nijhoff Publ., Boston.
- Felfe, C. & Lalive, R. (2014): "Does early child care help or hurt children's development?" IFAU WP 2014:22.
- Fernholz, R. & Fernholz, R. (2014): "Instability and Concentration in the Distribution of Wealth", *Journal of Economic Dynamics & Control*, 44, 251-269.
- Fimreite, A.L., Christensen & T., Laegreid, P. (2012): *Joined-up government: Reform challenges, experiences and accountability relations*. Working Paper 6 (2012), Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.

- FN (1989): *FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989.*
- Fogelberg Lövgren, S. (2015): *Markets, interventions and externalities. Four essays in applied economics.* Akademisk avhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014): *Administrations-samhället.* Studentlitteratur, Lund.
- Fredriksson, M. & Pallas, J. (2014): *Den medialiserade myndig-heten.* Arbetsrapport nr 70, JMG, Göteborgs Universitet.
- Fredriksson, P. & Holmlund, B. (2005): *Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare?* IFAU WP 2005:13.
- Fredriksson, P. & Söderström, M. (2008): *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question.* IFAU WP 2008:15.
- Fredriksson, P. et al. (2013): "Long-term effects of class size", *Quarterly Journal of Economics* 128(1), 249-285.
- Fredriksson, P. et al. (2016): "Parental Responses to Public Investments in Children: Evidence from a Maximum Class Size Rule", *Journal of Human Resources* 51(4), 823-868.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom.* University of Chicago Press, Chicago.
- Fröberg, J. (2016): "6 av 10 byggchefer anser att det finns mutor i branschen", *SvD* 2016-07-17 (artikeln bygger på enkät bland Byggcheferna, ett förbund inom Ledarna).
- Förordn. (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Försäkringskassan (2014a): *Varför har medborgarna högre förtro-ende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?* Socialför-säkringsrapport 2014:13.
- Försäkringskassan (2014b): *Mediebilden av Försäkringskassan 2003–2012.* Socialförsäkringsrapport 2014:2.
- Gawande, A. (2009): *The checklist manifesto.* Metropolitan Books, New York.
- Gibbons, S. et al. (2008): "Choice, competition and pupil achievement", *Journal of the European Economic Association* 6 (4). 912-947.

- Gibbons, S. & Silva, O. (2007): "Urban density and pupil attainment", *Journal of Urban Economics* 63(2), 631–650.
- Glaeser, E.L. et al. (2007): "Why does democracy need education?" *Journal of Economic Growth* 12, 77–99.
- Gregory, R. (1998): "Political responsibility for bureaucratic incompetence: Tragedy at Cave Creek", *Public Administration*, 76, 519–538.
- Gregory, R. (2012): "The challenging quest for governmental accountability in New Zealand", *Administration* 60(2), 109–118.
- Gruening, G. (2001): "Origin and theoretical basis of New Public Management", *International Public Management Journal* 4, 1–25.
- Grönqvist, E. & Vlachos, J. (2008): *One size fits all? The effect of teacher cognitive and non-cognitive skills on student achievement*. IFAU WP 2008:25.
- Gustafsson, A. (2016): "Sopkaos i staden med ny entreprenör", *Dagens Nyheter* 2016-01-14.
- Gustafsson, J.-E. (2014): "Kunskapsutvecklingen i den svenska grundskolan enligt PIAAC", i Gustafsson, J.-E. m.fl., *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. SNS Förlag, Stockholm.
- Gustafsson, J.-E. & Yang Hansen, K. (2009): "Resultatförändringar i svensk grundskola", i *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket, Stockholm.
- Gustafsson, J.-E. & Yang Hansen, K. (2011): "Förändringar i kommunskillnader i grundskoler resultat mellan 1998 och 2008", *Pedagogisk Forskning i Sverige* 16(3), 161–178.
- Gustafsson, J.-E. m.fl. (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag, Stockholm.
- Hall, P. (2015): *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber, Stockholm.
- Harrison, S. (1999): "Clinical autonomy and health policy: past and futures", i M. Exworthy & Halford, S. (eds.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Open University Press, Buckingham.

- Hart, O. et al. (1997): "The proper scope of government: Theory and application to prisons", *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127-1161.
- Hartman, L. m.fl. (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag, Stockholm.
- Hasselberg, Y. & Kärnekuil, E. (2001): *I rikets tjänst*. Rapport till ESO, Ds 2001:45.
- Heckman, J.J. (2008): "Schools, skills and synapses", *Economic Inquiry* 46(3), 289-324.
- Heckman, J.J. & Masterov, D.V. (2007): "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Applied Economic Perspectives and Policy* 29(3), 446-493.
- Heller Sahlgren, G. & Jordahl, H. (2016): *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag, Stockholm.
- Helliwell, J.F. & Putnam, R.D. (1999): *Education and social capital*. WP 7121, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass.
- Hellners, T. & Malmqvist, B. (2007): *Förvaltningslagen med kommentarer*. 2 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Hensvik, L. (2010): *Leder skolkonkurrens till högre löner?* IFAU rapport 2010:12.
- Hibbard, J.H. et al. (2003): "Does Publicizing Hospital Performance Stimulate Quality Improvement Efforts?" *Health Affairs* 22(2), 84-94.
- Hinnerich, B.T. & Vlachos, J. (2016a): *The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations*. IFAU Working paper 2016:9.
- Hinnerich, B.T. & Vlachos, J. (2016b): *Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor*. IFAU rapport 2016:10.
- Hofstede, G. m.fl. (2010): *Cultures and organizations. Software of the mind*. McGraw-Hill, New York.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2010): *Differences in individual productivity among uniformed police officers*. Underlagsrapport till ESO rapport 2010:3.
- Holmberg, S. & Arkhede, S. (2016): *Svenska folket sätter betyg på offentlig verksamhet 2015*. SOM-rapport 2016:16, Göteborg.

