

AXESS

VETENSKAP BILDNING TRADITION

Börja lita på varandra

Magnus Henrekson

ESSÄ • 2023 • 8



FOTO: TT

Allt fler jobb i offentlig sektor urholkas på värde och mening samtidigt som medborgarnas missnöje växer med tjänsterna som produceras. För att vända utvecklingen krävs en samverkan mellan dem som utför och dem som konsumerar tjänsterna.

Bristen på läkare, poliser, utbildade lärare, sjuksköterskor och flera andra centrala yrkesgrupper har mer eller mindre blivit permanent. Handlar det om ett numerärt problem? Utbildas det för få? Behöver vi invandring för att lösa problemet?

Vi har aldrig haft så många läkare per capita. Det finns idag en läkare på var tvåhundra invånare och antalet har ökat med 8 procent sedan 2017. Antalet sjuksköterskor har ökat i takt med befolkningstillväxten. Utbildningen av lärare är högskolans största område – om alla som antas skulle fullfölja utbildningen och sedan arbeta som lärare skulle det bara ta tio år att fylla hela lärarbehovet. Det stora undantaget gäller polisen. Trots alla satsningar finns det idag klart färre poliser per capita än 2010; tre av tio vill lämna yrket och många platser på polisutbildningen gapar tomma i brist på kvalificerade sökande.

*”Istället är det en överordnad chef
som i detalj bestämmer vad
utföraren ska göra och hur lång tid
de bestämda momenten får ta.”*

De uppräknade yrkena har något gemensamt, ett särdrag som också utmärker flera andra professioner i den skattefinansierade sektorn, såsom hemtjänstpersonal, arbetsförmedlare och arbetsterapeuter, för att bara nämna några. Särdraget i fråga – vars fundamentala betydelse först påvisades av de amerikanska statsvetarna Vincent och Elinor Ostrom – utgörs av att kvaliteten i yrkena är beroende av att dess utförda tjänster inte bara *konsumeras* passivt, utan aktivt formas eller *produceras* av sina användare i samarbete med utföraren. Låt mig förklara betydelsen av samproduktion, för att använda paret Ostroms begrepp, med hjälp av några exempel.

Polisens förmåga att förebygga kriminalitet och lösa brott är beroende av ett förtroendefullt samarbete med lokalbefolkningen. Det förutsätter, i sin tur, att den lokala polisen har betydande frihetsgrader och är förankrad i lokalsamhället. Så såg det ut tidigare, när polisen var kommunal, men över tid har polisverksamheten centraliserats alltmer och därmed fjärmats från medborgarna.

En lärare kan i praktiken inte tvinga en elev att lära sig saker; det är en fråga om samarbete och ett ömsesidigt åtagande. Detta faktum avspeglas dock inte i skolans regelverk: läraren är ensam ansvarig för att eleven uppnår nivån godkänd.

Att det anses vara lärarens fel om eleven misslyckas i studierna bekräftas med all önskvärd tydlighet i Skolinspektionens svar till gymnasieläraren Johan Svensson i ett replikskifte i *Göteborgs-Posten* 2016. Svensson skriver att när elever misslyckas med sina studier ”är min över 30-åriga erfarenhet som matematiklärare på gymnasiet att det nästan alltid beror på egenskaper eller omständigheter som är kopplade till eleven. [...] det absolut vanligaste är att misslyckandet beror på felaktig inställning till studierna”. I sitt svar menar Skolinspektionen att det är tjänstefel att anse att gymnasieelever kan avkrävas ansvar för sitt skolengagemang, eftersom ”det synsätt som Johan Svensson ger uttryck för står i strid med skollagen.”

Den nödvändiga varaktiga relationen mellan lärare och elev – att läraren har förväntningar på eleven som den senare känner sig förpliktad att leva upp till – undergrävs också av att lärare uppmuntras att byta jobb ofta för att driva upp sin lön. Det finns inga formella hinder, och tydligen inga moraliska hinder heller, för en lärare att sluta när som helst under en termin.

