

Den ohälsosamma vården

En genomgång av forskning i välfärdsstat, folkhälsa och arbetsmiljö

Peter Antman och Rolf Å. Gustafsson

Detta är en internetversion av rapporten Den ohälsosamma vården
En genomgång av forskning i välfärdsstat, folkhälsa och arbetsmiljö
Karolinska Institutet Vit Rapport nr. 314

Peter Antman och Rolf Å. Gustafsson äger upphovsrätten till denna text, om inget annat specifikt anges. Den får därför inte spridas vidare i något kommersiellt eller icke-kommersiellt sammanhang utan mitt samtycke. Däremot går det bra att läsa den här, eller att ladda hem den för privat bruk. Det går självklart bra att göra länkar till dessa html-versionen, men sidorna får inte läggas upp för allmän access på någon annan server.

Innehåll

1 Inledning	5
2 Offentliga välfärdsarbetare - vad är det för något?	7
2.1 Vårdens arbetsmiljö - en fråga som försvann	7
2.2 Den offentliga sektorns tillväxt	9
2.3 Offentlig företagsledning” - problem eller unik möjlighet?	14
2.4 Översikt över forskningsläget	16
2.5 Där rollerna sammanfaller - offentliga sektorn som snittmängd	18
3 Teoretiska och metodologiska perspektiv för en utvidgad studie	23
3.1 Institutionell analys; fallstudier av primärvård, hemtjänst och barnomsorg	23
3.1.1 2.1.1 Empiriska fall	23
3.1.2 2.1.2 Något om studiens institutionella perspektiv	30
3.1.3 2.1.3 Identifiering av transformativa moment	33
3.2 Idehistorisk analys av identifierade transformativa moment	34
3.2.1 2.2.1 Idehistorisk belysning av det aktuella argumentativa fältet	36
3.3 Empirisk studie av politikernas företags- och organisationsledningsstrategier	37
4 Offentliga sektorn i forskningen - en första litteraturgenomgång	39
4.1 Inledning	39
4.2 Ekonomiskt inriktad forskning om den offentliga sektorn	39
4.3 Forskning om välfärdsstaten	42
4.4 Forskning om den svenska modellen	46
5 Litteratur	51

Kapitel 1

Inledning

Under de senaste åren har den offentliga sektorn - inte minst den offentliga vården och omsorgen - genomgått en rad tämligen hastigt genomdrivna förändringar. Som bakgrund finns en minskad tillväxt generellt av samhällsekonomin och därmed krav på att de offentliga tjänsterna måste bedrivas både mer produktivt och effektivt. Man ska göra mer för samma resurser eller lika mycket med mindre resurser. En annan tanke bakom reformverksamheten har varit att göra medborgarnas tillgång till vård och omsorg mer flexibel. En stor del av förändringarna har genomförts genom *omorganisering* av de offentliga styrsystemen och verksamheten.

I ett tidigare arbete - *Köp och sälj - var god svälj?* (Arbetsmiljöfonden, 1994) - har vi tecknat bakgrunden till förändringarna och hur de har tagit sig uttryck. Där påvisade vi också att trots att det handlat om organisatoriska förändringar så har de *inre* aspekterna av offentliga sektorns organisation i stort lyst med sin frånvaro. Man kan fråga sig vart arbetsmiljön tagit vägen.

*Ett av hälsopolitikens viktigare mål är en förbättrad folkhälsa och en jämnare fördelning av den resurs god hälsa utgör. Samtidigt är den offentliga hälso- och sjukvården sammantaget Sveriges största arbetsgivare. Det är väl känt att hälsa är starkt kopplat till arbetsmiljön i vid bemärkelse. Det är också känt att arbetsvillkoren inom den offentliga hälso- och sjukvården på många håll är ytterst ansträngande. Vi skulle kunna säga att en viktig hälsopolitisk reform vore bättre arbetsvillkor för (de kvinnliga) välfärdsarbetarna. Ändå har den frågan, som sagt, lyst med sin frånvaro. Varför? Vilka hinder och möjligheter innebär det offentliga huvudmannskapet över välfärds- *produktionen*?*

Inför en planerad uppföljning och utvidgning av ovanstående frågeställningar har vi genomfört en problem-, kunskaps- och litteraturinventering, samt utarbetat en preli-minär arbetsplan. Vi menar att det finns ett värde i att dess slutsatser öppet redovisas, för att göra möjligt en fortlöpande diskussion och värdering av resultaten och argumenten. Därför publicerar vi rapporten i denna serie.

Rolf Å. Gustafsson

Peter Antman

Kapitel 2

Offenliga välfärdsarbetare - vad är det för något?

2.1 Vårdens arbetsmiljö - en fråga som försvann

Under senare år har empiriska studier än en gång konstaterat vad som varit känt sedan lång tid tillbaka: Arbetsvillkoren inom vården är i många avseenden mer påfrestande än inom andra sektorer av arbetslivet.¹ I en nyligen publicerad rapport från TCO konstateras:

“Sammantaget så har de offentliganställda sämre arbetsvillkor än de privatanställda. Deras arbeten är både mer fysiskt som psykiskt påfrestande och de offentliganställda är också mer utsatta för våld och hot.”²

Över hälften av kvinnorna i offentliga sektorn anger att de har kroppsligt krävande arbeten, det är också inom denna grupp som andelen kroppsligt betungande arbeten ökat mest de senaste tio åren. Även beträffande den psykosociala miljön har utvecklingen varit till den offentliga sektorns nackdel. Jämfört med den privata sektorn uppger nästan dubbelt så många inom offentlig sektor att de upplever *negativ* stress.³ Två andra forskare som undersökt arbetslivets utveckling skriver:

“Det kanske viktigaste resultatet är dock att de stressfyllda jobben ökar markant för kvinnor men knappast alls för män. Förändringen för kvinnor i kvalificerade arbetaryrken är särskilt uppseendeväckande. För denna kategori har andelen högstressarbeten mer än tredubblats och därmed blivit den vanligaste typen av jobb. Den helt dominerande yrkesgruppen bland kvinnliga kvalificerade arbetare är undersköterskorna, och det är bland dessa som den ökade påfrestningen i arbetet är särskilt markant.”⁴

¹Se Arbetsmiljökommissionen 1989, *Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker* Rapport till arbetsmiljökommissionens kartläggning, Bilagedel F (Stockholm: Allmänna Förlaget), M Hellström 1993, *Läkarens arbetsvillkor inom olika specialiteter* (Stockholm: Arbetsmiljöinstitutets undersökningsrapport 1993:33) och Ryszard Szulkin & Michael Tåhlin 1994, “Arbetets utveckling” i J. Fritzell & O. Lundberg (red.), *Vardagens villkor Levnadsförhållanden i Sverige i tre decennier* (Stockholm: Brombergs).

²Per Båvner 1994, *Levnadsvillkor och sektor: skillnader mellan anställda i offentlig och privat sektor 1981 och 1991*, Expertrapport till TCOs utredning om den offentliga sektorns roll i svensk ekonomi (Stockholm: TCO), 18.

³ibid., 17.

⁴Szulkin & Tåhlin 1994, 106.

Dessa frågor är inte enbart kopplade till arbetsmiljö och organisationsfrågor i snäv mening, de har också bäring på de socialpolitiska målen om en jämnare fördelning av samhällets resurser. I de politiska mål som formulerats för hälso- och sjukvården anges exempelvis att "ökad jämlikhet skall vara ett överordnat mål vid prioritering i folkhälsoarbetet" samt att "insatser som medför att de sämst ställdas situation förbättras bör komma i första hand".⁵

Resultaten ovan antyder ett samband mellan arbetsmiljö å ena sida och hälsa å den andra. Detta får stöd i de senaste årens forskning om socioekonomiska skillnader i hälsa, där man kunnat konstatera

"att arbetsmiljön spelar stor roll för för klasskillnader i flera typer av sjuklighet. Det förefaller som om arbetsmiljön i hög grad påverkar sjukligheten, och klasskillnaderna, i rörelsorganens sjukdomar och spelar mycket stor roll för för möjligheten att arbeta fram till pensionen. Arbetsmiljön spelar också roll för klasskillnader i psykisk sjuklighet, i hjärt-kärlsjukdomar och för vissa typer av cancer".⁶

Detta gäller båda typerna av arbetsmiljöproblem där offentliganställda kvinnor dominerar, fysisk och psykiskt dåliga arbetsförhållanden. Klasskillnader i fysiskt dålig arbetsmiljö är den enskilt viktigaste faktorn bakom klasskillnader i fysisk hälsa. Det är till och med så att klasskillnaderna i alkohol- och tobakskonsumtionen till stor del kan föras tillbaka på skillnader i fysiska arbetsvillkor.⁷ Också den psykiska hälsan är, fast inte lika starkt, kopplad till arbetsmiljön.⁸ Den "enskilda psykosociala arbetsmiljöfaktor som har visat sig ha störst betydelse för ohälsa är 'möjligheten att påverka arbetssituationen'".⁹

En icke försumbar andel av ohälsan i landet kan således kopplas till arbetsorganisationer och maktrelationer på arbetsplatsen.¹⁰ Två av Sveriges ledande hälsopolitiska experter menar så att "arbetslivet spelar den avgörande rollen för klassolikheter i hälsa" och att det inte är möjligt att minska de växande klasskillnaderna i hälsa utan att "skapa förutsättningar för en ökad individuell och kollektiv *kontroll* över arbetssituationen".

"En naturlig [...] utveckling vore att hälsopolitiska jämlikhetsstrategier utvecklades och genomfördes inom just hälso- och sjukvården med dess betydiga klassmönster i ohälsa mellan olika personalkategorier."¹¹

Förutom att hälsa givetvis för varje individ har ett egenvärde är både hälsa och ställning i arbetslivet kopplat till möjligheterna att utöva medborgerliga rättigheter. I maktutredningen kunde man visa att förmågan att på olika sätt delta i politiken (genom organisationsarbete, opinionsarbete m.m.) är kopplat till makt över det egna arbetet. Vanmaktens

⁵Socialstyrelsen 1994c, *Folkhälsorapport 1994* (Stockholm), 26.

⁶Ingvar Lundberg, Töres Theorell, Piroška Östlin & Christer Hogstedt 1991, "Arbetsmiljö" i Finn Diderichsen *et al* (red.), *Klass och ohälsa: en antologi om orsakerna till den ojämlika hälsan* (Stockholm: Tiden/Folksam), 92. Se även Socialstyrelsen 1994c, 145.

⁷Piroška Östlin & Olle Lundberg 1991, "Klass och sjuklighet" i Finn Diderichsen *et al* (red.), 45, 49.

⁸Socialstyrelsen 1994c, 145.

⁹Lundberg, Theorell, Östlin & Hogstedt 1991., 54.

¹⁰*ibid.*, 54, 94. Se även Rolf Å Gustafsson 1994b, "'Traditionernas ok' inom arbetsmiljöpreventionen" i G. Carlsson & O. Arvidsson (red.), *Kampen för folkhälsan: Prevention i historia och nutid* (Stockholm: Natur och Kultur).

¹¹Finn Diderichsen & Göran Dahlgren 1991, "Klass och ohälsa i ett generationsperspektiv" i Finn Diderichsen *et al* (red.), *Klass och ohälsa: en antologi om orsakerna till den ojämlika hälsan* (Stockholm: Tiden/Folksam), 200, 205.

negativa och maktens positiva cirklar har båda en grund i situationen i ar-betslivet.¹²

Utan att på något sett ringakta den generella fördelningspolitikens betydelse torde här stå klar att *det sätt på vilket producerandet av välfärdstjänsterna organiserats spelar roll för hur fördelningen av välfärd i samhället utvecklas.*

Vi kan också konstatera att det funnits och finns idéer om att just den *offentliga driften* ger unika möjligheter att påverka arbetsmiljön,¹³ men att det utnyttjats i liten utsträckning. I det pågående förändringsarbetet är frågan om vårdens inre organisation i stort sett frånvarande. Utvecklingen riskerar dessutom att leda till ytterligare försämrade arbetsmiljö för flera personalkategorier.¹⁴

Att vårdens arbetsmiljö på några år försvann från en tidigare relativt synlig plats på den offentliga debattens och utredningsväsendets arena, kan sannolikt ej enbart förklaras av att de under många år ihållande rekryteringsvärigheterna kraftigt minskat (genom ned-skärningar av verksamheten och ökad allmän osäkerhet på arbetsmarknaden). Fenomenet indikerar en viss *instabilitet i planeringssystemen, vilket utgör motiv för en samhällsvetenskaplig studie av styrsystemens institutionella karaktär, normbildning och problemlösningstrategier.*

2.2 Den offentliga sektorns tillväxt

Den planerade studien fokuseras inte i första hand på den administrerande och regle-rande staten, utan på vad vi benämner den *välfärdstjänst-producerande staten.*

Den finner vi i första hand ute i kommunerna och landstingen. Redan en deskriptiv analys av utvecklingen indikerar att den påtalade inkonsekventa behandlingen av arbetsmiljörelaterade frågor inom offentlig vård och omsorg - åtminstone delvis - kan ha sin grund i en asymmetrisk tillväxt mellan kommunernas och landstingens politiska ledning å ena sidan och dess verksamheter å andra sidan : antalet förtroendevalda har minskat radikalt i förhållande till de anställda. I mitten av 1960-talet fanns det 114 000 ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna och runt 30 000 ordinarie ledamöter i kommunalfullmäktige. Tio år senare hade de ordinarie förtroendeuppdragen minskat till 42 000 och fullmäktigeledamöterna till 13 000. För primärkommunernas del blev politiker-na 60 procent färre, samtidigt som antalet tjänstemän i förvaltningen ökade med 158 procent. Under motsvarande period ökade den totala personalen med 300 procent.¹⁵

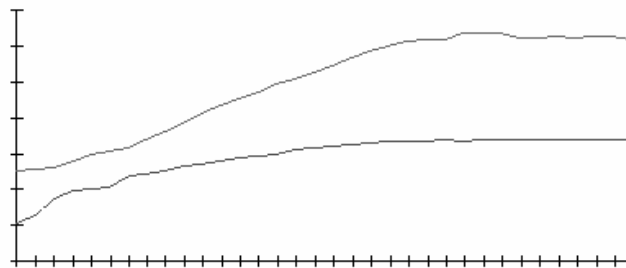
Hur ser denna tillväxt av personalen ut om man studerar den lite närmare? 1960 arbetade mellan 12,5 och 18,4 procent av de förvärvsarbetande i offentliga sektorn i Sveri-

¹²SOU 1990: 44, *Demokrati och makt i Sverige*; Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg 1989, *Medborgarnas makt* (Stockholm: Carlssons); jmf Bertil Gardell 1976, *Arbetsinnehåll och livskvalitet* (Stockholm: Prisma)

¹³Båvner 1994, 3; i en kongressrapport menar socialdemokraterna att den "gemensamma sektorn bör bli ett föredöme" vad gäller arbetsmiljö och att "[d]et är nödvändigt att de anställda får större möjligheter att påverka sina jobb och ta ett större ansvar". SAP 1993, *De nya uppdragen: för arbete, omtanke och framtidstro* (Stockholm: SAP). Problemet är att köp/sälj innebär att de offentliga och politiska ansvaret för detta minskar eller försvinner helt. Då återstår bara arbetsmiljölagarna som gäller lika för privat och offentligt .