- Holmberg, S. & Rothstein, B. (eds.) (2012): *Good government. The relevance of political science*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Holmlund, H. m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svenska skola*. IFAU rapport 2014:25.
- Hood, C. (1989): "Public administration and public policy: intellectual challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration* 48(4), 346–358.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69, 3-19.
- Hood, C. (1995a): "The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme" *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3), 93-109.
- Hood, C. (1995b): "Contemporary management", *Public Policy and Administration* 10:2, 104-117.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015): *A government that worked better and cost less?* Oxford University Press, Oxford.
- Howlett, M. (2000): "Managing the hollow state: procedural policy instruments and modern governance", *Canadian Public Administration* 43(4), 412–431.
- Hoxby, C. (2000): "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?" *American Economic Review* 90(5), 1209-1238.
- Hoxby, C. (2007): "Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? Reply", *American Economic Review* 97(5), 2038-205.
- Hughes, G.J. et al. (2013): "Impact of cleaning and other interventions on the reduction of hospital-acquired *Clostridium difficile* infections in two hospitals in England assessed using a breakpoint model", *Journal of Hospital Infection*, 84, 227–234.
- Hultén, S. (2015): *Kontrakt och konkurrens i den regionala kollektiva busstrafiken*. Uppdragsforskningsrapport 2015:7, Konkurrensverket.
- Högselius, P. & Kaijser, A. (2007): *När folkhemselen blev internationell. Elavregleringen i historiskt perspektiv*. SNS Förlag, Stockholm.
- Igengar, S.S. & Lepper, M.R. (2000): "When Choice Is Demotivating: Can One Desire Too Much of A Good



- Thing?” *Journal of Personality and Social Psychology* 79, 995-1006.
- Imbens, G.W. & Rubin, D.B. (2015): *Causal inference for statistical, social, and biomedical sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.
- IMF (2016): *2016 Article IV Consultation with Sweden - Concluding Statement of the IMF Mission*. September 28, 2016. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- ISF (2010a): *Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall. En analys av utvecklingen 1996–2010*. ISF rapport 2010:6.
- ISF (2010b): *Effektiv köhantering – exemplet Tidig bedömning*. ISF rapport 2010:7.
- ISF (2011): *Kontrollen av tandvårdsstödet*. ISF rapport 2011:18.
- ISF (2012a): *Handläggning av bostadstillägg*. ISF rapport 2012:3.
- ISF (2012b): *Felberäkning av assistansersättning*, skr. dnr 2012-5.
- ISF (2012c): *Lönekostnader för äldre och drivkrafter till förtida ålderspensionering*. ISF rapport 2012:10.
- ISF (2013a): *Slopat frånvarointyg. Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning*. ISF rapport 2013:19.
- ISF(2013b): *Försäkringskassans efterhandskontroller av tandvårdsstödet – En uppföljande granskning*. ISF rapport 2013:5.
- ISF (2014a): *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*. ISF rapport 2014:18.
- ISF (2014b): *Produktiviteten och kvalitet vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter*. ISF rapport 2014:24.
- ISF (2014c): *Vårdvalets effekter på sjukskrivningarna*. ISF rapport 2014:17.
- ISF (2014d): *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. ISF rapport 2014:4.
- ISF (2014e): *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning*. ISF rapport 2014:3.
- ISF (2015a): *Offentlig och kollektivavtalad sjukförsäkring. Institutionell utveckling under 30 år*. ISF rapport 2015:6.
- ISF (2015b): *Årlig rapport*. ISF Rapport 2015:1.
- ISF (2015c): *Assistansersättningen*. ISF rapport 2015:9.
- Jensen, P. & Stonecash, R. (2005): ”Incentives and the Efficiency of Public Sector-Outsourcing Contracts”, *Journal of Economic Surveys* 19, 767–787.

- JO (1996): yttrande dnr 3553-1996.
- JO (2009): yttrande dnr 2972-2009.
- Johansson, K. (2013): ”4 av 10 friskolor sparar inte betyg enligt lag”, *Dagens Arena* 28.10.2013.
- Johansson, P. m.fl. (2013): *Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro*. IFAU rapport 2013:7.
- Jones, C. (1999): ”Social work: regulation and managerialism”, i M. Exworthy & S. Halford (eds.), *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Open University Press, Buckingham.
- Jordahl, H. (2008): *Privat produktion av offentligt finansierade tjänster*. Policy Paper nr 21, 2008, Institutet för Näringslivsforskning.
- Justice Policy Institute (2011): *Gaming the system. How the political strategies of private prison companies promote ineffective incarceration policies*. Justice Policy Institute, Washington D.C.
- Järliden Bergström, Å.-P. m.fl. (2010): *Beskattning av privat pensionssparande*. ESO rapport 2010:2.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, fast and slow*. Farrar Strauss Giroux, New York.
- Kaufman, H. (1960/2006): *The forest ranger. A study in administrative behavior*. Resources for the Future Press, Washington D.C.
- Kernaghan, K. (2011): ”Getting engaged: Public-service merit and motivation revisited”, *Canadian Public Administration* 54(1), 1-21.
- Kjeldsen, A.M. (2012): *Dynamics of public service motivation*. Department of Political Science, Aarhus University and Politica.
- Klintefelt, A. & Marklund, H. (2003): *Inrikes flyttningar*. PM BE0701/2000I02/BE51ST0303\_12, Statistiska Centralbyrån.
- Konkurrensverket (2010): *Uppföljning av vårdval i primärvården – Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar*. Slutrapport. Rapport 2010:3.
- Konkurrensverket (2015a): *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Rapport 2015:9, Konkurrensverket.
- Konkurrensverket (2015b): *Den offentliga marknaden i Sverige*. Rapport 2015:4, Konkurrensverket.