I hemtjänsten är samproduktion ofta helt avgörande för kvaliteten. Den vårdbehövande och utföraren är de som gemensamt har goda förutsättningar att komma fram till den bästa användningen av den tillgängliga tiden, vilket också bidrar starkt till att göra yrket meningsfullt. Istället är det en överordnad chef som i detalj bestämmer vad utföraren ska göra och hur lång tid de bestämda momenten får ta.

Primärvården har fragmentiserats och samproduktionsmöjligheterna mellan läkare och patient har undergrävts genom att ersättningen bygger på att vårdbehovet styckas upp i separata konsultationer och tiden för varje konsultation är förutbestämd. En patient har dessutom rätt att byta vårdcentral hur ofta som helst, det vill säga en icke-relation läkare–patient är institutionaliserad. Vårdcentralen och specialistvården samverkar heller inte organiskt, utan remisser skickas till en anonym specialistmottagning där allt börjar om.

Om Arbetsförmedlingen ska fungera väl krävs att förmedlare, arbetssökande och potentiella arbetsgivare på orten samproducerar de tjänster som Arbetsförmedlingen är tänkt att tillhandahålla. Det betyder att de tre parterna hjälps åt att hitta ett jobb som den sökande är lämplig för och har förväntningar på sig att sköta väl. Så fungerar det inte längre. Verksamheten har i allt högre grad digitaliserats. Arbetslösa som ofta står långt ifrån arbetsmarknaden anvisas att själva söka jobb i platsbanker och åläggs kvantitativa krav om att söka ett visst antal jobb per tidsenhet.

I denna process finns två offer: utföraren som erfar hur det egna jobbet urholkas på mening och konsumenten som ser värdet devalveras på den producerade tjänsten. Resultatet blir alltmer missnöjda medborgare, utförare som hoppar av och ökade svårigheter att rekrytera duktiga och starkt motiverade människor.

Hur har det kunnat bli så här med tanke på att det bara verkar finnas förlorare? Flera faktorer samverkar. En första faktor är det rättighetstänkande som vuxit fram under efterkrigstiden, men för att en rättighet verkligen ska kunna åtnjutas krävs att det finns kompetenta och motiverade personer som är beredda att uppfylla dessa rättigheter. Här uppstår ett olösligt dilemma om den tjänst medborgaren har rätt till måste samproduceras för att bli riktigt värdefull. Problemet förvärras också av att det etos – personligt ansvar, yrkesstolthet och moraliska drivkrafter i arbetet – som får utförarna att vilja göra ett bra jobb har undergrävts både av fackliga rättighetssträvanden och av den postmodernistiska maktdiskurs som började vinna insteg i både vänsterns och högerens tankevärldar från slutet av 1960-talet.

I boken *Lärare utan frihet* från 2014 beskriver statsvetaren Johan Wennström hur facket med början på 1970-talet alltmer kom att ifrågasätta värdet av ett professionsetos. Han citerar bland annat en representant för sjuksköterskefacket som säger att sjuksköterskeyrket ska "vara något man väljer för pengarna": "Sköterskor ska naturligtvis utföra de plikter som arbetsmarknadens parter avtalat, men lidelse, kall eller personligt ansvar utöver dessa tillhör bojar från en svunnen tid." Kommunals dåvarande ordförande Sigvard Marjasin uttryckte en snarlik uppfattning: "Flit, förnöjsamhet och hederlighet är tre positivt värdeladdade ord. ... Det är precis den moral överklassen vill se hos andra." Att självupppoffrande utöva omsorg om andra människors bästa förkastades som ett hinder för höjda löner, till förmån för synen att arbetet är ett medel för att erhålla ekonomiska resurser för fritiden och tillfredsställa de egna materiella behoven.

Ungefär samtidigt började de första tecknen på en postmodernistisk diskurs ge sig tillkänna. Lärare beskrevs som auktoritära personer vars makt och autonomi behövde minskas och överföras till elever, föräldrar och ledning. Av liknande orsaker har andra yrkesgruppers utrymme för självständiga beslut baserade på erfarenhet och yrkeskunnande kringkurits: poliser, läkare, omsorgspersonal...