¹⁴Gustafsson 1994a "Nya kriser eller eviga motsättningar i vårdpolitiken , Den ideologiskt tolkade sjukvårdskrisen" och "Arbetsorganisatoriska risker med de nya ekonomistyrningssystemen" i R. Å. Gustafsson(red.)*Köp och sälj, var god svälj ? -vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv.* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden).

¹⁵Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl 1983 (red.), *De nya kommunerna* (Stockholm: Publica),108ff, 174; Olof Petersson 1992, *Kommunalpolitik* (Stockholm: Publica), 113f, 140; Gustafsson 1994a, 122.



ge.¹⁶ Sett i ett internationellt perspektiv var detta inte särskilt anmärkningsvärt. Vi tillhörde förvisso redan då länderna med störst offentlig sektor, men låg ändå inte på mer än sjätte plats bland världens rika länder.¹⁷

Under utvecklingen fram mot 1990-talet har situationen förändrats. Sverige har nu störst andel offentligt sysselsatta. Med undantag för de nordiska länderna har Sverige dessutom en kraftig marginal mot övriga länder (se diagram 1). Mellan 1960 och 1993 ökade så den offentliga sysselsättningen i OECD:s 17 rikaste och största länder med i genomsnitt 64 procent. I Sverige ökade den offentliga sektorns andel av de sysselsatta under samma period med nästan 150 procent.¹⁸ Mot åttiotalets slut var mer än var tredje löntagare anställd av offentliga sektorn.¹⁹

“Denna ökning av de offentligt anställda i Sverige är, tillsammans med minskningen av andelen bönder och egna företagare, en av de största förändringar som skett på arbetsmarknaden under 1900-talet”.²⁰

Diagram 1. Offentlig sysselsättning i Sverige och genomsnittet för 16 andra rika OECD-länder 1960-1993.

Källa: *OECD Economic Outlook 1994, electronic ed, samt egna beräkningar.*

¹⁶De olika siffrorna beror på hur man definierar den offentliga sektorn. I den högre procentandelen ingår även affärsdrivande statliga verk (SCB) vilket däremot inte ingår i den lägre (OECD). I båda är andra statliga och kommunala bolag exkluderade. Bengt Furåker 1987, *Stat och offentlig sektor* (Stockholm: Rabén & Sjögren), 60; OECD 1994, *Economic Outlook* nr. 55, electronic ed. (Paris). Se även O Krantz 1984, “Offentlig tjänsteproduktion 1800-1980-några aspekter” i A Kruse red *Offentlig sektor och sysselsättning* NAUT-rapport 1984: 6. Visserligen är äldre siffror över den offentliga sysselsättningen både svårtillgängliga och svårtolkade, men enligt de som finns tillgängliga skulle detta innebära att den offentliga sysselsättningen ungefär tredubblats sedan sekelskiftet och knappt fördubblats sedan 30-talet. Det är utan tvekan en kraftig förändring, men jämfört med vad som komma skulle framstå det inte som lika omtumlande. Expansionen hade ägt rum från en låg nivå, under en lång tidsperiod och i takt med andra länder. Så skulle det inte bli i fortsättningen.

¹⁷OECD 1994, egna beräkningar.

¹⁸Medan Sveriges avvikelse från genomsnittet ökat från 11 till 74 procent har variationskoefficienten för hela materialet endast ökat något (från 28,3 till 35, 4 procent), troligtvis till stor utsträckning på grund av Sverige, Danmark och Norge. OECD 1994, egna beräkningar.

¹⁹Återigen spelar definitionen en roll. Enligt OECD arbetade 32,2 procent inom offentliga sektorn 1985, enligt SCB 38,3 procent och tar man även med de offentligt ägda bolagen uppskattar Furåker andelen till 43 procent. Förmodligen rör det sig om en ännu större andel eftersom det offentliga är stor aktieägare främst genom AP-fonderna. Här finns så vitt vi kan bedöma inga tillförlitliga uppgifter, men kanske har var annan anställd i Sverige på något sätt det offentliga som huvudman. Furåker 1987, OECD 1994.

²⁰Göran Ahrne & Håkan Leiufrud 1984, “De offentligt anställda och den svenska klasstrukturen”, *Häftet för kritiska studier* nr 1, 51.

Men inte bara den kvantitativa förändringen på arbetsmarknaden har uppmärksamats:

“Our personal lives are structured by the welfare state, and so is the entire political economy“.²¹

Det är väl belagt att det viktigaste politiska motivet bakom den offentliga sektorns tillväxt har varit att öka rättvisan eller jämlikheten i samhället. Vi vet också att Sverige varit bland de mest framgångsrika västländerna när det gäller att minska klyftorna i samhället.²² Välfärdsstaten har i denna forskningstradition främst betraktats som “a system of protection and provision“.²³

Men välfärdsstaten är inte bara ett system för omfördelning, den är också en stor och viktig *sektor* av den reala ekonomin (som vanligtvis mäts i BNP) och en viktig *part på arbetsmarknaden*. Den offentliga sektorns tillväxt har samspelat med åtminstone tre viktiga förändringar för arbetskraftens, arbetenas och produktionens sammansättning. Ingen av dem

är särskilt väl undersökta. Vi menar att det fortfarande saknas begrepp för att analysera de samlade effekterna av dessa utvecklingstendenser på ett klargörande sätt.

För det första har offentliga sektorns expansion byggts på kvinnors ökade lönearbete. I Sverige (och de övriga nordiska länderna) är kvinnornas inträde på arbetsmarknaden starkt betingat av den offentliga sektorns expansion.²⁴ I slutet av 80-talet hade Sverige världens högsta kvinnliga förvärvsfrekvens. Kvinnorna har därmed inte bara kommit att utgöra drygt hälften av alla löntagare i Sverige, kvinnorna dominerar också kvantitativt välfärdsstatens institutioner. Även detta är ett efterkrigsfenomen.

1960 var fler män än kvinnor anställda i offentliga sektorn (56%). 1963 var kvinnorna fler än männen, 1985 utgjorde de 67 %. Inom exempelvis landstingen är 84 procent av de anställda kvinnor.²⁵

För det andra har den offentliga expansionen inneburit en förändring av ekonomins sammansättning. I princip präglas bilden av två sektorer utveckling: hälso- och sjukvården samt den sociala sektorn.²⁶ Eftersom den offentliga sektorn varit den mest - el-ler enda - expansiva sektorn i ekonomin har denna satt sin prägel på hela ekonomins sammansättning. Vi har fått en stor sektor som ägnar sig åt omvårdnad.²⁷

Vilken typ av yrken har dominerat tillväxten? Tvärt emot den allmänna bilden är det *inte* i första hand den administrativa apparaten som växt. 1970 utgjorde, vad vi kan kalla,

²¹ Jon Eivind Kolberg & Gøsta Esping-Andersen 1991, “Welfare States and Employment Regimes“ i J. E. Kolberg (red.) *The Welfare State as Employer* (New York: M. E. Sharpe), 5.

²² Forskningen om välfärdsstatens utfallssida är omfattande och världsledande och sträcker sig från låginkomstutredningen över levnadsnivåundersökningarna (LNU) och SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) till socialstyrelsens sociala rapportering och folkhälsorapporter. Märkligt nog är fördelningseffekterna av de *offentliga tjänsterna* ett tämligen undersökt område. Se Socialstyrelsen 1994b, *Social rapport 1994* (Stockholm) och Johan Fritzell 1994, *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*; Ds 1994: 86 (Stockholm: Finansdepartementet).

²³ Kolbergs & Esping-Andersen 1991, s3.

²⁴ Hypotesen att det är den offentliga sektorns omfattning som avgör den kvinnliga förvärvsfrekvensen får ett mycket starkt stöd i de nordiska länderna. Den offentliga sysselsättningen förklarar ensamt mellan 87 och 94 procent av den kvinnliga förvärvsfrekvensens nivå åren 1971 till 1991: OECD 1994; OECD 1992, *Labour Force Statistics* (Paris), egna beräkningar.

²⁵ Furåker 1987, 60f. Petersson 1992, 140.

²⁶ Urban Herlitz 1989, *Om den offentliga sektorns framväxt* (Lund: Studentlitteratur), 41.

²⁷ Enligt Esping-Andersen är Sverige en föregångare när det gäller övergången till en post-industriell ekonomi, och han beskriver välfärdsstaten som denna övergångs “barnmorska“. Men vi har genom denna välfärdsstatliga “bias“ också fått en speciell inriktning på vår serviceekonomi - nämligen “social service“. Gøsta Esping-Andersen 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press), kap 8.



den klassiska statens personal 4,2 procent av alla anställda, 1985 4,8 procent. Under samma period hade däremot andelen anställda i samhället som ägnar sig åt vård, social service och utbildning ökat från 14,3 till 25,1 procent.²⁸ Nästan 50 procent av den offentliga sektorns anställda arbetar idag med vård och omsorg.²⁹ Sverige har troligtvis världens största vård- och omsorgssektor.³⁰

Vi har således fått en ny typ av yrkeskår som präglas av att den domineras av kvinnor, bedrivs i offentlig regi och ägnar sig åt vård- och omsorg. Men hur ska denna verksamhet egentligen beskrivas? Här saknas i stor utsträckning bra begrepp:

Kan vård, omsorg och utbildning/socialisation jämföras med "vanliga" serviceyrken?

Kan dessa samhällsfunktioner jämföras med service som bedrivs i den privata sektorn och/eller med offentlig administration?

Tillhör verksamheten den produktiva eller reproduktiva sektorn av ekonomin?

För det tredje har också fördelningen mellan privata och offentliga verksamheter förändrats. Också här saknar vi adekvata begrepp för att fånga utvecklingen. Hur ska man egentligen beskriva det faktum att mellan 30 och 40 procent av alla anställda arbetar i en icke vinstdriven sektor, där alla medborgare formellt är ägare? Hur ska man beteckna utvecklingen som ledde dit?

Socialisering?

Församhälleligande?

Offentliggörande?

Politisering?

Hur ska det offentliga huvudmanaskapets arbetsgivaraspekter beskrivas? Kan man säga att landstingspolitiker är arbetsgivare?

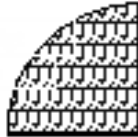
Den övergripande förändringen i ekonomins sammansättning låter sig däremot beskrivas. I diagram 2 ser vi att de offentligt anställda ökat på de "egna företagens" bekostnad.

Diagram 2. Arbetsmarknaden 1930 och 1979

²⁸Matti Alesto, Sven Bislev & Bengt Furåker 1991, "Welfare State Employment in Scandinavia" i J. E. Kolberg (ed.) *The Welfare State as Employer* (New York: M E Sharpe), 46.

²⁹I slutet av 80-talet arbetade 26 procent av de offentliga anställda inom hälso- och sjukvården, 22 procent inom den sociala omsorgen och 18 procent inom utbildning och forskning. Enligt en vid definition således 66 procent av de offentligt anställda. Olof Petersson & Donald Söderlind 1993, *Förvaltningspolitik*, andra upplagan (Stockholm: Publica), 127.

³⁰Enligt internationell definition ingår omsorgsarbetena i ISIC 9 (social service), där även utbildning, offentlig förvaltning och personliga tjänster ingår. Sverige har världens största registrerade ISIC 9-sektor. Vad gäller offentlig förvaltning, utbildning tillhör vi visserligen toppen men inte på någon extremt sätt, vad gäller "personliga tjänster" tillhör vi de med lägst sådan andel. Det indikerar att omsorgssektorn är den avgörande faktorn. 1992 utgjorde ISIC 9 38,3 procent av de anställda i Sverige. Genomsnittet för 20 OECD-länder (inklusive Sverige) var 29,1 procent. OECD 1992, egna beräkningar.



Källa: Ahrne & Leiulfsrud 1984, 52.

Vi kan också se att servicesektorn i ökad utsträckning bedrivs i offentlig regi (Diagram 3).

Diagram 3. Servicesektorn 1940 och 1985

Källa: Furåker 1987, 133.

Men hur ska vi beskriva detta? Kan man tala om en "socialisering" i detta sammanhang? Det är tveksamt. Begreppet har starka ideologiska konnotationer. Dessutom är det direkt tveksamt om det över huvud taget passar som en beskrivning på utvecklingen. Har offentliga sektorns tillväxt verkligen inneburit "enskilda egendoms överförande i samhällets ägo"?³¹

Vid en första anblick på statistiken kan man få intrycket att det skett en förskjutning från privat ägande av "produktionsmedlen" till offentligt ägande.³² Sannolikt är dock statistiken här snarare ett resultat av att hela "kakan" (den formella ekonomin) växt och att den mest expansiva sektorn varit den offentliga.³³ För de privatpraktiserande läkarna i öppenvården torde exempelvis just detta vara fallet. Dubbelt så många till *antalet* job-bade som privatpraktiserande läkare 1991 jämför med 1940-talet. Under motsvarande period har dock *andelen* privatpraktiserande läkare minskat från kanske 40 till runt 10 procent.³⁴

Ändå torde det stå klar att det allmänna tagit på sig ansvaret för en större andel av

³¹ Definition av socialisering i *Nordisk familjebok* vol 19, 1955.

³² Den offentliga sektorns tillväxt har på många sätt inte handlat om att lägga under sig redan befintliga sektorer av ekonomin utan att göra kvinnans arbete i hemmet till ett avlönat arbete. Någon fullständig förklaring varifrån den offentliga sektorns arbetskraft kom ger detta dock ej. Kåre Hagen har försökt undersöka varifrån den offentliga sektorns anställda kom; om det verkligen var hemmafruarna som blev dess nya arbetskraft. Visserligen finns egentligen inga särskilt stabila data att tillgå, framför allt inte före det slutande 60-talet, men hans resultat är; av de kvinnor som 1981 var anställda i den svenska offentliga sektorns arbetade 1967 redan 30 procent inom denna sektor, 26 procent arbetade inom "andra industrier", 15 procent studerade och 29 procent var hemmafruar. 1974 har en stor omvandling av detta mönster ägt rum. Av 1981 års anställda var bara 16 procent hemmafruar 1974 och hela 57 procent arbetade redan inom offentliga sektorn. Kåre Hagen 1991, "Welfare State Employees: Where Did They Come From?", J. E. Kolberg (ed.), *The Welfare State as employer* (New York, M. E. Sharpe), 70.

³³ Enligt Esping-Andersen står offentliga sektorn för 82 procent av servicejobbets tillväxt mellan åren 1964-1985 i Sverige, Esping- Andersen 1990, 202.