- Kornhall, P. (2013): *Barnexperimentet. Svensk skola i fritt fall*. Leopard förlag, Stockholm.
- Kreiner, S. & Christensen, K.B. (2014): "Analyses of model fit and robustness. A new look at the PISA scaling model underlying ranking of countries according to reading literacy", *Psychometrika*, 79(2), 210–231.
- Krueger, A. (1999): "Experimental Estimates of Education Production Functions", *Quarterly Journal of Economics* 114(2), 497–532.
- Krueger, A. & Lindahl, M. (2002): *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*. Ds 2002:11.
- KVA (2014): *En "uppenbart onyttig" konstruktion – en granskning av Stiftelsen för forskning inom områden med anknäytning till Östersjöregionen och Östeuropa (Östersjöstiftelsen)*. Kungl. Vetenskapsakademien, Stockholm.
- Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1993): *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Lakatos, I. (1970): "Falsification and the methodology of scientific research programmes", i I. Lakatos och A. Musgrave, *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lalive, R. (2006): *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach*. IFAU WP 2006:8.
- Larsson, E. (2015): *Management accounting fashion setting: Studies on supply-side actors in Sweden*. Akad. avh., Handelshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Levinson, M. (1999): *The demands of liberal education*. Oxford University Press, Oxford.
- Lindbeck, A. m.fl. (2000): *Politisk makt med oklart ansvar*. Ekonomirådets rapport 2000. SNS Förlag, Stockholm.
- Lindblad, H. (2015): "Privat samverkan blir dyrare på sikt", *Svenska Dagbladet* 17 augusti 2015.
- Lindblad, H. (2016): *Anförande vid offentlig utfrågning om finansieringsmodeller för transportinfrastruktur i riksdagens trafikutskott den 12 april 2016*.
- Lindgren, L. (2014): *Nya utvärderingsmonstret*. Studentlitteratur, Lund.

- Lochner, L.J. (2010): *Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship*. Centre for Human Capital and Productivity. CHCP Working Papers, 2010-7. London, ON: Department of Economics, University of Western Ontario.
- LO-distriktet i Stockholms län (2015): *Upphandlingsindex Stockholms län 2015. En granskning av kommunernas rutiner för inköp och upphandling*.
- Lorentzi, U. (2016): *Styrning för välfärdsproffs. En rapport om välfärden efter New Public Management*. Kommunal, Stockholm.
- Lowenstein, G. (1999), "Is More Choice Always Better?" *Social Security Brief*, National Academy of Social Insurance, Washington, D.C.
- Lubienski, C. (2003): "Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools", *American Educational Research Journal* 40(2), 395-443.
- Lundborg, P. m.fl. (2011): "Hur påverkar socioekonomisk status och ålder arbetsmarknadseffekterna av olika hälsoproblem?" *Ekonomisk Debatt* 39(4), 29-43.
- Lundquist, L. (1991): *Etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur, Lund.
- Lärarnas Riksförbund (2016): *Sveriges viktigaste reform! En undersökning bland allmänheten om styrning och finansiering av skolan*. Lärarnas Riksförbund, maj 2016.
- Löfbom, E. (2001): *Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna*. Ds 2001:24.
- MacLeod, W.B. & Urquiola, M. (2015): "Reputation and School Competition", *American Economic Review* 105(11), 3471–3488.
- Maor, M. (1999): "The paradox of managerialism", *Public Administration Review* 59(1), 5-18.
- McMahon, W.W. (2009): *Higher learning, greater good. The private and social benefits of higher education*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Meghir, C. & Palme, M. (2005): "Educational reform, ability and family background", *American Economic Review* 95(1), 414-424.
- Menter, I. & Muschamp, Y. (1999): "Markets and management: the case of primary schools", i M. Exworthy & S. Halford (eds.),

- Professionals and the new managerialism in the public sector.*  
Open University Press, Buckingham.
- Mitchell, D. et al. (1994): "Targeting welfare", *Economic Record* 70(210), 315-340.
- Mizala, A. & Urquiola, M. (2013): "School markets: The impact of information approximating school effectiveness", *Journal of Development Economics* 103, 313-335.
- Modén, K.-M. m.fl. (2015): *Den offentliga marknaden i Sverige. En empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp.* Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2015:4.
- Molander, P. (1999): *Den åttafaldiga vägen. Motiv för offentliga åtaganden.* SNS Förlag, Stockholm.
- Molander, P. (2005): "Ansvarsbegreppet". Bilaga 5 i Katastrofkommissionens rapport *Sverige och tsunamin*. SOU 2005:104.
- Molander, P. (2009): *Regelverk och praxis i offentlig upphandling.* Rapport till ESO 2009:2.
- Molander, P. (2013a): "Behöver vi en ansvarskommission?" *Ekonomisk Debatt* 4/2013, 54-66.
- Molander, P. (2013b): "Höjd nivå för upphandling blir dyrt för skattebetalarna", *DN Debatt* 2013-05-11.
- Molander, P. (2014): "Public procurement in the EU: The case for national threshold values", *Journal of Public Procurement* 2/2014, 181-214.
- Molander, P. & Holmquist, J. (2013): *Reforming Sweden's budgetary institutions – background, design and experiences.* Bakgrundsrapport 2013/1 till Finanspolitiska rådets rapport 2013.
- Molander, P., Nilsson, J.-E. & Schick, A. (2002): *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna.* SNS Förlag, Stockholm.
- Morgan, K.J. (2016): "Process tracing and the causal identification revolution", *New Political Economy* 21(5), 489-492.
- Motormännen (2014): "Motormännen och Kalla fakta avslöjar verkstadsfusket", [www.motormannen.se](http://www.motormannen.se) 2014-10-11.
- Moynihhan, D.P. (2010): "A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation", *International Public Management Journal* 13(1), 24-34.