Därutöver har dessa yrkesgrupper tvingats att alltmer dokumentera det arbete de utfört, dels för att "ha ryggen fri", dels för att visa att de i sin yrkesutövning inte har avvikit från gällande interna policyer och externt pålagda regelverk. Ny teknik och den dramatiska nedgången i kostnaden för digital övervakning och kontroll ökar också frestelsen att "för allas trygghet" spela in all samverkan mellan utförare och brukare.

I den amerikanska polisen är redan *body worn video cameras* standard.

De som finner sina jobb otillfredsställande därför att den värdeskapande samproduktionen med brukaren har undergrävts behöver inte nödvändigtvis söka sig bort från den skattefinansierade välfärdssektorn. Ofta finns det goda möjligheter inom den egna organisationen att, istället för att delta i meningsfulla möten med brukare, övergå till en administrativ tjänst för att utarbeta alltmer omsorgsfullt utvecklade policyer och interna kontrollmekanismer för att säkerställa att allt gått rätt till – det som organisationsforskaren Mats Alvesson så träffande benämner "förpappningen". Fördelen med ett sådant jobbyte är att lönen ofta är högre (!) än i den direkta produktionslinjen och att risken minskar att förlora jobbet vid neddragningar. Nackdelen är förstås att det nya jobbet sällan erbjuder mening och tillfredsställelse.

Ytterligare en kraft som styr bort ifrån värdeskapande samproduktion är den marknadslogik som successivt vunnit insteg i välfärdssektorn. Den har en destruktiv inverkan på två olika nivåer. För det första gör den brukaren till konsument, som utrustad med ett paket av rättigheter kräver att få en tjänst levererad utan egen aktiv medverkan. För det andra bereder marknadslogiken vägen för konkurrens mellan olika producenter av de skattefinansierade tjänsterna. Med vinstsyftande aktörer som får hela eller åtminstone huvuddelen av sina intäkter direkt från offentliga kassor uppstår ett behov hos finansören av att kontrollera att leverantören lever upp till vad som avtalats, och leverantören har i sin tur behov av att dokumentera vad som levereras för att kunna påvisa regel- och avtalsefterlevnad. Mer bränsle hålls därmed på kontroll- och dokumentationsbrasan, till förfång för den tid som är tillgänglig för det direkta värdeskapandet.

Marknaden för välfärdstjänster är av relativt fåsrt datum. Däremot har offentlig sektor med få undantag alltid köpt fysiska varor från privata företag. Detta gäller också upphandling av komplexa produkter som infrastruktur och offentliga byggnader. Denna process styrs av regler och direktiv för att trygga öppenhet och effektiv användning av offentliga medel. Det är ingen överdrift att påstå att tillämpningen av dessa regler ofta varit en besvikelse och att utfallet har lett till skandalrubriker och krav på de ansvariga politikernas avgång.

För att förstå vad som felar, låt oss fundera på hur en helt privat beställare till exempel av Nya Karolinska, Förbifart Stockholm eller den göteborgska Västlänken skulle ha gått till väga. I fall som dessa skulle en privat beställare självfallet göra en grundlig egen projektering och planering. Men beställaren skulle därutöver redan i ett förhållandevis tidigt skede inleda ett samarbete med en tänkt huvudentreprenör där valet av denne inte bara skulle styras av att entreprenören har rätt kompetens och säger sig kunna utföra uppdraget till lägst kostnad. Av stor vikt är också faktorer som goda erfarenheter från tidigare samarbeten, att entreprenören har starka incitament att inte äventyra sitt goda rykte och att det ligger i korten att ett väl genomfört uppdrag ökar chansen till framtida uppdrag. Eftersom båda parter är väl medvetna om det omöjliga i att på ritbordet förutse alla detaljer i projektet kommer köpare och säljare att i god anda samarbeta för att så kostnadseffektivt som möjligt göra de modifieringar och tillägg som krävs för att slutresultatet ska bli så bra som möjligt.