³⁴ Siffrorna är tyvärr lite svåra att tolka eftersom en privatpraktiserande läkare i öppenvården mycket väl kan vara anställd också av ett offentligt sjukhus. Klas Åmark anger dock att ungefär var tredje läkare var privatpraktiserande runt sekelskiftet. Göran Theborn anger att högst 44 procent av läkarförbundets medlemmar var privatpraktiker 1940. Klas Åmark 1994, *Vem styr marknaden?: Facket, makten och marknaden 1850-1990* (Stockholm: Tiden), 184; Göran Theborn 1989a, "Arbetsrörelsen och välfärdsstaten", *Arkiv* nr 41-42, 40f; SCB 1993, *Arbetskraftsbarometern 1993*, Information om arbetsmarknaden 1993: 3 (Stockholm), 64.

eko-nomin (och därmed ökat sin samhällspåverkan) och att det därmed hänt något med ekonomin. Men exakt vad? En viktig del i den planerade studien består i att försöka *skapa en klarare bild av hur denna utveckling gått till och därmed bidra till analysen av dessa samhällsförändringars innebörd med avseende på personalens ställning.*

2.3 Offentlig företagsledning” - problem eller unik möjlighet?

I debatten om privatiseringar och nya ekonomistyrnings-system för den offentliga sektorn är det vanligt att man skiljer mellan olika funktioner som både det offentliga och privata kan fylla: finansiering, reglering och produktion (se figur 4). Indelningen visar att alternativen inte enbart står mellan offentligt och privat vad gäller exempelvis sociala tjänster, utan att man kan tänka sig olika (i själva verket åtta) kombinationer. Denna modell används också ofta för att hävda att olika välfärdss-tjänster som läggs ut på entreprenad inte bör betraktas som privatiserade - det offentliga kan ju behålla både finansiering och reglering.³⁵

I den aktuella debatten motiveras ofta offentlig finansiering och reglering med att det behövs för att man ska kunna leva upp till olika socialpolitiska målsättningar om minskade sociala klyftor, vård efter behov, lika tillgång m. m. På detta sätt kan man argumentera för att regering och riksdag skall reglera exempelvis vad landstingen ska åstadkomma, och att offentliga beställarnämnder i sin tur reglerar vad olika entreprenader måste leva upp till genom att ange regler för verksamhetens utformning, kvalitet o.s.v. Den inre arbetsorganisationens utformning överlåtes dock till intra- eller entreprenadernas besluts- och ansvarsområde. Vad som produceras och hur detta distribueras försöker man således hålla under offentlig kontroll, under det att *hur* produktionen sker bedöms som mindre angeläget att kontrollera.

Samtidigt kan vi se att de viktiga förändringar av samhällsekonomin vi ovan redogjort för på många sätt sammanhänger med just själva produktionen. Under 30 år har Sveriges ekonomi präglats av den offentliga produktionens tillväxt. Det är i den offentliga *produktionen* som majoriteten av Sveriges yrkesverksamma kvinnor befinner sig. Det är där som de socialpolitiskt eftersträfvade tjänsterna skapas. Har det ingen betydelse om dessa bedrivs offentligt eller av olika privata företag eller sammanslutningar?

Den offentliga "produktion" vi här intresserar oss för - sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg - är formellt att betrakta som en del av den offentliga förvaltningen, d.v.s. som en del av den politiska demokratins utförande sidor.

I en modern lärobok om svensk förvaltning analyseras tre förvaltningspolitiska huvudriktningar: den lagstyrda, den folkstyrda och den marknadsstyrda förvaltningen (figur 5).³⁶ Vilken av dessa är tillämplig på den offentliga produktionen?

Figur 5 Tre förvaltningsdoktriner

³⁵Lennart Lundqvist 1991, "Privatisering" i Rothstein, B (red.), Politik som organisation (Stockholm: SNS), se även Peter Ström 1994, "Hur påverkas de gamla och personalen av hemtjänstens privatisering? - om behovet av kritisk forskning om entreprenader i äldreomsorgen" i Gustafsson, R(red.), *Köp och sälj, var god svälj -Vårdens nya ekonomistyrningssystem i arbetsmiljöperspektiv* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden), 159, Bo Rothstein 1993, "The Crisis of the Swedish Social Democrats and the Future of the Universal Welfare State", *Governance* vol. 6 nr. 4.

³⁶Petersson & Söderlind 1993.

	Lagstyrd	Folkstyrd	Marknadsstyrd
Syn på staten	Tvångsordning	Demokratins redskap	Serviceproducent
Normkälla	Rättssystemet	Folkets vilja	Marknaden
Kriterium	Rättssäkerhet	Representativitet	Effektivitet
Medborgarroll	Undersåte	Uppdragsgivare	Kund
Relation till omgivningen	Obundenhet	Politisk följsamhet	Efterfrågestyrning
Förebild	Domstolen	Folkrörelsen	Företaget
Yrkesroll	Jurist	Ombudsman	Ekonom

Källa: Petterson & Söderlind 1993.

Om vi tar hälso- och sjukvården som exempel kan vi se att denna innehåller element av samtliga förvaltningspolitiska doktriner: Den offentliga hälso- och sjukvården är offentligt reglerad av riksdagen genom Hälso- och sjukvårdslagen. Den är således ytterst sett styrd genom lagar beslutade i riksdagen. Den offentliga sjukvården finansieras - åtminstone till största delen - av landsting och kommuner. Dessa kan betraktas *dels* som en del i en lagstyrd förvaltning som ska implementera riksdagens påbud, *dels* (i sin finansieringsroll) som ett representativt demokratiskt organ. Men ju närmare själva utförarna vi kommer desto mer problematiskt blir det.

Kan man betrakta vårdbiträden, daghemspersonal eller skollärare som tjänstemän eller byråkrater i en lagstyrd förvaltning? Vi menar att det är tveksamt. Vårdbitrådets verksamhet ges knappast en uttömmande och adekvat beskrivning, om man talar om detta arbete som regeltillämpning. De tre idealtypiska yrkesrollerna i figur 5 - jurist, ombudsman, ekonom - passar alla mycket dåligt in på vård- och omsorgspersonal.

Fram tills för några år sedan skulle knappast någon ha betecknat offentlig serviceverksamhet som "marknad- eller efterfrågestyrd". Var den då med andra ord folkstyrd? Ja, i några av ordets bemärkelser var och är denna verksamhet folkstyrd. Följer vi exempelvis hälso- och sjukvårdslagen råder ingen tvekan om att i varje fall sjukvården på flera områden - som folkhälsa, tillgång efter behov m.m. - är att betrakta som ett demokratins redskap där medborgaren är uppdragsgivare.

Hälso- och sjukvården skall dock inte bara producera bot, lindring och förebygga ohälsa. Produktionen" skall också ske på rätt sätt, dvs i enlighet med demokratiska ideal. Frågan är om inte detta också påverkar - eller borde påverka - synen på hur produktionen läggs upp. Den svenske professorn i förvaltningsorganisation har nyligen hävdat :

"Vad som väsentligen saknas i förvaltningsanalysen är ett klagörande av den offentliga verksamhetens normativa grunder.[...] Framförallt är det nu viktigt att klarlägga huruvida de gamla offentliga dygderna eller värdena - demokrati, etik, likabehandling, rättssäkerhet osv - fortfarande är aktuella i mening - en att makt-havarna anser det bör präglade den offentliga verksamheten."³⁷

Analysen utmynnar i slutsatsen att det kan

"vara tid att åter betona förvaltningschefens (och offentliga chefers överhuvudtaget) demokratiska och moraliska ansvar i en situation där man alltför hårt fixerat verksamheten vid ett antal ekonomiska värden."³⁸

Olof Petersson och Donald Söderlind formulerar konsekvenserna av att uppfatta offentlig förvaltning som en marknadsstyrd serviceorganisation:

³⁷Lennart 1992, "Förvaltningschef och demokrati" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 3, 234. Se även Lundquist 1993, *Ämbetsman eller direktör?* (Stockholm: Norstedts), 77 ff för ett utförligt resonemang.

³⁸Lundquist 1992, 255.

“Uppfattas staten som en serviceproducent blir den centrala frågan om denna produktion sker på ett maximalt effektivt sätt.”³⁹

Utifrån ett sådant betraktelsesätt kommer valet mellan offentlig och privat produktion att primärt ske genom bedömningar av produktivitet, effektivitet och möjligen grad av kundanspassning. Förvaltningspolitiska skäl till att välfärdsstjänsterna också ska produceras offentligt faller bort eller tonas ner.

Här stöter vi på en anomali: Tonvikten i den offentliga sektorns kvantitativa tillväxt har när det gäller sysselsättningen i första hand legat på själva utförarna. Det vi kan betrakta som “produktionssidan”. *Tonvikten i förvaltningsforskningen har dock legat på finansiering och reglering av denna produktion.* Som problemet nu är uppställt saknas andra alternativ än 'mer marknad' eller 'bättre förvaltningsbyråkrati'. Den inre demokratin blir en kostnad och arbetsmiljöfrågor tenderar därmed att reduceras till ett hinder mot produktivitet.

2.4 Översikt över forskningsläget

Ovan har vi indikerat en anomali i bilden av den offentliga sektorn. Å ena sidan en kraftig tillväxt av en producerande offentlig sektor, å andra sidan en brist på begrepp för och analys av att just själva *verksamheten drivs i offentlig regi*. Återfinns denna anomali även i den bredare forskningen om den offentliga sektorn?

En genomgång av befintliga forskningsöversikter tyder på att så är fallet.⁴⁰ I forskningen om välfärdsstaten är expansionen av den offentliga sysselsättningen ett tämligen lite uppmärksammat fenomen.⁴¹ Visserligen finns det en rad studier som tar sin utgångspunkt i denna expansion, för att undersöka vad den haft för effekter på fenomen som politiska

³⁹Petersson & Söderlind 1993, 15f.

⁴⁰Kjell A Eliassen & Mogens N Pedersen 1984, *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning* (Stockholm: HSFR); Gullan Gidlund 1994, *Självstyrelse och demokrati - forskningens frontlinjer*, Ds 1994: 45 (Stockholm). Se även: Rolf Jonsson 1987, *Forskning om offentlig sektor*, (Stockholm: Civildepartementet) och Harry Petersson 1987, *Landstingskommunal demokrati och förvaltning: En kunskapsöversikt* (Stockholm: Civildepartementet); Karin Tofft 1971, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi efter första världskriget 2:a* och utökade upplagan (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor); Karin Tofft 1976, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi 1971-1975* (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor).

⁴¹Deskriptiva ansatser förekommer rätt många, samt analyser av orsakerna till expansionen. Dock ej analyser av välfärdstjänsteproducenternas ställning och arbetsvillkor. Ett par undantag är Furåker 1987 som gör en första ansats att analysera förändringen i en bredare mening och Bo Gustafsson 1988, *Den tysta revolutionen: Det lokala välfärdssamhällets framväxt, exemplet Örebro 1945-1982* (Stockholm: Gidlunds), den senare behandlar dock ej personalens och de offentliga organisationernas villkor i någon större utsträckning.

sympatier⁴², samhällsklasser⁴³, ekonomisk tillväxt⁴⁴, arbetslöshet⁴⁵, inkomstfördelning⁴⁶, m.m. Det finns också en rad studier som behandlar vad vi kan kalla offentliga sektorns "inre" aspekter, hur olika delar ser ut, hur de som arbetar där har det, hur effektivt den fungerar. Den första huvudkategorin av forskning kan benämnas studier av *yttre effekter* och den senare, som sagt, forskning om välfärdsstatens *inre organisatoriska förhållanden*. Integrationen mellan dessa olika forskningsperspektiv är dock bristfällig. Begreppsbildningen är långt ifrån enhetlig, vilket försvårar analysen.

Vi kan urskilja tre olika forskningstraditioner med tre olika forskningsobjekt som förefaller lämpliga att undersöka:⁴⁷ För det första en ekonomiskt inriktad forskning om det offentliga som en *sektor av ekonomin*, för det andra forskning som riktar sig mot *välfärdsstaten*, eller staten som en aktör som förändrar utfallet på marknaden, samt för det tredje en forskningsinriktning som ägnar sig åt relationerna och maktförhållandena mellan arbetsmarknadens parter, den s.k. *svenska modellen*.

En första preliminär litteraturgenomgång (som redovisas i appendix) indikerar att anomalin återfinns även i dessa forskningstraditioner. Hårddraget kan man säga att den moderna välfärdsstaten skildrats som *ensysselsättningsmaskin*, *en transfereringsmaskin* och som *en producent av professionellt definierade välfärdstjänster*. Den moderna välfärdsstatens organisationer har däremot i mycket begränsad utsträckning kommit att uppfattas som intressanta fenomen i sig. Transferering, arbetsmarknad, rättstrygghet och möjligen kostnadskontroll har stått i centrum.

Forskningen om offentliga sektorn som en del av ekonomi har av naturliga skäl främst varit inriktad på att med hjälp av olika ekonomiska teorier och modeller beskriva och förklara dess tillväxt och roll i ekonomin. Vår första genomgång av litteraturen tyder på att den överordnade frågeställningen är huruvida den offentliga sektorn påverkar den samhällsekonomiska *effektiviteten*. Sammanfattningsvis kan man säga att denna forskningstradition uppmärksammat den offentliga sysselsättningens expansion, men att man från mitten av 70-talet i huvudsak betraktat denna som en börda för ekonomin då allokeringen till sektorn sker genom politiska beslut och inte via marknaden. Ytterligare ett gemensamt drag är att man inte annat än undantagsvis analyserat den offentliga sektorn på dess egna villkor.

Forskningen om välfärdsstaten har företrädesvis ägnat sig åt välfärdsstatens *transfereringar* och aggregerade sociala utgifter. Förutom en stark inriktning mot att använda välfärdsstaten som ett testfall för olika samhällsvetenskapliga teorier, har intresset främst riktats mot att förklara välfärdsstatens (olika) uppbyggnad i olika länder. I de senaste

⁴²Exempelvis Stefan Svallfors 1989, *Vem älskar välfärdsstaten?: Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik* Arkiv avhandlingsserie 30 (Lund: Arkiv).

⁴³Ahrne & Leiulfors 1984; Furåker 1987.

⁴⁴Walter Korpi 1992, *Halkar Sverige efter?: Sveriges ekonomiska tillväxt 1820-1990 i jämförande belysning* (Stockholm: Carlssons); Pär Hansson & Magnus Henreksson 1993, *A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity*, working paper no 110. (Stockholm: FIEF); Hans Tson Söderström 1994 (red.) *Välfärdsland i ofärdstid - konjunkturrådets rapport 1994* (Stockholm: SNS); Jonas Agell, Thomas Lindh, Henry Ohlsson 1994, "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk Debatt* årg 22 nr 4; Magnus Henreksson, Lars Hultkrantz, Ingemar Ståhl, Hans Tson Söderström, Lars Söderström 1994, Tillväxt och offentlig sektor - svar till Agell, Lindh och Ohlsson", *Ekonomisk Debatt* årg 22, nr 4; Christer Löfgren 1994, *Tillväxt och offentlig sektor i OECD-länderna*, Expertrapport TCO (Stockholm: TCO).

⁴⁵Per-Anders Edin & Bertil Holmlund 1994, *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionsätt* bil. 8 Långtidsutredningen 1994 (Stockholm: Allmänna förlaget).

⁴⁶Till exempel Kjell Jansson 1990, *Inkomst- och förmögenhetsfördelning 1967-1987*, bil. 19 till LU90 (Stockholm).