- Moynihan, D.K. & Pandey, S.K. (2007): "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation", *Public Administration Review* 67(1): 40–53.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015): *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Murray, R. (2011): *UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld*. Rapport till ESO 2011:1.
- Nagin, D.S., Cullen, F.T. & Jonson, C.L. (2009): "Imprisonment and Reoffending", *Crime and Justice* 38(1), 115–200.
- Neal, D. (2009): "Private schools in education markets", i M. Berends, M. Springer, D. Balou, and H. Walberg (Eds.), *Handbook of research on school choice*. Routledge, New York, NY.
- Niskanen, W. (1975): "Bureaucrats and politicians", *Journal of Law and Economics* 18, 617–643.
- Nordén, C.J. (2005): *Riskgruppsutjämning – viktigare än progressivitet*. Bakgrundsrapport till Socialförsäkringsutredningen.
- OECD (2011): *Measuring the stock of human capital for comparative analysis: an application of the lifetime income approach to selected countries*. STD/DOV (2011)6, OECD, Paris.
- OECD (2012): *School choice and equity: current policies in OECD countries and a literature review*. EDU/WKP(2012)3, OECD, Paris.
- OECD (2015): *Delivering from the centre. Strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies*. OECD, Paris.
- OECD (2016a): *Education at a glance 2016*. OECD, Paris.
- OECD (2016b): *PISA 2015 Results. Excellence and equity in education*. Volume I. OECD, Paris.
- OECD (2016c): *Health at a glance: Europe 2016*. OECD, Paris.
- Olli Segendorf, Å. & Teljosuo, T. (2011): *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. ESO rapport 2011:5.
- Oreopoulos, P. & Salvanes, K.G. (2011): "Priceless: the non-pecuniary benefits of schooling", *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 159–184.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992): *Reinventing government*. Plume, New York.

- Osborne, D. & Plastik, P. (1997): *Banishing bureaucracy*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Osborne, S.P. (2006): "The new public governance?" *Public Management Review* 8(3), 377-387.
- Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013): "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach", *American Review of Public Administration* 43(2), 153-158.
- Ostry, J.D. et al. (2010): *Capital inflows: The role of controls*. IMF Staff Position Note, February 19th, 2010. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Page, S.E. (2007): *The difference. How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Princeton University Press, Princeton.
- Pejer, M. (2010): "Stockholm bryter sopavtal värt 260 miljoner", *Arbetet* 2010-08-27.
- Pensionsmyndigheten (2015): *Premiepensionen. Pensionsspararna och pensionärerna 2014*.
- Pensionsmyndigheten (2016): *Pensionsmyndigheten vs Falcon Funds*. Presentation 2016-10-13.
- Perry, J.L. & Wise, L.R. (1990): "The motivational bases of public service", *Public Administration Review* 50 (May/June), 367-373.
- Perry, J.L., Hondeghem, A. & Wise, L.R. (2010): "Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future", *Public Administration Review* 70 (Sept/Oct), 681-690.
- Persson, M. & Skult, E. (2014): "Lärlöner", *Ekonomisk Debatt* 42(4), 6-17.
- Petrovsky, N. & Ritz, A. (2014): "Public Service Motivation and Performance: A Critical Perspective". Mimeo, University of Bern.
- Pollitt, C. (1993): *Managerialism and the public services*. 2<sup>nd</sup> ed. Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C. (2003): *The essential public manager*. Open University Press/McGraw Hill, Buckingham.
- Pollitt, C. (2011): *30 years of management reform – Has there been a pattern?* World Bank, Washington D.C.

- Pollitt, C. & Dan, S. (2013): "Searching for impacts of performance-oriented management reform", *Public Performance and Management Review* 37(1), 7-32.
- Poterba, J. (1996): "Government intervention in the markets for education and health care: How and why?", i V.R. Fuchs (ed.), *Individual and social responsibility: Child care, education, medical care, and long term care in America*. University of Chicago Press, Chicago.
- Power, M. (1999): *The audit society: rituals of verification*. Oxford University Press, Oxford.
- Power, M. & Laughlin, R. (1992): "Critical theory and accounting", i Alvesson, M. & Willmott, H. (eds.), *Critical management studies*. Sage, London.
- Premfors, R. m.fl. (2009): *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur, Lund.
- Prop. 1987/88:150. *Kompletteringsproposition*.
- Prop. 1988/89:4 *om skolans utveckling och styrning*.
- Prop. 1989/90:41 *om kommunalt huvudmannaskap för lärare och skolledare*.
- Prop. 1989/90:148 *om pensionstillskott och kommunalt bostadstillägg vid undantagande från den allmänna tillägspensioneringen*.
- Prop. 1998/99:1. *Budgetproposition för 1999*.
- Prop. 1990/91:18 *om ansvaret för skolan*.
- Prop. 1991/92:95 *om valfrihet och fristående skolor*.
- Prop. 1991/92:150. *Kompletteringsproposition*.
- Prop. 1992/93:1. *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Prop. 1992/93:230. *Valfrihet i skolan*.
- Prop. 2009/10:32. *Fordonsbesiktning*.
- Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Prop. 2015/16:1. *Budgetproposition för 2016*.
- Prop. 2016/17:1. *Budgetproposition för 2017*.
- Putnam, R.D. (1993): "The prosperous community. Social capital and public life", *American Prospect* 4(13), 35-42.
- Quist, J. & Fransson, M. (2014): *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*. Liber, Stockholm.
- Radetzki, M. m.fl. (2002): *Att nyttja genetisk information: Hur mycket ska försäkringsbolagen få veta?* SNS Förlag, Stockholm.