De offentliga upphandlingsreglerna (Lag 2016:1145 om offentlig upphandling) förhindrar en sådan samproduktionsstrategi. Istället tvingas den offentliga beställaren till den ofta omöjliga uppgiften att i detalj specificera precis vad man önskar upphandla och baserat på ett sådant underlag anmoda olika företag att inkomma med offerter, vars sanningshalt och realism naturligtvis också ska bedömas, för att sedan välja ut det bästa anbudet. Vid valet av utförare är det inte tillåtet att väga in vare sig aspekter eller erfarenheter av tidigare samarbeten eller företagets behov av att värna sitt anseende på den lokala eller nationella marknaden. För att ha en chans att få kontraktet måste offerten vara på ett lågt belopp. Resultatet blir det förväntade: Istället för ett sammanhang präglad av samarbete där båda parter på ett förtroendefullt sätt löser problem som beställaren inte kunnat förutse och genomför kompletteringar och revideringar som uppenbaras när projektet framskrider, blir utgångspunkten antagonistisk. Sättet för projektet att bli lönsamt är att så snart kontraktet är i hamn utnyttja den monopolsituation som anbudsvinnaren nu fått och kräva en hög ersättning för allt som inte fanns med i det ursprungliga underlaget.

Det är detta regelverk som ledde till att det italienska konsortiet LSAB (Viannini Lavori och CMA di Ravenna) vann upphandlingen och blev huvudentreprenör för Förbifart Stockholm. Trafikverket stoppade arbetet 2018 och projektet har nu försenats minst fyra år. Uppdraget att bygga Västlänken gick 2017 till ett turkiskt-italienskt konsortium (Gülermak och Astaldi). Kontraktet hävdades i januari 2023 efter omfattande förseningar och oförmåga att leverera på uppdraget. Projektet försenas nu upp till åtta år mot ursprunglig plan och det utländska konsortiet går skadeslöst ur projektet genom att försätta det svenska bolaget i konkurs (moderbolagsklausul saknas givetvis så ägarna kan inte stämmas för överskjutande kostnader).

”Lärare beskrevs som auktoritära personer vars makt och autonomi behövde minska och överföras till elever, föräldrar och ledning.”

Självfallet har inget av dessa företag något uppbyggt anseende i Sverige som behöver beaktas och att de upphandlingsansvariga på Trafikverket utan tidigare erfarenhet skulle kunna bedöma konsortiernas kompetens och integritet faller på sin egen orimlighet.

Det fenomen jag diskuterat här – att värdet av många tjänster som huvudsakligen finansieras över skattsedeln är en funktion av att utföraren och brukaren samarbetar – förklarar vad paret Ostrom kallar för ”tjänsteparadox”, vilken beskriver en situation som innebär att ju bättre tjänsten är enligt professionella kriterier, desto mer missnöjda är medborgarna med tjänsten i fråga. Det beror just på att utvärderingen är helt fokuserad på vad utföraren gör och bortser från brukarens producentroll.

Ett nödvändigt villkor för att vända utvecklingen är att inse och erkänna att samproduktion är nödvändigt för att många tjänster ska kunna hålla hög kvalitet. Det kommer också att underlätta rekryteringen till tjänsterna eftersom erfarenhet visar att många vill jobba i yrken där samproduktion är avgörande för kvaliteten. Incitament handlar nämligen inte bara om att få något utan om att bli någon, ett bra vårdbiträde, en skicklig hantverkare, en lokal leverantör med högt anseende i det egna samhället.

En nödvändig förutsättning är då att rättighetstänkandet trycks tillbaka. För att långsiktigt säkra en väl fungerande, i huvudsak skattefinansierad, välfärdstjänstsektor måste vi hitta tillbaka till en samhällelig grundsyn som innebär att de värden som bygger vår civilisation inte bara handlar om vad vi producerar och konsumerar.

Vägen framåt blir därför att utvärdera resultat och prestation på övergripande nivå och sluta detaljstyra människor och organisationer. Vi måste helt enkelt börja lita på att såväl de enskilda yrkesutövarna som de organisationer de arbetar för vet bäst hur de ska lösa sina uppgifter, att de vägleds av sin kompetens, erfarenhet och sunda förnuft och att de mindre fel som är oundvikliga förlåts och blir viktiga källor till lärande och utveckling.

Magnus Henrekson

Professor i nationalekonomi.