⁴⁷Som alltid när det gäller klassificeringar gör man våld på verkligheten. Detta är vårt högst preliminära sätt att redovisa denna forskning.

årens forskning finns en intressant orientering mot ett mer institutionellt perspektiv, där man *dels* uppmärksammar statens inre struktur och kapacitet, *dels* intresserar sig för de välfärdsstatliga institutionernas påverkan på kommodifiering, stratifiering och arbetsmarknadens sammansättning.

Den första inriktningen tenderar dock enligt vår mening att hamna i en liknande problematik som vi uppmärksammat vad gäller förvaltningsforskningen: byråkratiebegreppet blir avgörande för det perspektiv som läggs på välfärdstjänstproduktionen. Bo Rothsteins beskrivning av den moderna välfärdsstaten som en "administrativ maskin" sammanfattar denna bild.⁴⁸ Vi kan uttrycka det som att forskningen i stort stannar vid den *reglerande* staten.

Den andra inriktningen i forskningen om välfärdsstaten har i ökande utsträckning intresserat sig för "välfärdsstaten som arbetsgivare". Primärt har man emellertid undersökt välfärdsstatens inverkan på arbetsmarknaden och dess sammansättning, vad vi kan kalla välfärdsstaten som arbetskraftsköpare, inte som arbetskraftsanvändare. Här finns dock ett embryonalt intresse för det som Furåker kallat ett alternativt produktionsätt, samt välfärdsstatens betydelse för olikheter i de postindustriella ekonomiernas service-karaktär.

Även forskningen om den svenska modellen har främst riktat sig mot arbetsmarknaden, speciellt då de centrala parternas relationer. Främst har den ägnat sig åt att beskriva och förklara modellens födelse och etablering under 1920- och 1930-talet då ju offentliga sektorn utgjorde en förhållandevis liten del av ekonomin. En intressant aspekt på den svenska modellen för arbetsmarknadens relationer är den partsstyrda och offentligt finansierade arbetsmiljöforskning som avsatt en mängd resultat. Studierna har dock främst uppehållit sig på organisatorisk mikro-nivå. Under senare år har dock betydande studier av arbetsprocessens institutionella förutsättningar på övergripande nivå tillkommit. Denna forskning har dock så gott som uteslutande gällt *andra sektorer än vård och omsorg*.

I debatten om och studierna av den svenska modellens eventuella hädanfärd spelar statens ökade ansvar som arbetsgivare en roll. Intresset är här riktat mot vad detta inneburit för parternas relationer och förmågan att sluta centrala löneavtal som tar hänsyn till den samhälsekonomiska balansen. Dessa studier är av stort intresse men ägnar sig ändå i första hand åt de yttre relationerna i ekonomin (se vidare appendix).

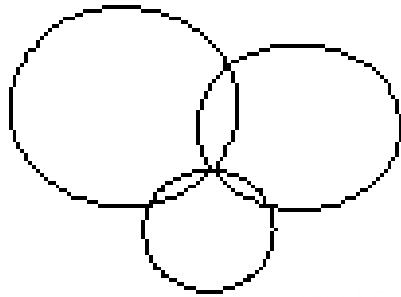
Av detta kan vi dra slutsatsen att forskningsintresset hittills varit mycket begränsat för de frågor den planerade studien intresserar sig för:

- Hur samspelet mellan inre och yttre faktorer i välfärdstjänstproducerade organisationer struktureras över tid.
- Hur det offentliga företags- och organisationsledningsproblemet" förändrat karaktär.
- Hur sambanden mellan den reglerande, finansierande, producerande och sysselsättningsskapande staten gestaltar sig.
- Den producerande statens arbetsgivarroll och dess betydelse för befolkningens hälsa och välfärd.

2.5 Där rollerna sammanfaller - offentliga sektorn som snittmängd

I diskussioner om den offentliga sektorns tillväxt, välfärdsstaten, den svenska modellen och i stora delar av förvaltningsforskningen kan man således skönja ett halv om halvt frånvarande tema. Vad innebär expansionen av offentliga välfärdsproducerande tjänster? Hur skall arbetsgivaransvaret uppfattas?

⁴⁸Bo Rothstein 1986, *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Lund: Arkiv), 13.



- Det handlar inte enbart om "vanlig" omfördelning av samhällets ekonomiska resurser. Relationerna mellan uppdragsgivare-ägare-avnämare-producent förändras också på ett kvalitativt sätt.

- Det handlar inte bara om "vanlig" offentlig byråkrati med rättstillämpning som huvuduppgift. Välfärdstjänsterna produceras" genom interaktion mellan människor.

- Det är inte socialisering i en äldre mening.

Här framträder bilden av en *genuint ny situation som det är svårt att finna adekvata be-teckningar på*. Historikern Klas Åmark ger dock en ledtråd:

"Det finns en motsättning mellan statens roll som arbetsgivare och dess roll som övervakare över arbetsmiljön. Staten som arbetsgivare har inte intresse av en långtgående och detaljerad lagstiftning om arbetsskador, medan staten som övervakare av arbetsmiljön och beskyddare av de anställda har intresse av en radikal arbetarskyddspolitik."⁴⁹

Åmark antyder i den ovan citerade passagen att det skett en betydelsefull förskjutning av rollerna i ekonomin och samhället i övrigt. För att anknyta till vår terminologi i inledningen så har en förskjutning mellan olika konsument-, producent- och ägarintressen ägt rum. Kanske har därmed nya konstellationer uppstått.⁵⁰ Man kan kanske uttrycka det som att expansionen av offentligt anställda skapat en snittmängd där *konsument, producent och ägare sammanfaller på ett nytt sätt*.

Om vi tänker oss en "ren" marknadsekonomi (figur 6) så konsumerar majoriteten av producenterna - och här menar vi de som utför arbetet - en liten del av det de själva producerar: Telearbetaren har visserligen ofta en telefon, snabbköpskassörskan äter mat osv, men rollen som konsument av en specifik vara sammanfaller i mycket begränsad utsträckning med rollen som producent av samma vara. Än mindre sammanfaller rollen som konsument med rollen som ägare. Även sammanfallandet av producent- och ägar-roll är till sin omfattning begränsad. Allra minst, vill vi hävda, är den snittmängd där *samtliga* dessa roller förenas.

Figur 6. Marknadssamhälle med liten offentlig sektor⁵¹

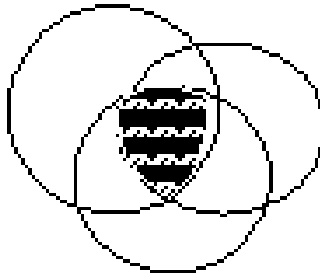
Hur ser relationerna ut i en ekonomi där den offentliga sektorn utgör en stor del? Här framträder ett annat drag. Den snittmängd där de olika rollerna sammanfaller är stor (figur 7).

Figur 7. Välfärdssamhälle med stor offentlig sektor

⁴⁹Åmark 1994, 220.

⁵⁰Se till ex. Thorsten Nybom & Rolf Torstendahl 1989 (red.), *Byråkratisering och maktfördelning* (Lund: Studentlitteratur).

⁵¹Figur 6 och 7 ska uppfattas som principiella illustrationer, och inte som försök till kvantitativa uppskattningar.



I ett modernt välfärdssamhälle av svensk typ, sammanfaller i en inte obetydlig utsträckning det vi här benämner konsument-, ägande- och producentroll. De olika rollerna överlappar dock inte varandra fullständigt. Det finns fler "ägare" när det gäller offentliga sektorn än offentligt anställda, men som medborgare är *alla* anställda också ägare. Alla som "konsumerar" offentliga tjänster äger formellt produktionsorganisationen. I varje fall till helt nyligen. Numera är "ägandet" enbart säkrat för finansierings- och regleringsmaskineriet, under det att det blivit en öppen fråga huruvida även produktionen skall ske i och genom organisationer som ägs offentligt.

Däremot vågar vi nog påstå att det för överskådlig framtid kommer att vara så att alla som arbetar med produktion av välfärdsstjänster också utgör - åtminstone presumtivt - en stor del av konsumenterna av tjänsterna. Mötet mellan konsument och producent är också speciellt eftersom det inte primärt handlar om en monetär relation, om försäljning, utan om tilldelning efter - idealt sett - behov. Återigen vill vi fästa uppmärksamheten på en egenhet hos offentliga välfärdstjänstproducerande organisationer som sällan uppmärksammas: *På mikro-nivå i det direkta mötet mellan producent-ägare-konsument råder principiellt sett unika förhållanden* (som dock sällan eller aldrig fått avgörande praktisk och/eller analytisk betydelse i synen på välfärdsstatens organisationer).

Det offentliga ägandet som formellt tillfaller samtliga medborgare kan också antas spela en roll ur åtminstone ytterligare en principiell aspekt. Inom det privata näringslivet grundas arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet ytterst på den privata äganderätten. Inom den offentliga sektorn gäller ej detta. Ytterst är medborgarna arbetsgivare. Politiker har att förvalta och utveckla organisationen och dess verksamhet på uppdrag av samhällsmedlemmarna. Därmed har medborgarna/producenterna formell kontroll över paragraf 32-frågorna.

Kontrollen över paragraf 32-frågorna har knappast något egenvärde för arbetsgivaren inom det privata näringslivet. Den syftar till att säkra en rimlig avkastning på insatt kapital genom att organisera verksamheten på ett företagsekonomiskt effektivt sätt, vilket i sin tur kräver en ständig anpassning till teknologiska, institutionella och organisatoriska förändringar, samt inte minst, förändringar på avsättningsmarknaden. Denna faktor - hänsynstagandet till kunden - har alltmer kommit i fokus som ett strategiskt företagsledningsproblem under senare tid, när övergången från sk fordistisk massproduktion till flexibel och kundanpassad högteknologisk produktion krävt nya och decentraliserade ledningssystem inom delar av den privata tjänste- och varusektorn.⁵²

Observera dock att den individuellt kundanpassade produktionen bedöms ställa ökade och nya krav på företagsledning. Kontrollen över paragraf 32-frågor spelar här en av-

⁵²Se vidare Göran Brulin 1989, *Från den svenska modellen till företagskorporatism?* Arkiv avhandlingsserie 31 (Lund: Arkiv) och Jonas Pontusson & Peter Swensson 1992, "Varför har arbetsgivarna övergivit den svenska modellen?", *Arkiv* nr 53-54.

görande roll för företagsledningarnas möjligheter att genom omorganiseringar åstadkomma *produktutveckling* och därmed säkra fortsatt avkastning och överlevnad.

Via denna översiktliga genomgång av vad paragraf 32-frågorna betyder i det privata näringslivet kan vi också se vad de skulle kunna betyda för offentligt driven tjänsteproduktion.

För det första en möjlighet till direkt politisk-demokratisk kontroll över arbetsmiljöproblemen. Givet att inte arbetsgivaransvar per definition måste stå i motsättning till arbetsmiljöansvar, vilket Åmark antyder i citatet ovan, finns här således en potentiell möjlighet att organisera exempelvis sjukvård, äldreomsorg och daghem enligt andra principer än den privata sektorn.

För det andra innebär det, i linje med ovanstående, en kontroll över tjänsternas utseende, kvalitet och inriktning, det vi kallar den kreativa sidan av paragraf 32-frågan. Vårt antagande är att det finns en mening med den offentliga kontrollen över dessa tjänster som sträcker sig utöver att leverera vad kunder på en marknad efterfrågar; en mycket vanligt förekommande tanke är att de också ska bidra till solidariteten i samhället.

Ett dilemma är, som vi visat, att den forskning som refererats om den svenska välfärdsstaten ej uppmärksammat den nya situationen där medborgarna står som arbetsgivare för över en tredjedel av alla anställda.⁵³

⁵³Den unika möjlighet som den offentliga sektorn i princip bär på i arbetsorganisatoriska avseenden - demokratisk kontroll över "paragraf 32-frågor" - synes dock ej ha medfört några avgörande skillnader mellan privat- och offentligt bedriven verksamhet: Den offentliga sektorns arbetsorganisation - även inom vård och omsorg - har under efterkrigstiden alltmer kommit att utvecklas enligt liknande mönster som resten av arbetslivet. Den nya uppdelningen i "beställare" (politiker) och "producenter" (vårdpersonal) ligger i linje med denna tradition och utgör sannolikt inget avgörande nytt i praktiska avseenden vad gäller politikernas roll som arbetsmiljöstyrare inom vården. På ett liknande sätt förhåller det sig med tankarna på medbestämmande. Utgångspunkten för medbestämmandelagstiftningen har "tvärtom varit att de offentligt anställda i princip skall ha samma rätt till medinflytande som de anställda inom den privata sektorn [...] De företagsdemokratiska förslagen har ursprungligen och primärt avsett de privata företagen." (Petersson & Söderlind 1993, 168f) Jmf Agne Gustafsson 1979 (red.), *Företagsdemokratin och den offentliga sektorn*, 2:a reviderade uppl. (Lund: Studentlitteratur); Sune Björklöf m.fl. 1970, *Sjukhusdemokrati* (Stockholm: Prisma), Casten von Otter 1983 (ed.), *Worker participation in the public sector* (Stockholm: Arbetslivscentrum); Casten von Otter & Annika Jederström 1984, *Medbestämmandeavtal i landsting: Det rör sig, men går det framåt?* (Stockholm: Arbetslivscentrum); Håkan Hydén & Lars Zanderinn 1986 (red), *Fackligt inflytande kontra politisk demokrati* (Lund: Dialogos); Tomas Bergström 1988, *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Från MBL till MBA* Lund Political Studies 39 (Lund); SOU 1977: 38, *Företagsdemokrati i kommuner och landsting*, SOU 1979: 26, *Sjukvårdens inre organisation*.

Kapitel 3

Teoretiska och metodologiska perspektiv för en utvidgad studie

3.1 Institutionell analys; fallstudier av primärvård, hemtjänst och barnomsorg

”Välfärdsstaten” är ett samlande begrepp som inbegriper en mängd organisationer med olika historia, formell reglering, finansiering, huvudmannaskap, teknologi, utbildnings-traditioner, personalstruktur m.m. För att det skall bli möjligt med en empirisk studie av den problematik som formulerats i det föregående, krävs därför en fokusering på någon eller några delar av ”välfärdsstaten”.

En arbetshypotes är att betingelserna för särskiljande mellan å ena sidan finansiering/reglering och å den andra sidan produktion *till väsentlig del varierar med de institutionella förhållanden som råder för respektive organisation*. För att erhålla en klarare uppfattning om respektive organisations specifika förutsättningar, planeras en analys av den omvända problematiken: hur det stegvisa sammanknyttandet av offentlig-finansiering-reglering-produktion en gång gått till.

En detaljerad analys av hur och när övergången *från* privata/ideella/civilsamhälleliga/informella *till* offentliga driftformer skedde, kan sannolikt öka kunskapen om den institutionella strukturens uppbyggnad och ”inre logik”. Det första steget i vår institutionella analys innebär därför:

- en analys av hur och när respektive organisation blev offentligt *finansierad*,
- en analys av hur och när respektive organisation blev offentligt *reglerad* och
- en analys av hur och när respektive *producent* kom att inlämnas i offentliga välfärdsstatliga politiska styrmekanismer.