- Rao, G. (2015): *Familiarity Does Not Breed Contempt: Diversity, Discrimination and Generosity in Delhi Schools*. Working Paper, Department of Economics, Harvard University.
- Reg.skr. 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse.
- Richardson, G. (2010): *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur, Lund.
- Riksrevisionen (2008): *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*. Rapport 2008:21.
- Riksrevisionen (2009): *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet*. Rapport 2009:10.
- Riksrevisionen (2012a): *Att styra självständiga lärosäten*. Rapport 2012:4.
- Riksrevisionen (2012b): *Statens försäljningar av apotek*. Rapport 2012:10.
- Riksrevisionen (2014): *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* Rapport 2014:22.
- Ringarp, J. (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Makadam Förlag, Göteborg.
- Rognes, J. & Krohwinkel Karlsson, A. (red.) (2012): *Ledningssystem och styrning av vård – förutsättningar och utmaningar*. Rapport nr 2, Stiftelsen Leading Health Care, Stockholm.
- Romp, W. & de Haan, J. (2007): "Public capital and economic growth: A critical survey", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* Vol. 8, 6–52.
- Rothstein, J. (2005): *Does competition among public schools benefit students and taxpayers? A comment on Hoxby (2000)*. NBER Working Paper No. 11215.
- Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2012): "Long-term effects of early childhood care and education", *Nordic Economic Policy Review* 2012/1, 23-51.
- Rönnlund, M. et al. (2013): "Secular trends in cognitive test performance: Swedish conscript data 1970–1993", *Intelligence* 41, 19–24.
- Sarnecki, J. (2010): *Polisens prestationer*. Rapport till ESO 2010:3.
- SCB (2014): *Offentlig ekonomi 2014*. Statistiska centralbyrån, Örebro.
- Schelling, T. (1971): "Dynamic models of segregation", *Journal of Mathematical Sociology* 1(2), 143-186.

- Schofield, J.W. (1991): "School Desegregation and Intergroup Relations: A Review of the Literature", *Review of Research in Education* 17, 335-409.
- Shanteau, J. (1992): "The psychology of experts: An alternative view", i G. Wright & F. Bolger (Eds.), *Expertise and Decision Support*. Plenum Press, New York.
- Shleifer, A. (1998): "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133-150.
- Sianesi, B. (2002): *Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications*. IFAU dissertation 2002:3.
- Sinn, H.-W. (1995): "A theory of the welfare state", *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4), 495-526.
- Sjunde AP-fonden (2016): *Halvårsrapport*.
- Sjöblom, D. (2015): "Ökad risk för korruption med fler direktupphandlingar", *Göteborgsposten* 2015-08-13.
- Sjögren Lindquist, G. & Wadensjö, E. (2011): *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*. Rapport till ESO 2011:4.
- SKL (2012): *Vårdval i primärvården. Jämförelse av uppdrag, ersättningsprinciper och kostnadsansvar*. Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- SKL (2014): *Vårdrelaterade infektioner. Framgångsfaktorer som förebygger*. Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- SKL (2015): *Svensk sjukvård i internationell jämförelse*. SKL, Stockholm.
- Skatteverket (2015): *Skatteplanering med ränteavdrag i företagssektorn*. PM 2015-01-15, Skatteverket.
- Skolinspektionen (2015): *Ombedömning av nationella prov 2014: "Processerna spelar roll"*. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2013/7499/GV.
- Skolinspektionen (2016): *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*. Kvalitetsgranskning 2016:3, dnr 40-2014:5632.
- Skollag 2010:800.
- Skolverket (2013a): *PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*. Rapport 398, Skolverket.
- Skolverket (2013b): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2012/13*. PM, dnr (71-2013-28).

- Skolverket (2014a): *Redovisning av uppdrag om hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare*. Dnr 2014:00624. Skolverket 2014-09-25.
- Skolverket (2014b): *Privata aktörer inom förskola och skola*. Rapport 410, Skolverket.
- Skolverket (2015a): *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Rapport 421, Skolverket.
- Skolverket (2015b): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2014/15*. PM 2015-04-16, dnr 2015:00459.
- Skolverket (2016a): *Redovisning av uppdrag om skillnader mellan provresultat och betyg i gymnasieskolan*. Dnr 2016:00318.
- Skolverket (2016b): *Redovisning av uppdrag om skillnader mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 6 och årskurs 9*. Dnr 2016:00318.
- Skolverket (2016c): *Beskrivning av faktorer i Salsa*. PM 2016-01-22.
- Skolverket (2016d): *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*. Rapport 450, Skolverket.
- Skolverket (2016e): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2015/16*. PM, dnr 2015:01339.
- Skolverket (2016f): *Elever och skolenheter i gymnasieskolan läsåret 2015/16*. PM, dnr 5.1.1-2015:731.
- Sluchynsky, O. (2015): *Defining, Measuring, and Benchmarking Administrative Expenditures of Mandatory Social Security Programs*. Social Protection and Labor Disc. Paper 1501, World Bank, Washington, D.C.
- Sokoloff, K.L. & Engerman, S.L. (2000): "History Lessons. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives* 14(3), 217-232.
- SOU 1973:48. *Skolans regionala ledning*.
- SOU 1978:65. *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.
- SOU 1980:5. *Förenklad skoladministration*.
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*.
- SOU 1989:58. *Undantagandepensionärernas ekonomi*. Delbetänkande av Pensionsberedningen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten*.
- SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring.* Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2016:61. *Fokus premiepension.*
- Statskontoret (2012a): *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*
- Statskontoret (2012b): *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning.*
- Statskontoret (2013a): *Resurserna i skolan.*
- Statskontoret (2013b): *En omreglerad apoteksmarknad. Slutrapport.*
- Statskontoret (2014a): *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv.*
- Statskontoret (2014b): *Utvärdering av Offentligt etos.*
- Statskontoret (2015): *Att göra eller att köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*
- Statskontoret (2016): *Statsförvaltningen efter 20 år i EU.*
- Stenlås, N. (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier.* Rapport till ESO 2009:6.
- Stridh, A. & Wittberg, L. (2015): *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet.* Skatteverket, Stockholm, i Strömberg distribution.
- Sundberg, E. (2013): *Autonomireformen – Vad händer med det kollegiala styret?* Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.
- Sundberg, E. (2014): *Autonomireformen. Kompletterande undersökning av förändringar i beslutsmyndighet vid fem lärosäten.* Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.
- Sundström, G. (2016): "Strategisk styrning bortom NPM2, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 145-171.
- Svenskt näringsliv (2016): "Ännu ett företagarfientligt förslag". [www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se), 2016-09-01.
- Svensson, L. & Evetts, J. (2010): "Introduction", i L. Svensson & J. Evetts, *Sociology of professions. Continental and Anglo-Saxon traditions.* Daidalos, Göteborg.

- Svensson, T. (1996): *Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. Rapport till ESO, Ds 1996:37.
- SVT Aktuellt (2016): inslag i Aktuellt 2016-09-25.
- SVT Uppdrag granskning (2009): program om läkarbristen sänd den 2 september 2009.
- SVT Uppdrag Granskning (2013): "Friskolorna väljer bort besvärliga elever", program sänd den 28 oktober 2013.
- Tapia, W. & Yermo, J. (2008), "Fees in Individual Account Pension Systems: A Cross-Country Comparison", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 27. OECD, Paris.
- Thurow, L. C. (1971): "The Income Distribution as a Pure Public Good", *Quarterly Journal of Economics*, 85, 327–336.
- Tidningarnas Telegrambyrå (2016b): "Telia får miljardkrav från USA och Nederländerna", *Dagens Nyheter* den 15 september 2016.
- Tillväxtanalys (2012a): PM 2012:22.
- Tillväxtanalys (2012b): *Kostnadsutvecklingen för läkemedel på den omreglerade apoteksmarknaden*. Rapport 2012:13.
- Tillväxtanalys (2013): PM 2013:17.
- Tillväxtanalys (2014): PM 2014:06.
- Trahan, L. et al. (2014): "The Flynn effect: a meta-analysis", *Psychological Bulletin* 140(5), 1332–1360.
- Transparency International (2016): *Corruption perceptions index 2015*. Transparency International, Berlin.
- Transportstyrelsen (2016): *Fordonsbesiktningensmarknaden 2015*. Dnr TSV 2015:2298.
- Uslaner, E. (2011): "Trust, Diversity, and Segregation in the United States and the United Kingdom", *Comparative Sociology* 10, 221–247.
- Uslaner, E. & Rothstein, B. (2016): "The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education", *Comparative Politics* 48(2), 227-248.
- Uusitalo, R. & Verho, J. (2007): *The effect of unemployment benefits on re-employment rates: evidence from the Finnish UI-benefit reform*. IFAU WP 2007:21.
- Vedung, E. (2009): *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3. uppl. Studentlitteratur, Lund.

- de Vries, J. (2010): "Is New Public Management really dead?" *OECD Journal on Budgeting* 2010(1), 1-5.
- Vårdanalys (2014): *Låt den rätte komma in – Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårdvalet samt vårdgarantin och Kömiljarden?* Rapport 2014:3, Myndigheten för vårdanalys.
- Vårdanalys (2015): *Vårdval och jämlik vård inom primärvården. En jämförande studie mellan tre landsting före och efter vårdvalets införande.* Rapport 2015:6, Myndigheten för vårdanalys.
- Vårdanalys (2016): *Vården ur befolkningens perspektiv 2016 – en jämförelse mellan Sverige och tio andra länder.* PM 2016:5, Myndigheten för vårdanalys.
- Värdegrundsdelegationen (2013): *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*
- Värdegrundsdelegationen (2016): *Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport.*
- van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011): "The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors" (review essay), *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12(2): 190-209.
- Walley, A.J. et al. (2006): "Genetics of obesity and the prediction of risk for health", *Human Molecular Genetics* 15, Review Issue No. 2, R124–R130.
- Waltersson Grönvall, C. (2016): Intervju i *Skolvärlden* 12.9.2016.
- Wedin, M. (2013): Intervju med Läkarförbundets tidigare ordförande Marie Wedin i *Läkartidningen* 34-35/2013 (2013-08-20).
- Westlund, H. (2004): *Regionala effekter av högre utbildning, högskolor och universitet. En kunskapsöversikt.* Rapport A 2004:002, Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- WHO (2010): *Administrative costs of health insurance schemes: Exploring the reasons for their variability.* Discussion paper number 8 – 2010, WHO, Geneve.
- Wikhall, M. (2001): *Universiteten och kompetenslandskapet: Effekter av den högre utbildningens tillväxt och regionala spridning i Sverige.* Stockholm: SISTER.
- Winblad, U. & Andersson, C. (2010): *Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.* Rapport till ESO 2010:9.
- [www.systembolaget.se](http://www.systembolaget.se).