I nedanstående avsnitt anges först motiv för studiens val av de tre empiriska fall som planeras. Därefter anges kortfattat det teoretiska perspektiv som anläggs.

3.1.1 2.1.1 Empiriska fall

Det första och gemensamma kriteriet för valet av empiriska fall, är att det skall röra sig om välfärdsstatliga organisationer *som relativt nyligen genomgått en rörelse in i den offentliga välfärdsstaten*. Det avgörande här är forskningspragmatiska skäl; källor i form av statliga utredningar, statistikproduktion, informationsläget beträffande både öm-kringliggande” och mer specifik lagstiftning m.m. - allt detta kan förväntas vara rikliga och mindre svårtolkat i det fall studien riktas mot organisationer som i modern tid genomgått den

rörelse vi studerar. Hemtjänst, delar av öppenvården och barnomsorgen uppfyller detta kriterium. Här finns också historiskt orienterade studier att tillgå (se nedan).

Ett annat kriterium är att fallen skall *uppvisa variation vad avser verksamhetens art, dess relationer med andra välfärdstatliga organisationer och etableringsperiod*. Här utgör det klassiska vetenskapliga kriteriet om ”variationsvidd” en motivation. Dock har vi svårt att i nuvarande läge definiera de relevanta dimensionerna. En kombination av pragmatiska och teoretiskt motiverade skäl har därför tillämpats.

En tidigare studie som genomförts utifrån liknande perspektiv som den planerade, visar att den svenska vårdens övergripande historie-sociologiska mönster kan te sig motsäggelsefulla utifrån ett rationalistisk perspektiv på organisationers framväxt och konsolidering.¹ En illustration är att den svenska statens (”kronans”) huvudmannaskap för de slutna vårdinstitutionerna väsentligen är en bieffekt av den lutheranska reformationen på 1520-talet. Med ett anakronistiskt ordval kan man säga att den katolska kyrkans ”ideella” vårdverksamhet övergick till offentligt huvudmannaskap, som en följd av Gustaf Wasas försök att konsolidera den svenska nationalstaten. Många historiska be-lägg finns för att vården s.a.s erhöles på köpet” i ett maktpolitiskt spel som primärt rörde andra frågor än vård och omsorg. Historien visar också att *först tillföll institutio-nerna statens/kronans formella ansvar och först därefter - genom en komplicerad process - ordnades finansieringen*. Förenklat kan man säga att rörelsen in i det offentliga här skedde underifrån och upp i figur 1.

Andra exempel från den svenska vårdhistorien visar - exempelvis när det gäller landstingens tillkomst på 1860-talet - att politikernas roll till en början primärt in-skränkte sig till att finansiera en organisation vars personalstruktur, produktionsin-riktning” och relationer till andra vårdresurser i väsentliga avseenden fixerats” genom den föregående utvecklingen.² Detta kan förenklat beskrivas som en politisering uppi-från och ner i figur 1; se avsnitt I.2.

Poängen här är att visa att olika välfärdstatliga organisationers rörelse in i det offentliga” kan ske på olika sätt. Figur 1 kan användas som en första preliminär systematisering av detta empiriska forskningstema. Den institutionella analysen syftar till att undersöka de valda organisationernas mönster m. a. p. :

- *Startposition* i formella avseenden.
- *Ordningsföljd* i offentliggörande av produktionsformer, regleringssystem och finansiering.
- *Tempo* i offentliggörande av produktionsformer, regleringssystem och finansiering.
- *Kvantitativa förändringar* vad gäller verksamhetens personalstruktur och omfattning.

I det nedanstående presenteras under punkterna A, B och C kortfattat de planerade fallen.

A Öppen hälso- och sjukvård

Ett viktigt exempel på en professionell yrkeskategori som i modern tid genomgått den transformationsprocess som är förknippad med rörelsen in i välfärdsstaten, är de i den öppna hälso- och sjukvården verksamma läkare, som först i och med den sk sju-kro-norsreformen 1970 definitivt erhöles ställning som ett kollektiv av anställda.³

Visserligen är det offentliga ansvaret för vården en gammal tradition i Sverige. Samtidigt är det uppenbart att dominansen för offentliga sektorn ökat tämligen kraftigt. Siffrorna är tyvärr lite svåra att tolka eftersom en privatpraktiserande läkare i öppenvården mycket

¹Se Rolf Å Gustafsson 1987, *Traditionernas ok: Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv* (Stockholm: Esselte Studium).

²Se vidare Gustafsson 1987, 293ff.

³Åmark 1994, 194; se även Bengt Furåker & Rafael Lindqvist 1992, *Arbetsrätt och offentlig sektor* (Lund:Arkiv), 153.

väl kan vara anställd också av ett offentligt sjukhus. Klas Åmark anger dock att ungefär var tredje läkare var privatpraktiserande runt sekelskiftet. Göran Theborn anger att högst 44 procent av läkarförbundets medlemmar var privatpraktiker 1940. 1991 arbetade däremot enbart 11 procent av läkarna i den privata sektorn. Trots de osäkra siffrorna är förändringen stor.⁴

Desutom hade läkarna i den slutna offentliga vården rätt att ta emot ersättningar från patienterna. Från 1928 gällde detta privata eller halvskilda rum på sjukhusen. Under långa perioder fanns inte heller några begränsningar i läkarnas möjligheter att bedriva privat praktik i form av sjukhusansluten öppen vård. Detta ansågs vara läkarnas privat-sak - även i anslutning till offentligt finansierad och reglerad sjukhusvård - och betala-des genom patientavgifter direkt till den praktiserande läkaren.⁵

I och med den sk sju-kronorsreformen kom de privatpraktiserande läkarna att i praktiken socialiseras. Denna reform hade sina rötter i det sena 40-talet och idéer som den radikala generaldirektören för medicinalstyrelsen, socialdemokraten Axel Höjer, lanserat, bland annat i utredningen *Den öppna läkarvården i riket* (SOU 1948: 14). Striden var så hård runt utredningen att den aldrig ledde till någon proposition. Den centrala striden kring 'höjer-utredningen' kom att stå kring läkarnas rätt och möjligheter till öppen mottagning i egen regi (eller halvprivat, som i fallet med den sjukhusanknutna öppen-vården).

Läkarna själva talade om "socialiseringsshotet".⁶ 1946 hade Höjer en direkt debatt med läkarförbundets ordförande Dag Knutsson om läkarnas skulle förbli medlemmar av en fri profession eller bli offentliga hälsotjänstemän.⁷ Här artikuleras uppenbart en konflikt som direkt rör vårt intresse. Den offentliga expansionen innebär en överföring av läkarnas praktik från den privata marknaden till offentlig produktion och läkarna är själva medvetna om detta. Var Höjer det också? Vilka argument för" och "emot" uttalades ?

Genom Axel Höjer har vi också en direkt koppling till den första generationens sociala ingenjörskonst på det socialpolitiska området. Axel Höjer hade ingen längre klinisk erfarenhet som läkare, han kan inte betraktas som medlem av det medicinska etablissemanget, utan hade verkat som distriktsläkare i Stockholm och Malmö med främst fattiga patienter. Gustav Möller fann i honom "en radikal och färgstark figur som kunde organisera en progressiv hälsovårdspolitik".⁸

Det var också Möller som skrev direktiven till den höjerska utredningen. Enligt direktiven skulle Höjer utreda hur man skulle reglera den öppna vården vid sjukhusen.

"Unofficially, however, Minister Möller had discussed more extensive instruction with Höjer, requesting a comprehensive analysis of the entire health care delivery system, including doctors' fee-for-service remunerations."⁹

⁴Åmark 1994, 184; Therborn 1989a, 40f; SCB 1993, 64.

⁵Åmark 1994, 184; se även Furåker & Lindqvist 1992, 153

⁶Gustafsson 1987, 365; se även Arnold J Heidenheimer 1980, "Conflict and compromises between professionals and bureaucratic health interests 1947-72", 123 i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The shaping of the swedish health system* (London: Croom Helm): "His plan to initiate reform at the level of primary health care was based on a proposal to expand the number and scope of district doctors, and to focus delivery on health centres as well as hospital outpatient department. This constituted a direct challenge to the profession's desire to hold on to the free-for-fee service principle."

⁷Hirobumi Ito 1980, "Health insurance and medical services in Sweden and Denmark 1850-1950" i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The shaping of the swedish health system* (London: Croom Helm), 63.

⁸Therborn 1989a, 41; Heidenheimer 1980, 123f.

⁹Uncas Serner 1980, "Swedish health legislation: milestones in reorganisation since 1945" i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The shaping of the swedish health system* (London: Croom Helm), 101.

Frågan om huruvida också tankar kring välfärdsstatens styrmekanismer i allmänhet och det vi här benämner företagledningsstrategier i synnerhet också fanns med i motivkretsen är av speciellt intresse för den planerade studien. Arkivet runt den höjerska utredningen utgör därvidlag ett intressant material.¹⁰

B Daghemsrevolutionen

För daghemmens del är nog revolution just den bästa beskrivningen. Från att i princip ha omfattat mycket få barn har idag vart annat barn någon form av offentligt driven eller offentligt finansierad barnomsorg. På många sätt kan man säga att det är en socialisering av en funktion som kvinnorna tidigare tog hand om i hemmen. Men det är inte hela sanningen.

Om vi betraktar barnavård utanför hemmet (d.v.s. den som hemmafruar eller pigor stod för) kan man tala om tre traditioner, varav två berör daghemsrevolutionen, barnhem, daghem och barnträdgårdar. Skillnaden mellan dessa verksamheter är mycket stor. *Barnhemmen* har sin tradition från fattigvården och handlar väsentligen om att ta om hand om barn som på olika sätt inte anses klara sig i samhället. *Daghemmen* är ursprungligen starkt knutna till arbetarklassens kvinnor och innebar helt enkelt barntillsyn, så att (de ensamsående) mammorna skulle kunna yrkesarbeta. *Barnträdgårdarna* hade sin upprinnelse i pedagogiska idéer om hur man skulle främja barnens iakttagelse- och kombinationsförmåga; de var inrättningar som främst användes av medelklassen.¹¹

Trots dessa skillnader uppvisar de tre institutionerna slående likheter: de bedrevs från början främst av olika privata- eller halvprivata organisationer, men ofta med någon form av offentlig finansiering. Av de tre olika formerna för barnavård och -omsorg hade barnhemmen den starkaste kopplingen till det offentliga. Det hade handhåfts av fattigvårdsstyrelsen, hälsovårdsnämnden och barnavårdsnämnden. I och med 1924 års barnavårdslag lades ansvaret ensamt på barnavårdsnämnden. Trots detta drevs 1945 - när landstingen övertog huvudmannskapet - nära 200 av de 280 barnhemmen i landet av stiftelser, föreningar, barnavårdsförbund och enskilda. "*Barnavård var främst en fråga om privat eller halvprivat välgörenhet*".¹² [vår kurs.]

Även barnträdgårdarna och daghemmen var åtminstone fram till mitten av 1940-talet främst föremål för olika former av privata initiativ. Vissa former av bidrag från *kommunerna* tycks ha förekommit. Från och med 1944 började dock ett mindre statsbidrag utgå till daghemsverksamheten och vissa av barnträdgårdarna ställdes under tillsyn av Socialstyrelsen.¹³ Det verkar således som om barnomsorgens väg in i det offentliga började med finansiering från kommunen, så småningom kom staten in som finansiär och reglerare. Den kraftiga tillväxten av barnomsorgen kom sedan att ske i kommunal regi.

Vi kan således inte förvänta oss någon debatt om överförandet av en verksamhet från privat marknad till offentlig sektor inom detta fält. Däremot från det som i dag ofta kallas "det civila samhället". På sätt och vis kan daghemmen skrivas in i den myrdalska traditionen, att socialisera konsumtionen, idén härstammar ju från den befolkningskommision de

¹⁰Förutom de olika utredningarna i frågan och arkiven runt dessa existerar en omfattande debatt i Läkartidningen, Höjer har sammanfattat debatten i Axel Höjer 1949, *Hälsovård och läkarvård - Igår, idag, imorgon* (Stockholm: KFs förlag), i hans memoarer Axel J. Höjer 1975, *En läkares väg* (Stockholm: Bonniers, även tidskriften *Motpol* nr2 1982).

¹¹Se Inga Michaeli 1986, *Kampen om barnstugan* (Stockholm: Statens institut för byggnadsforskning), kap 2; B. Gustafsson 1988, 68ff; uppslagsorden "barnhem", "barnträdgård" och "daghem" i *Svenskt husmoderslexikon* 1955, nionde uppl. band 1 (Stockholm: Medéns förlag); uppslagsordet "kindergarten" i *Nordisk familjebok* 1951-1955.

¹²B. Gustafsson 1988, 69.

¹³*Svenskt husmoderslexikon* 1955; *Nordisk familjebok* 1951-1955. Om statsbidragen 1944 skriver Annika Schéele i *Barnomsorgen i Örebro* (Ms. Örebro, 1986): "Inte var det mycket, ca 10 procent, men det gav ändå staden en politisk möjlighet att ta över daghemmen och inordna den i den ordinarie kommunala verksamheten." Citerat ur B. Gustafsson 1988, 73.

ledde.¹⁴ Samtidigt är det uppenbart att barnomsorgens utbyggnad också har betytt mycket för arbetsmarknaden och *löntagarna inom sektorn*.

“Medan dagbarnvårdare (dagmammor) ursprungligen arbetat ideellt och på 1960- och 70-talen blivit timavlönade grann- eller släkthjälper, är de i dag fack-ligt organiserade med fast månadslön beräknad per vårdtimme“.¹⁵

Vi skall se att detta påminner om utvecklingen för hemtjänstpersonalen. Av intresse är också att någon form av offentligt huvudmannaskap synes ha växt fram genom olika typer av kommunala bidrag. “Inte bara huvudmannaskapet utan även själva produktio-nen av tjänsterna tas så över av kommunen.“¹⁶

Under 1940-talet började således daghemsrevolutionen. Här blir det av vikt att följa först befolkningskommisionens förslag, statsbidragens instiftande och motivering 1944 och sedan hur de nya daghemmen växer fram på kommunal nivå. Vilken roll spelade staten och de lokala politikerna, hur förhöll sig kommunförbundet, facket och de som bedrev barnom-sorg i privat eller ideell regi (exempelvis Sveriges barnträdgårdslärlarin-nors riksförbund)?