Zimmer, R. & Buddin, R. (2009): "Is Charter School Competition in California Improving the Performance of Traditional Public Schools?" *Public Administration Review* 69(5), 831–845.

Örstadius, K. (2017): "Medicin kostar mer efter apoteksreformen", Dagens Nyheter, 3 januari 2017





# Bilaga

## Sortering av statliga myndigheter

I denna bilaga sorteras de statliga myndigheterna i de fem huvudkategorierna policyutveckling, myndighetsutövning, produktion av kollektiva varor och tjänster i egen regi, produktion av andra varor och tjänster i egen regi samt tillsyn och utvärdering. Den underliggande myndighetsförteckningen är upprättad av Statskontoret och avser läget den 1 januari 2016. Den omfattar endast myndigheter under regeringen.

Inom varje kategori finns underkategorier som i stort ansluter till *Classification of Functions of Government* (COFOG), den av FN etablerade internationella indelningen av offentliga funktioner (10 kategorier). Kategorierna är följande:

Under rubriken *Allmän förvaltning* ryms generella aktiviteter som hänför sig till rikets styrelse – ledning och servicefunktioner för den juridiska personen staten, ekonomisk förvaltning m.m. – och den övergripande ekonomiska politiken. Här återfinns också generella resurser för samhällets informationsförsörjning (statistik, arkiv etc.).

- Försvar
- Samhällsskydd och rättskipning
- Näringslivsfrågor
- Miljöskydd
- Bostäder och samhällsutveckling
- Hälso- och sjukvård
- Fritid, kultur och religion
- Utbildning och forskning
- Socialt skydd.

Kategoriseringen av vissa myndigheter kan diskuteras.

Som konstaterats i huvudtexten har många myndigheter verksamheter under mer än en kategori. I de fall där verksamheter som inte hör till huvudkategorin inte är av underordnad betydelse återfinns myndigheten på mer än ett ställe i redovisningen.

<b>Policyutveckling</b>									
<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhällsskydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhällsutveckling</i>	<i>Hälso- och sjukvård</i>	<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhällsskydd och rättskipning</i>
Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna	Försvarsmakten	Brottsförebyggande rådet	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	Naturvårdsverket	Boverket	Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	Myndigheten för kulturanalys	Statens skolverk	Försäkringskassan
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi	Totalförsvarets forskningsinstitut	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Skogsstyrelsen			Socialstyrelsen	Statens kulturråd		Inspektionen för socialförsäkringen
Finanspolitiska rådet			Statens jordbruksverk						Pensionsmyndigheten
Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete			Tillväxtverket						
			Trafikanalys						
			Trafikverket						

<b>Myndighetsutövning</b>									
<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhälls- skydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälso- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
Arvsfondsdelegationen	Försvarsunder- rättelse- domstolen	Brottsoffer- myndigheten	Arbetsförmedlingen	Länsstyrel- serna	Boverket	Läkemedels- verket	Konstnär- nämnden	Centrala studiestöds- nämnden	Försäkrings- kassan
Kammarkollegiet		Domstolar	Bolagsverket			Social- styrelsen	Myndigheten för radio och tv	Etikprövnings- nämnderna	Pensions- myndigheten
Kronofogdemyndigheten	Gransknings- nämnden för	Domstolsverket	Fideikommissnämnden						
Länsstyrelserna	försvarsupp- finningar	Ekobrotts- myndigheten	Konkurrensverket			Tandvårds- och	Nämnden för statligt stöd	Forskarskatte- nämnden	Statens skaderegle- ringsnämnd
Migrationsverket	Oljekris- nämnden	Hyses- och arrendenämnder	Konsumentverket			läkemedels- förmåns- verket	till tros- samfund	Genteknik- nämnden	
Oljekrisnämnden		Kriminalvården	Lantmäteriet				Statens kulturråd	Högskolans avskiljande- nämnd	
Regeringskansliet	Riksvård- eringsnämnden	Polismyndig- heten	Livsmedelsverket				Statens medieråd	Myndigheten för yrkeshögskolan	
Skatterättsnämnden		Rättshjälps- myndigheten	Nämnden för styrelse- representationsfrågor				Statens musikverk	Universitets- och högskolerådet	
Skatteverket		Säkerhets- och integritets- skydds- nämnden	Patent- och registreringsverket					Vetenskapsrådet	
Statens tjänste- pensions- och grupplivnämnd			Patentombuds­nämnden						
Tullverket			Statens jordbruksverk						
Utrikesförvaltningens antagningsnämnd			Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar						