Det skulle dröja 15-20 år innan den kvantitativa utvecklingen kom igång på allvar. Vi kan ta Örebro som ett exempel. 1942 fanns det 30 barn på daghem i Örebro, 1952 131 styc-ken. En remarkabel ökning på drygt 400 procent men från en ytterst låg nivå. 1962 gick 196 barn på daghem, sedan startar revolutionen. *1972 går 1537 barn på dagis. På tio år hade antalet barn på kommunala daghem ökat med nästan 800 procent*. Från andra världskriget har antalet barn på daghem ökat med den fantastiska siffran 5100 procent. Enbart mellan 1960 och 1968 ökade den fasta fältpersonalen från 68 till 282 och antalet dagbarnvårdare från 90 till 722.¹⁷ På riksnivå kan utvecklingen beskrivas med följande siffror: 1945 finns det knappt 5000 daghemsplatser i Sverige, 1961 har antalet fördub-blats och 1970 finns det 30 000 daghemsplatser. *Hösten 1993 hade 320 000 barn plats på daghem* - en ökning på 6400 procent sedan kriget.¹⁸

På central nivå sker, så vitt vi kan bedöma, den verkliga konsolideringen av barnom-sorgen som en nationell och prioriterad angelägenhet i slutet av 1960- och början av 1970-talet i och med barnstugeutredningen. I den bröts de två traditionerna från da-hem-men respektive barnträdgårdarna mot varandra. Skulle betoningen ligga på den social-politiskt motiverade barnpassningen eller på den utbildningspolitiskt motiverade peda-gogiska si-dan. Enligt Inga Michaeli resulterade utredningen i en kompromiss.¹⁹

Men hur betraktades personalen?

Vi har inte kunnat finna någon som närmare undersökt det. Vi vet dock att arbete med barn tidigt betraktades som ett så viktigt yrke att speciell kompetens krävdes av persona-len. Det finns skäl att misstänka att olika professionaliseringsstrategier kan ha före-kommit, exempelvis från barnträdgårdslärlarinnorna, vars utbildningstradition sträcker sig tillbaka till ett privat initiativ 1897. För att komma in på ett förskoleseminarium 1953 fick man inte vara äldre än 30 år - att jämföra med hemsamariterna som företrädel-sevis söktes bland

¹⁴B. Gustafsson 1988, 72. Se äv. Yvonne Hirdman 1989, *Att lägga livet till rätta: studier i svensk folkhemspolitik* (Stockholm: Carlssons).

¹⁵ibid., 81.

¹⁶ibid., 74.

¹⁷ibid., 76ff.

¹⁸Michaeli 1986, 27f; Socialstyrelsen 1994a, *Barns villkor i förändringstider: Slutrapport*, Soci-alstyrelsen följer upp och utvärderar 1994: 4 (Stockholm), 7.

¹⁹Michaeli 1986, 31; “Vid mitten av sjuttio-talet fanns således ett juridiskt-administrativt system på riksnivå bestående av en lag och en överenskommelse samt bestämmelser och rekomendationer från olika myndigheter, där kvalitetsaspekten utgick från barns behov och kvantitetsaspekten från arbetsmarknadens behov.“

äldre kvinnor (se nedan).²⁰

Orsakerna bakom expansionen tål att diskuteras. En viktig orsak var tveklöst den all-männa bristen på arbetskraft. Varför skulle annars männen engagera sig så hårt i utbyggnaden av barnomsorgen?²¹ Men orsakerna är en sak, konsekvenser och möjlighe-ter som detta massiva församhälleligande innebar en annan. Diskuterades det någonsin? För att svara utförligt på frågan skulle i princip en genomgång av besluten i varje kom-mun behöva kartläggas. Här får vi nöja oss med att försöka fånga den mer övergri-pande utvecklingen och argumentationen runt denna.

C Äldreomsorgen

Till sist vore utvecklingen inom äldreomsorgen värd en studie. Kanske betraktar man intuitivt äldreomsorgen numer som en genuint offentlig angelägenhet. Äldreomsorgen tillhör dock, tillsammans med barnomsorgen, de verksamheter som under de senaste åren allra mest förts över i privat regi.²² Det offentliga huvudmannskapet kvarstår men inte den offentliga produktionen.

Äldreomsorgens utveckling både påminner och skiljer sig från daghemsrevolutionen. Även i förhållande till den öppna vården kan daghemsverksamhet användas som ett kontrast-skapande fall. En viktig skillnad i förhållande till den öppna hälso- och sjuk-vården står naturligtvis att finna i det faktum att äldreomsorgens personal till övervä-gande delen består av kvinnor med kort- eller medellång utbildning. För läkarnas del var det en manlig, professionell kår det handlade om, vilket givetvis sätter sin särprägel på debatten.

Men äldreomsorgens utveckling skiljer sig också från daghemsutvecklingen. För det första bedrevs äldreomsorg inte som en filantropisk verksamhet tidigare. Dess försam-hälleligande innebar inte en potentiell utmaning av en ideell sektor. Äldrevård bedrevs antingen i form av ålderdomhem med rötter i socknens fattigstugor eller i hemmet av kvinn-liga familjemedlemmar/anhöriga och/eller kvinnliga pigor. För det andra byggde den första verkliga expansionen av åtminstone hemtjänsten på just ett appellerande till ideella motiv. Det socialdemokratiska borgarådet Hjalmar Mehr uttryckte exempelvis följande tankar i samband med att hemtjänstens organisering och utbyggnad diskutera-des 1951:²³

“Den källa man här vill ösa ur är dessa medelålders, och även äldre, hem-fruar som kunna gå ifrån några timmar och som nöja sig med en relativt blyg-sam er-sättning [...] men som äro intresserade av uppgiftet och kunna ha nytta av den lilla utkomst som följer.“

För det tredje gjordes, vilket finns antytt i citatet ovan, en skillnad mellan vård av barn och vård av gamla. För barnavård krävdes tidigt utbildning och när expansionen äger rum under 60-talet blev åtminstone daghemspersonalen en yrkeskår. Hemvårdsbiträdes utbild-ningen synes haft en mer trevande start, vilket möjligen också sammanhänger med att lönen sattas så lågt att kvinnor som redan förvärvsarbetade inte skulle lockas över.²⁴

Genom att hemtjänstarbetet inte riktigt fick status av arbete förblev det länge ett “re-lativt fritt och självständigt arbete“. Man kan säga att under hemtjänstens expansionsfas, mellan 1960 och 1975 (då andelen personer över 65 år med hemhjälp växte från knappa fem till knappt 25 procent)²⁵ förblev yrket lågavlönat, traditionell organiserat , men sam-tidigt föga detaljstyrt . Hemtjänstens konsolidering som yrke äger i själva verket rum från

²⁰B. Gustafsson 1988, 78.

²¹ibid., 79. 1961 motionerade till och med LO:s ordförande i riksdagen om utökad barnomsorg.

²²Se exempelvis Ström 1994.

²³Citerat ur Rosmari Eliasson & Marta Szebehely 1992, “Äldreomsorgens särart och särbehandling“ i R. Eliasson (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och om-sorgens villkor* (Lund: Arkiv), 146f.

²⁴ibid.

²⁵Marta Szebehely & Rosmari Eliasson 1992, “Hemtjänstens expansionshistoria - myter och sta-

och med mitten av 70-talet, dvs ungefär samtidigt med att expansionen avtagit och väntas i sin motsats. Under denna tid anges det som politiskt viktigt att "rationalisera hemtjänsten genom att få vårdbiträdet att arbeta snabbare och ge hjälp på kortare tid."²⁶

Sammantaget bedöms de tre fallen utgöra ett "kluster" med lämplig variationsvidd av följande skäl:

- Samtliga tre fallen har under andra hälften av 1900-talet gått från att i första hand varit en privat eller halvprivat angelägenhet till att nästan utslutande bedrivs i offentlig regi. Detta har ägt rum under kraftig kvantitativ tillväxt där resurser mobiliserats för de olika verksamheterna. Under de senaste årens förändringsarbete har samtliga tre områdena också på olika sätt privatiserats i en inte obetydlig utsträckning i form av privata före-tag, kooperativ, entreprenader, intraprenader och med olika former av finansieringsmetoder.

- Samtidigt bedömer vi att de tre fallen uppvisar olika mönster vad gäller startposition, ordningsföljd och tempo, vilka vi kan förvänta oss får effekter på både institutionella anordningar och politiska motiveringar och idédebatt kring förändringarna:

Startposition. Den öppna sjukvården bedrevs av en professionell läkarkår på en marknad med privatekonomiska motiv. Samtidigt verkade många av dem inom den sedan länge offentligt drivna sjukhusvården. Barnomsorgen har däremot sina rötter företräddesvis inom den "ideella" sektorn, men delar av personalen tycks relativt tidigt ha formerat sig i professionsliknande former. Barnträdgårdslärarinnan hade redan på 40-talet en tvåårig utbildning på förskoleseminarium. Äldrevård, däremot, har rötter både i form av ålderdomhem med rötter i socknens fattigstugor och familjens omsorg. Däremot byggde den första expansionen av åtminstone hemtjänsten på just ett appellande till ideella motiv. Hemtjänstpersonalen etablerades som yrkeskår först på 1970-talet.

Ordningsföljd. Detta är förvisso en öppen fråga, men det finns skäl att misstänka att ordningsföljden vad gäller finansiering, reglering och produktion skiljer sig åt mellan de tre fallen. När det gäller läkarna kan man tala om en tidig form av reglering genom kraven på utbildning och legitimation. Succesivt urholkas under 1900-talet genom olika regleringar deras rätt att ta ut olika former av privata avgifter/ersättningar. Den öppna sjukvårdens församhälligande kan troligtvis beskrivas som reglering, finansiering, produktion. För barnomsorgen gäller, så vitt vi kan bedöma, en annan ordning. Här börjar man med olika former av finansiering, först kommunala bidrag och sedan statliga. I mitten av 1940-talet sker en första reglering både genom utbildning och verksamhetsform, men verkligt reglerad blir inte barnomsorgen förrän i mitten av 1970-talet och då hade den offentliga produktionen redan startat sin tillväxt. För hemtjänsten ser det också annorlunda ut. Åldringvården var från och med 1947 i huvudsak offentligt finansierad, reglerad och producerad - men det handlade då om ålderdomshem. I slutet av 1940-talet ifrågasätts ålderdomshemmen från flera håll och det första organiserade initiativet till en hemtjänst för gamla tas av Röda Korset i Uppsala, huvudsakligen baserad på frivillig hjälp. Under 1950-talet urgröps stödet för ålderdomshemmen och allt fler kommuner börjar själva bedriva hemtjänstverksamhet. Men inte förrän 1964 beslutas om statsbidrag till hemtjänsten. Central reglering dröjer ännu längre.²⁷

Tempo. Inom samtliga tre områden påbörjas på olika sätt en diskussion om en önskvärd utveckling på 1940-talet, men de tre områdena blir offentliga i sin helhet (finansiering, reglering, produktion) i olika tempi av skäl vi planerar studera, men som troligen hänger samman med ovan nämnda skiljande karaktäristika.

tistik" i R. Eliasson (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och omsorgens villkor* (Lund: Arkiv), 157.

²⁶Eliasson & Szebehely 1992, 149.

²⁷Se Per Gunnar Edelbalk 1990, *Hemmaboendeideologins genombrott: åldringvård och socialpolitik 1945-1965*, Meddelanden från socialhögskolan 1990: 4 (Lund).

3.1.2 2.1.2 Något om studiens institutionella perspektiv

Historiskt nedärvda normer och värderingar är viktiga nyckelbegrepp när institutionella perspektiv läggs på organisationer. Det empiriska intresset riktas mot de föreskrifter, regler och klassificeringsschemata som bidrar till att bygga upp organisationer av olika slag.

”[E]n institution, uttryckt i mycket allmänna ordalag, är en organiserad och etablerad procedur, baserad på förgivettagna - formella eller informella, medvetna eller omedvetna - regler. Förekomsten av en institution innebär att det finns ett accepterat, icke i grunden ifrågasatt, sätt att utföra eller förhålla sig till det institutionen omfattar. Institutionen kan verka styrande oberoende av den värderingsmässiga inställningen hos de som styrs. Ofta betraktas institutionen nämligen som så självklar att de aktörer vars handlande styrs av den inte reflekterar över den.”²⁸

Det ökade intresset för institutionella perspektiv inom statsvetenskap, nationalekonomi och sociologi kan i vid mening betraktas som en del av rörelsen mot ett ökat inslag av historisk och kontextuell analys inom dessa samhällsvetenskaper.²⁹ Begreppet *nyinstitutionalism* antyder också att perspektivet ofta knyter an till äldre samhällsvetenskapliga traditioner, vanligen då med en orientering mot makroperspektiv och historicism. I likhet med många samhällsvetenskapliga perspektiv bör dock institutionalism ej uppfattas som en enhetlig teoribyggnad kopplad till specifika metoder för empiriska studier.³⁰

En utförlig positionsangivelse skulle föra för långt i detta sammanhang. Kortfattat skall dock framhållas två aspekter på det perspektiv den planerade studien utgår från - ett perspektiv som för övrigt tillämpats av Rolf Å. Gustafsson i två genomförda studier av liknande karaktär.³¹

Den första aspekten gäller det *aktörs- och handlingsorienterade perspektiv* som anläggs på de organisationer som skall studeras. Motiv, syften, och strategier kommer att studeras hos de aktörer som agerat när respektive organisation rört sig in i välfärdstaten”. Inom sociologisk institutionell analys har fokus under senare år alltmer riktats mot

aktörer, maktförhållanden och strategiskt handlande; omgivningen betraktas inte längre som enhetlig i institutionellt avseende; organisationerna ses inte som passiva avspeglningar av omgivningen; mer eller mindre självständiga aktörer urskiljs inte bara på det organisatoriska fältets nivå utan även inom de enskilda organisationerna.”³²

I den föreliggande studien innebär detta att följande aktörer kommer i fokus: *personalkategorier* på olika nivåer, de direkta *avnämarna* (klienter, anhöriga, brukare”), *aktörer i välfärdstaten* (politiker, förvaltning) och *intresseorganisationer* (fackföreningar, klientorganisationer).

Den andra aspekt vi framhåller som en viktig del i vårt institutionella perspektiv gäller *de politiska institutionernas samhällsförändrande kraft*. Det ligger möjligen en ironi i att

²⁸Roine Johansson 1994, Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen (Stockholms universitet: Sociologiska institutionen), *Working Paper no 16*, 5.

²⁹Se John W. Meyer & W. Richard Scott 1992, *Organizational environments: ritual and rationality*. (London:Sage); James G. March & Johan P. Olsen, 1989 *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. (NY:Free Press).

³⁰Johansson 1994 ger en god översikt över de olika grenar och temata som karakteriserar detta expanderande forskningsfält idag.

³¹Vi avser då Gustafsson 1987 och Rolf Å Gustafsson 1994b.

³²Johansson 1994, 31-32.

ungefär samtidigt med att den svenska debatten på temat stat-marknad-civilsamhälle intensifierats - kraftiga inlägg har gjorts till förmån för perspektiv som hävdar behovet av att begränsa politikens roll till förmån för marknadens och civilsamhällets utbredning - så pågår inom internationell samhällsvetenskap en debatt som alltmer understryker statsteorins plats i samhällsanalys.³³ Här har institutionell-historisk analys av statens roll och utveckling intagit en central position i den vetenskapliga omorienteringen:

När man på politisk väg tillskapar en institution, t ex ett socialförsäkringsprogram, ett skattesystem eller ett parlamentariskt beslutsforum, förändrar man inte bara vad framtida aktörer kommer att uppfatta som ett rationellt handlande. Man förändrar också vad de kommer att uppfatta som ett moraliskt korrekt handlande. Den rådande samhällsmoralen är, med andra ord, en produkt av de institutioner som samhällsmedborgarna och deras företrädare konstruerat.[...] Politiska institutioner är med detta sätt att se inte detsamma som kodifierade evolutionärt framväxta, sociala konventioner - de producerar istället sociala konventioner. De är, som Robert Grafstein så vackert uttryckt det, 'samhälleliga krafter i sin egen rätt'.”³⁴

Huvudalternativet till detta institutionella perspektiv utgörs idag av nyliberalt influerade analyser av politik. De knyter sig på det teoretiska planet väsentligen till teorier om rationella valhandlingar (rational choice). Här har en intensiv och vittförgenad inomvetenskaplig debatt pågått sedan 1960-talet. Flera initierade bedömare hävdar att rational-choice perspektivet för närvarande står inför växande svårigheter av empiriskt och teoretiskt slag.³⁵

March och Olsen levererar i ett översiktsverk en genomgripande kritik av efterkrigstidens samhällsvetenskapliga perspektiv på stat och politik och som kulminerat i nyliberala, ekonomistiska ansatser där teorier om rationella val utgör en grundbult. Samtidigt argumenterar March och Olsen för för historiska-institutionella ansatser renässans. Kritiken riktar sig mot fyra gemensamma nämnare i den traditionella” (läs efterkrigstidens) analys av stat, politik och demokrati.³⁶ Inom ramarna för funktionalistisk samhällsteori

- uppfattades politikens utformning och innehåll huvudsakligen som ett resultat av den allmänna samhällsutvecklingen,

- man hade ett reduktionistiskt perspektiv där politiska fenomen uppfattades som det aggregerade resultatet av enskilda individers beteenden,

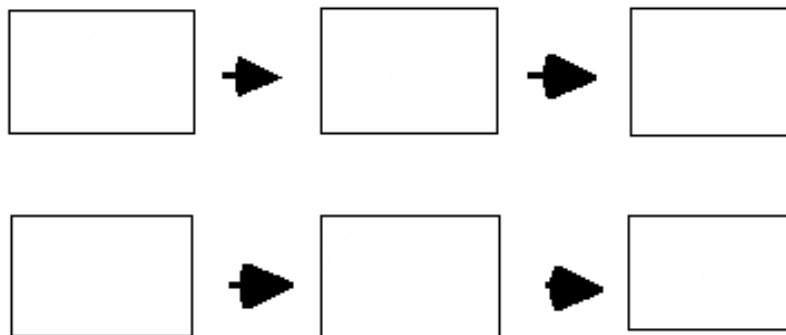
- teorierna anslöt sig till utilitaristiska tankegångar där drivkraften bakom människors handlande huvudsakligen uppfattades som egenyttiga kalkyler,

³³Se vidare Rolf Å. Gustafsson 1993, "Ekonomi, politik, civilitet: ett handlingsteoretiskt bidrag till diskussionen om marknad, stat och civilsamhälle", *Sociologisk forskning* nr 4. Analyser av Thatcher- och Reaganepoken i anglo-amerikansk politik har visat att slagordet *rolling the state back*", kan hänföras till nyliberala och ekonomistiska perspektiv, vilka utsatts för en växande vetenskaplig kritik. Mot detta står den inomvetenskapliga utveckling som sammanfattats i uttrycket *bring the state back*", varmed avses en uppvärdering av statens betydelse som samhällsfenomen och autonom kraft i sociala förändringar av olika slag; se March & Olsen 1989, 98 och Howard Glennerster & James Midgley (ed.) 1991, *The radical right and the welfare state*. (Maryland: Barnes & Noble Books) . En viktig bakgrund till debatten är empiriska iakttagelser om östyrbarhet", dvs statens och politikens, tillkortakommande i förhållande till de vida och optimistiska välfärdsprogram som planerades och implementerades (med många gånger magra resultat som följd) under efterkrigstidens första två till tre decennier: Bo Rothstein 1994, *Vad bör staten göra?* (Stockholm: SNS) ger en översikt.

³⁴Rothstein 1994, 169-170.

³⁵Rothstein 1994 ger en god översikt, liksom Barry Hindess 1988, *Choice, rationality and social theory*. (London:Unwin)

³⁶Här finns en lång tradition av kritik, där viktiga inlägg gjordes redan under 1970-talet: Se exempelvis Lively.



- vilket också ledde till en instrumentalistisk syn på politiskt beslutsfattande. Resursallokering framstod som politikens främsta uppgift, samtidigt som frågan om politikens meningsskapande, symboliska och rituella aspekter tonades ner.

En viktig poäng i de institutionella perspektiv på politik - som försöker frigöra sig från bl a ovanstående analytiska premisser - är som redan påpekats att det är de politiska institutionerna som orsakar de samhälleliga normerna. I sin senaste bok - *Vad bör staten göra?* - diskuterar Rothstein välfärdsstatens problem och förutsättningar i ett institutionellt perspektiv. Han argumenterar också för en ökad personlig valfrihet för patienter och kombinerar detta med en omfattande analys av hur valfriheten kan förenas med ett försvar för generell välfärdspolitik. I figur 8 sammanfattas en av de centrala teserna - den att ett nyinstitutionellt perspektiv på politik sätter politikens normbildande effekter i centrum:

Den traditionella bilden av relationen mellan sociala normer och politiska institutioner representeras av typ 1 i figur [8] . Den alternativa bild jag vill lyfta fram representeras av typ 2, där det är de politiska institutionerna som orsakar de samhälleliga normerna.”³⁷

Figur 8. Förhållandet mellan samhälleliga normer och politiska institutioner.

Källa: Rothstein 1994.

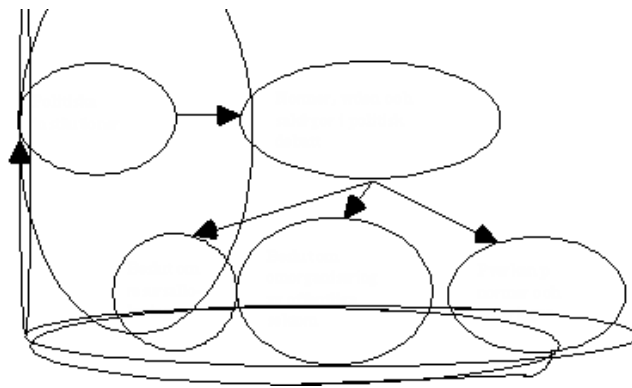
För att tydliggöra några centrala tankegångar i det (ny)institutionella perspektiv på politik som det föreliggande forskningsprogrammet avser att pröva och utveckla, skall här påverkanskedjan tecknas i cirkelform och tillföras några aspekter. Dessutom skall - förutom normsättande” - två andra basala effekter av politiskt handlande placeras in i schemat. Dessa senare aspekter berör de välfärdstjänstproducerande organisationernas utformning.(se figur 9).

Figur 9. Förhållandet mellan sociala normer, välfärdsorganisationernas utformning och politiska institutioner

Den utvidgade figuren uttrycker samma basala tankegång som Rothstein, men tydliggör att det finns ytterligare två förmedlande ”vägar” (resursallokering och omorganisering) genom vilka de politiska institutionerna både kan påverka samhället i stort och återverka på sig själva. Cirkelformen i figuren illustrerar denna återverkan, men avser också att fästa uppmärksamhet på en viktig tankegång i March och Olsens institutionella perspektiv. De lyfter fram de politiska institutionernas icke-instrumentella karaktär. Man betonar sådana aspekter som ritualism, symbolism och meningsskapande i både de politiska institutioners inre liv och deras effekter på samhällsutvecklingen:

Through politics, individuals develop their identities, their communities, and the public good. Historically, theories of political institutions portrayed

³⁷Rothstein 1994, 169-170.



political decision making primarily as a process for developing a sense of purpose, di-rection, and belonging. Politics was a vehicle for educating citizens and impro-ving cultural values. In this view, participating in civic life is the highest form of activity for a civilized person.”³⁸

Om perspektivet på detta sätt riktas mot politikens icke-instrumentella sidor, så inses att politisk verksamhet kan ha ett slags egenvärde för deltagarna, vilket inte utesluter effek-ter också på samhället. Det är inte bara konkreta beslut som produceras, även om detta vanligen poängteras i vetenskaplig analys och naturligen ingår i både medborgarnas och politikernas syn på verksamheten. Det är inte heller alltid så att den politiska debattens normer och värderingar medvetet påverkar det allmänna samhällsklimatet genom värde-ringsmässiga markeringar” av politiker. En del meningsskapande och normbildning kan ses som ”halvt om halvt” oförutsedda och dolda effekter av politisk verksamhet.

3.1.3 2.1.3 Identifiering av transformativa moment

Begreppet formativt moment har använts i studier av svenska välfärdsstatliga institu-tioner.³⁹ Härmed avses i korthet att den situation som råder vid ett visst tillfälle karak-teriseras av ovanligt stor öppenhet. Den lösning på ett samhällsproblem som av olika skäl ”vinner” i den givna situationen tenderar att låsa den efterkommande utvecklingen. Statsvetaren Bo Rothstein har tillämpat denna tankegång i en intressant analys av den svenska välfärdsstatens korporativistiska karaktär.⁴⁰ Därvid ansluter han till den insti-tutionellt inspirerade samhällsvetenskapliga forskning, som under den senaste tioårspe-rioden alltmer kommit att intressera sig för betydelsen av *statsapparaten administrativ/organisatoriska utformning*. Poängen med att rikta fokus mot detta är att politiker, förvaltningstjänstemän och andra professionella beslutsfattare

när de utformar sina förslag och reformer, i stor utsträckning tar sin utgångs-punkt i den befintliga statens administrativa förhållanden och kapaci-tet och att denna därför utgör en viktig förklaringsgrund till politiskt bestämda samhälls-förhållanden.”⁴¹

Den planerade studien ansluter till denna tankegång, men vill också vidareutveckla denna. Eftersom vi ej undersöker själva etablerandet av de tre fallstudiernas välfärdsor-ganisationer, utan snarare hur och när dessa rör sig in i välfärdsstaten” talar vi istället om

³⁸March & Olsen, 48.

³⁹Se Gustafsson 1994b, som hänvisar till Rothstein 1992a, *Den korporativa staten* (Stockholm: Norstedts).

⁴⁰Se nästkommande not.

⁴¹Bo Rothstein 1992a , 24.

transformativa moment; situationer då viktiga förändringar sker och som kan tänkas länka in utvecklingen i nya banor. Det betraktas således som en öppen fråga huruvida och i vilka avseenden det ursprungliga formativa momentet låst den efterkommande utvecklingen. *En hypotes är att viss kontinuitet förekommer, men att rörelsen in i välfärdsstaten” påverkar den institutionella strukturen i viktiga avseenden.* Det empiriskt intressanta antas ske i mötet mellan de etablerade strukturerna och beslutskontexten vid det transformativa momentet.

Frågan uppkommer då hur man skall operationalisera begreppet transformativt moment. Vårt förslag är att definiera det transformativa momentet (m. a. p. offentliga företagsledningsproblem”), som den period då de studerade välfärdsstatliga organisationerna s. a. s. står med ena benet i det offentliga och andra benet i det icke-offentliga, *mer specifikt i kombinationerna 2-7 i figur 2; avsnitt II.1.*

3.2 Idéhistorisk analys av identifierade transformativa moment

När den institutionella analysen identifierat de transformativa moment, då företags- och organisationsledningsproblematiken” kan antas byta skepnad och ställas inför nya problem för respektive organisation, kan en idéhistorisk studie av argumentationen i samband med detta skifte genomföras. Den övergripande frågan i denna del av studien blir:

- Finns det under 1900-talet någon svensk politisk debatt om de offentliga välfärdsorganisationerna som en annorlunda “företagsform“?

Studien borde att bedrivas utifrån vad vi kan kalla traditionell idéhistorisk metod.⁴² Den innebär att man utifrån en frågeställning letar upp de viktiga artikulerarna av de idéer man spårar. Därefter sker en analys av hur dessa idéer ser ut och hur de hänger ihop med andra relaterade idékomplex, vilken betydelse de haft och i vilket sammanhang de förts fram.

“Förenklat kan vi säga att om vi ska förstå hur en konkret text verkar vid en bestämd tidpunkt, måste vi ta hänsyn till tre olika dimensioner: själva texten så långt den kan isoleras (texten i sin mångtydighet), den verklighet som texten pekar på (och där råder också mångtydighet!) och slutligen den konkreta situation i vilken texten författas och läses“.⁴³

Idéhistoria är ett vitt begrepp och äger sin tillämpning på en mängd objekt och från flera olika synvinklar. Härddraget kan man säga att idéhistoria sträcker sig från mentalitets-

⁴²Med “traditionell“ menar vi “så som idéhistoria brukligen bedrivs i praktiken“. Termen “traditionell“ är å ena sidan inte så väl vald. För den idéhistoriskt bevandrade för den tankarna till det som brukar kallas “den nordströmska traditionen“ med dess betoning på inlevelse och historia för historiens egen skull. Vi vill inte förneka att denna tradition är värdefull på många sätt, men det är inte den traditionen vi arbetar inom. Å andra sidan täcker termen just ett närmast outtalat men vanligt sätt att bedriva idéhistoria. För att uttrycka det klarare: det finns inte någon elaborerad modell för idéhistorisk metod, däremot ett utarbetat och beprövat arbetssätt. På sätt och vis kan man snarare betrakta idéhistoria som ett perspektiv än som en disciplin. Se Gunnar Aspelin 1948-1949, “Idéhistorien som vetenskap“ i *Lychnos*; Bo Lindberg & Ingemar Nilsson 1978, “Sunt förnuft och historisk inlevelse: den nordströmska traditionen“ i T. Forser (red.), *Humaniora på undantag: humanistiska forskningstraditioner i Sverige* (Stockholm: PAN/Norstedt); Gunnar Eriksson 1983, “Den nordströmska skolan“ i *Lychnos*; Tore frängsmyr 1984, *Vetenskapsmannen som hjälte: Aspekter på vetenskapshistorien* (Stockholm: Norstedts); Nils Andersson & Henrik Björck 1994 (red.), *Vad är idéhistoria?: Perspektiv på ämnets identitet under sextio år* (Stockholm/Stehag: Symposium), “Efterskrift“.