---

**Myndighetsutövning (forts.)**

---

<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhälls- skydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälso- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
---------------------------	----------------	---	--------------------------	-------------------	--	--------------------------------	--	-------------------------------------	--------------------------

---

Säkerhetspolisen	Sveriges geologiska undersökning
Åklagar- myndigheten	Trafikverket
	Transportstyrelsen

---



---

**Produktion av kollektiva varor och tjänster (forts.)**

---

<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvär</i>	<i>Samhällsskydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälsa- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
Tullverket Upphandlings- myndigheten Valmyndigheten	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Totalförsvarets rekryterings- myndighet Totalförsvarets forsknings- institut		Skogsstyrelsen Statens energimyndighet Statens jordbruksverk Statens veterinär- medicinska anstalt VTI Styrelsen för samefonden Svenska FAO-kommittén SMHI SGU Tillväxtverket Trafikverket Vinnova				Nordiska Afrikainstitutet Nämnden för hemslöjdsfrågor Riksantikvarieämbetet Riksutställningar Sametinget Statens centrum för arkitektur och design Statens försvarshistoriska muséer Statens historiska museer Statens konstråd Statens maritima museer Statens medieråd Statens museer för världskultur Statens musikverk Svenska institutet	Universitet och högskolor	

---

<b>Produktion av andra varor och tjänster</b>									
<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhälls- skydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälsa- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
Statens tjänste- pensionsverk	Totalför- svarets	-	Arbetsförmedlingen Bolagsverket	-	Statens geotekniska institut	-	Kungl. Biblioteket Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Högskolor och universitet Myndigheten för yrkeshögskolan	Arvsfonds- delegationen
Statistiska central- byrån	forsknings- institut		Exportkreditnämnden Konsumentverket Lantmäteriet Patent- och registreringsverket Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige Skogsstyrelsen Statens veterinärmedicinska anstalt Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll Sveriges geologiska undersökning SMHI Statens väg- och transport- forskningsinstitut Tillväxtverket Vinnova				Riksställningar Statens kulturråd		



<b>Tillsyn och utvärdering</b>									
<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhälls- skydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälsa- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
Länsstyrelserna	Statens	Brottsföre-	Alkoholsortimentsnämnden	Kemikalie-	Boverket	Hälsa- och	Myndigheten	Institutet för	Barnombuds-
Datainspektionen	inspektion av	byggande	Allmänna	inspektionen	Statens	sjukvårdens	för	arbetsmarknads-	mannen
Ekonomi- styrningsverket	försvarsunder-	rådet	reklamationsnämnden	Läns-	geotekniska	ansvars-	kulturanalys	och utbildnings-	Diskriminer-
Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)	rättelseverk- samheten	Notarie- nämnden	Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård	styrelser	institut	nämnd	Myndigheten	politisk	ingsom- budsmannen
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi	Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt	Rättshjälps- nämnden	Arbetsmiljöverket			Inspektionen	för radio och tv	utvärdering	
Finanspolitiska rådet		Säkerhets- och	Bokföringsnämnden			för vård och omsorg		Skolforsknings- institutet	Ersättnings- nämnden
Justitiekanslern		integritets- skydds-	Datainspektionen			Läkemedels- verket		Skolväsendets överklagande- nämnd	Inspektionen för arbetslös- hetsför- säkringen
Lagrådet		nämnden	Elsäkerhetsverket			Myndigheten för vård- och omsorgs- analys		Statens skol- inspektion	Inspektionen för socialför- säkringen
Statens ansvarsnämnd		Över- klagande- nämnden för nämnde-	Energimarknadsinspektionen			Statens beredning för medicinsk och social utvärdering		Statens skolverk	Inspektionen för socialför- säkringen
Statens överklagandenämnd		mannan- uppdrag	Fastighetsmäklarinspektionen					Universitets- kanslersämbetet	Skilje- nämnden i vissa trygghets- frågor
Statskontoret			Finansinspektionen					Överklagande- nämnden för högskolan	
			Inspektionen för strategiska produkter						
			Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utv.						

---

**Tillsyn och utvärdering (forts.)**

---

<i>Allmän förvaltning</i>	<i>Försvar</i>	<i>Samhälls- skydd och rättskipning</i>	<i>Näringslivsfrågor</i>	<i>Miljöskydd</i>	<i>Bostäder och samhälls- utveckling</i>	<i>Hälso- och sjukvård</i>	<i>Fritid, kultur och religion</i>	<i>Utbildning och forskning</i>	<i>Socialt skydd</i>
			Myndigheten för tillväxt- politiska utvärderingar och analyser					Överklagande- nämnden för studiestöd	
			Konkurrensverket						
			Konsumentverket						
			Livsmedelsverket						
			Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar						
			Lotteriinspektionen						
			Länsstyrelser						
			Nämnden mot diskriminering						
			Patentbesvärslätten						
			Post- och telestyrelsen						
			Revisorsnämnden						
			Statens haverikommission						
			Strålsäkerhetsmyndigheten						
			Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll						
			Trafikanalys						
			Transportstyrelsen						

---



# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostads-segregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svensk näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

## 2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

## 2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

## 2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

## 2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

## 2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

## 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.

- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

### 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Lärarkyrkan mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

### 2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

## 2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

## 2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

## 2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.



- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

### 1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

### 1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.

- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

#### 1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

#### 1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

#### 1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.

- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

#### 1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

#### 1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.

- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödetts effekter en utvärdering.

### 1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

*1990*

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

*1989*

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

*1988*

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitik.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

#### 1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänstproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

#### 1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

## 1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.