⁴³Sven-Eric Liedman 1987, *Form och innehåll* Arachne nr 2 (Göteborg: Institutionen för idé och lärdomshistoria), 157.

historikers intresse för uttalat tankegods och världsbilder över vetenskapshistoria och lärda utläggningar av kulturhistorisk karaktär till invecklade analyser av filosofiska texter.⁴⁴ I den plane-rade studien kommer vi främst ägna oss åt politisk idéhistoria. Även detta är givetvis ett vitt begrepp, som spänner från studiet av väl artikulerade politiska teorier till ideologia-nalys.⁴⁵

Här knyter vi främst an till den inriktning som betonar att idéer och ideologier bör betraktas som handlingar och därför analyseras i den praktik de förekommer; "varje individ eller grupp som har utformat samhällets normsystem är därmed idéhistoriskt intressant".⁴⁶ Också institutionerna är intressanta ur idéhistoriskt perspektiv så som "bärare av ideologier, antingen i frusen eller levande form".⁴⁷ På detta sätt kan den institutionella analysen berikas av det idéhistoriska perspektivet. I först hand planeras dock studien ej ägna sig åt renodlad ideologianalys, utan försöka identifiera och i möjligaste mån, utifrån respektive tankegångs egna förutsättningar, beskriva innehållet i de idéer och synpunkter som lanserats⁴⁸

- om det offentliga som arbetsgivare,

- vad olika aktörer ansett att huvudmannen kan och bör använda paragraf 32-kontrollen till och,

- överhuvudtaget de skäl som angivits för att inlemma respektive välfärdsinstitution i det offentliga finansieringssystemet, politisk reglering och offentliga produktionshierarkier av skilda slag.

I denna del av studien är det vår bedömning att praktiska skäl talar för en relativt öppen inställning till materialets omfång och djup. Våra institutionella fallstudier kommer vara till stor hjälp när det gäller att identifiera viktiga aktörer, men också för att avgöra vilka tankar och idéer som verkligen fått genomslag i det praktiska organiserandet.

Uppenbart är att de arenor som borde vara av vikt att studera med avseende på artikulation av offentliga företagsledningsstrategier utgörs av *riksdag, regering och politiska partiers program*.

Svensk politik består emellertid inte enbart av riksnivån. *Kommuner och landsting* är vad gäller välfärdstatlig politik och sysselsättning sannolikt minst lika viktiga. Det är dock inte möjligt att undersöka allt som sagts och skrivits i frågan i samtliga kommuner och landsting de senaste 60 åren. Därför krävs här riktade delstudier, som dock kommer att föregås av en genomsökning av materialet på central nivå.

En koncentration på den centrala nivån blir således nödvändig när det gäller *arbetsgivarorganisationerna*. *Samma perspektiv läggs på arbetstagarorganisationerna*. Således avsågs först Landstingsförbundets och Kommunförbundets, respektive SACO/SRs, Svenska Komunalarbetarförbundets och SHSTFs öppna material, varefter en närmare avgränsning

⁴⁴Se de många texterna ur den idéhistoriska disciplinens historia i Andersson & Björck 1994. Se även Liedman 1987, 146f; Anders Florén & Mats Persson 1985, "Mentalitetshistoria och mentalitetsbegreppet", *Lychnos*.

⁴⁵Göran B Nilsson 1973, "Svensk liberalism vid mitten av 1800-talet: Ett metodprogram för praktisk idéhistoria" i Koblik, S (red.), *Från fattigdom till överflöd: En antologi om Sverige från frihetstid till våra dagar* (Stockholm); Sven-Eric Liedman 1980, *Surdeg* (Stockholm: Författarförlaget); Sven-Eric Liedman 1984, "Om ideologier" i *Om ideologi och ideologianalys* (Göteborg: Institutionen för idé- och lärdoms historia).

⁴⁶Göran B Nilsson 1973, 126.

⁴⁷Sven-Eric Liedman & Lennart Olausson 1988 (red.), *Ideologi och institution: Om forskning och högre utbildning 1880-2000* (Stockholm: Carlssons), 22.

⁴⁸En översikt över olika tolkningsperspektiv som kan användas vid kunskaps sociologiska analyser - och som till sin karaktär ligger nära idéhistorisk forskning med inriktning mot formell och informell kunskap - finns i Rolf Å Gustafsson 1989, "Kunskaps sociologi och tolkning", *Häftet för kritiska studier* nr 1.

av materialets omfång och djup görs.

Det statliga utredningsväsendets produktion kommer vara av yttersta vikt för studien, så som en arena där olika reformstrategier formuleras under strid, kompromiss och inte minst remiss (där samhällets olika parter dras in i och deltar i idé- och reformarbetet).

Avgränsningen av det empiriska materialet kommer att ske under arbetets gång, eftersom det för närvarande är svårt att förutse vilka övriga källor som kan innehålla intressant diskussioner om det tema studien fokuseras på. Den idéhistoriska analysen rör sig här, oss veterligt, på jungfrulig mark. *En öppen inställning till materialval och en in-ledningsvis bred sökning i relativt lättillgängligt material karakteriserar den forsknings-strategi vi valt.*

Det är naturligtvis fullt möjligt att den första breda avsökningen av debattfältet ej ger annat resultat än en indikation på att offentliga företagsledningsstrategier ej diskuterats överhuvudtaget. Detta är i sådana fall ett empiriskt fynd. En sådan pragmatisk och oproblematiserad rörelse in i det offentliga kan dock knappast förväntas vad gäller den öppna hälso- och sjukvården, vilket framgån av det föregående. Uppslag till analys av likheter och skillnader mellan de tre empiriska fallen kan således förväntas, oberoende av hur utfallet av den idéhistoriska översiktsanalysen kommer att se ut i detalj.

3.2.1 2.2.1 Idehistorisk belysning av det aktuella argumentativa fältet

Erfarenheterna visar att samhällsvetenskaplig analys ofta fördjupas om dagsaktuella frågeställningar ses i ett längre historiskt perspektiv. *Den idéhistoriska studien har en plats i det föreliggande forskningsprogrammet primärt för att fördjupa den institutio-nella analysen av välfärdsstatens nuvarande ledningsproblem.* Studiens övergripande syfte är att bidra till analysen av dagens ekonomistyrningssystem, snarare än att till-fredsställa ett "historiskt intresse" och/eller att fylla ut luckor i den svenska välfärdsstatens historia.

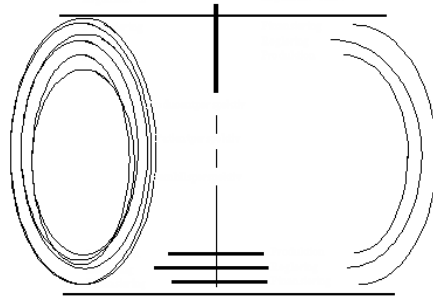
I denna förstudie har den aktuella debatten om världens nya ekonomistyrningssystem berörts. Tillgängliga studier av den aktuella argumentationen för "och "emot" fortsatt anslagsfinansiering, privatisering, entreprenad o.s.v. saknar av naturliga skäl den distans och överblick, som vanligen skapas först när "känslösvället" och den direkta anknytningen till en beslutssituation ebbat ut. Uttrycket "Minerva flyger i skymningen" har sin realitet.

En tanke med den föreliggande studien är att redan under det pågående transformativa momentet bidra med ett idéhistoriskt perspektiv på dagens beslutssituation. Metaforiskt kan man säga att den föreslagna idéhistoriska analysen syftar till att förtydliga det "argumentativa fält" som bygger upp dagens ställningstaganden och beslutssituationer. Det argumentativa fält vi intresserar oss för kan tentativt sägas bestå av de begrepp, typologier, resonemangslinjer, ställningstaganden och dimensioner som förekommer i aktuell debatt om välfärdsstatliga organisationers ledning, mål och finansiering.

Genom att identifiera och beskriva de argument som en gång formulerades för "och "emot" rörelsen *in* i välfärdsstaten, kan sannolikt de argument som numera framförs för "och "emot" rörelsen *ut* ur välfärdsstaten ges en mer allsidig belysning. I konsekvens med de föregående resonemangen i denna rapport antar vi att en *systematisk* undersökningen av det argumentativa fältets poler kan ske enligt det mönster som anges i figur 9.

Figur 9. Tentativ skiss på idéhistorisk belysning av argumentativt fält

I det fall undersökningen av det argumentativa fältet lyckas enligt de huvudlinjer som skisserats, så bör dimensioner träda fram som ej förekommer i den dagsaktuella debatten, som företrädevis förs i ett synkront perspektiv, d.v.s enbart med avseende på de nu förekommande ståndpunkterna "för" och "emot" (illustreras i figur 9 av de tjocka svarta linjerna). Därigenom öppnar sig potentiellt möjligheterna att av-partipolitiserat argumentationen, dvs finna mönster som ej sammanfaller med officiella partilinjer.



3.3 Empirisk studie av politikers företags- och organisationsledningsstrategier

Denna studie riktas specifikt mot hur landstingspolitiker idag ser på vård- och arbetsorganisatoriska frågor. Databasinsamling sker här först genom explorativa intervjuer och i slutskedet i form av en enkät till ett representativt urval av landstingspolitiker. Den planerade forskningsprocessen kommer således att läggas upp enligt mönstret: studier av litteratur och källmaterial - preliminär identifiering av transformativa moment - idéhistorisk analys - explorativa intervjuer med politiker - konstruktion av frågeformulär. Intervjuernas frågeställningar preciseras således stegvis i takt med att mönster och temata växer fram i analysen av det argumentativa fältet.

Speciellt riktas uppmärksamheten mot möjligheter att denna väg förklara den anomali i de officiella ställningstaganden som påtalats tidigare i denna rapport; att god tillgång på information om exempelvis hälso- och sjukvårdens ihållande och växande arbetsmiljöproblem råder och att de flesta politiska partier klart uttalar ambitioner att åtgärda problemen, samtidigt som planering, införande och i förekommande fall uppföljning av vårdens nya ekonomistyrningssystem i väsentlig utsträckning skett, utan att arbetsmiljöproblematiken funnits med på dagordningen.

Den enkät som avses att konstrueras kommer också att innehålla tillämpliga och redan färdigkonstruerade frågor från tidigare genomförda arbetsmiljöstudier.⁴⁹ Syftet här är att få en belysning av politikernas arbetsvillkor utefter samma dimensioner som undersökts för stora grupper av arbetstagare. Därmed kan en jämförelse mellan politikernas arbetsvillkor och andra gruppers arbetsmiljöer genomföras. Denna del kan betecknas som en studie av *arbetsmiljöstyrarnas arbetsmiljö*, vilket rimligen ökar möjligheterna att genomföra en analys av de frågor studien som helhet riktas mot. Så vitt vi kunnat finna har aldrig någon sådan studie genomförts i Sverige tidigare.

⁴⁹En god översikt över genomförda enkätstudier av arbetsmiljöförhållanden kan erhållas genom den databas med information om 518 svenska mätinstrument för mätning av psykosocial arbetsmiljö och hälsa, som utarbetats av det sk *Metodprojektet*, Institutionen för stressforskning, Karolinska institutet (stencil).

Kapitel 4

Offentliga sektorn i forskningen - en första litteraturgenomgång

4.1 Inledning

I vår rapport indikerar vi en anomali i bilden av den offentliga sektorn: Å ena sidan kraftig tillväxt av en välfärdstjänstproducerande offentligt sektor, å andra sidan en brist på begrepp och analys av att just själva *verksamheten drivs i offentlig regi*. Frågan är om denna anomali också återfinns i den bredare forskningen om den offentliga sektorn?

En första genomgång av befintliga forskningsöversikter tyder på att så är fallet.¹

Vi kan urskilja tre forskningstraditioner med tre olika forskningsobjekt som det förefaller lämpligt att undersöka närmare: För det första en ekonomiskt inriktad forskning om den offentliga som en *sektor* av ekonomin, för det andra forskning som riktar sig mot *välfärdsstaten*, eller staten som en aktör som förändrar utfallet på marknaden, samt för det tredje en forskningsinriktning som ägnar sig åt relationerna och maktförhållandena mellan arbetsmarknadens parter, den s.k. *svenska modellen*.

En första preliminär litteraturstudie har genomförts av de tre identifierade inriktningarna. Den har primärt gjorts för att se om det genomförts forskning som kan ha bäring på vår problematik, samt för att avgränsa vår frågeställning.

4.2 Ekonomiskt inriktad forskning om den offentliga sektorn

Det vi här benämner ekonomiskt inriktad forskning om offentliga sektorn kan grovt sett delas in i två perspektiv: å ena sidan har man ägnat sig åt att förklara offentliga sektorns tillväxt, å andra sidan har man fört en teoretisk diskussion om vad som motiverar en offentlig sektor.

¹ Kjell A Eliassen & Mogens N Pedersen 1984, *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning* (Stockholm: HSFR); Gullan Gidlund 1994, *Självstyrelse och demokrati - forskningens frontlinjer*, Ds 1994: 45 (Stockholm). Se även: Rolf Jonsson 1987, *Forskning om offentlig sektor*, (Stockholm: Civildepartementet) och Harry Petersson 1987, *Landstingskommunal demokrati och förvaltning: En kunskapsöversikt* (Stockholm: Civildepartementet); Karin Tofft 1971, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi efter första världskriget 2:a och utökade upplagan* (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor); Karin Tofft 1976, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi 1971-1975* (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor).

Denna forskning är mycket omfattande.² Den har sina rötter hos den tyske ekonomen och socialisten Adolph Wagner som menade att det fanns ett positivt samband mellan den offentliga sektorns storlek och ett lands ekonomiska utvecklingsnivå. Med tiden har det utvecklats ett helt batteri av möjliga ekonomiska förklaringsmodeller. Magnus Henriksson anger att en översiktsartikel om olika försök att "förklara den offentliga sektorns utveckling" för över 10 år sedan innehöll 393 referenser.³ Redan det gör det mycket svårt att överblicka forskningen.

Också diskussionen rörande adekvata motiv för tillskapande och vidmakthållande av en offentlig sektor som komplement till marknadsekonomin har sina rötter runt sekelskiftet i välfärdsekonomin utveckling. Dess grundläggande bidrag är att den till den neoklas-siska traditionen lagt att det finns vissa "nyttigheter" som är av sådan karaktär att de inte spontant kommer att produceras på en marknad. I den ursprungliga versionen gällde detta så kallade kollektiva varor - det vill säga varor som "är en nytta för vilken gäller att det inte finns rivalitet i konsumtionen och att ingen exklusion kan göras".⁴ Exempelvis polis och militär. Teorin gäller också i olika utvidgade versioner om exempelvis klubbvaror, externaliteter i konsumtion eller produktion, naturliga monopol och "merit goods". Ett genomgående tema är att företagsekonomisk effektivitet och samhällsekonomisk effektivitet inte alltid sammanfaller eftersom det finns varor och tjänster som en ren marknad inte kommer producera alls eller för lite av. Därför behövs statens vägledande hand för att göra ekonomin i sin helhet *effektivare* - därför behövs offentlig sektor.⁵

Även Keynesianismen kan betraktas ur ett liknande perspektiv. Motivet för en växande offentlig sektor hänför sig där till att den behövs för att hålla den ekonomiska aktiviteten och därmed på lång sikt effektiviteten på en optimal nivå. Staten skall motverka marknadens konjunkturella svängningar med hjälp av bl a över- och underbalansering av statsbudgeten.

Man betraktar således den offentliga sektorn som just en sektor av ekonomin. Man kan också säga att perspektiven bygger på en gemensam värdemåttstock: effektivitet. Därmed uppstår naturligtvis frågan vad som avses med effektivitet i dessa sammanhang. Devisen att "ekonomi är vetenskapen om det bästa möjliga utnyttjandet av knappa re-surser" kan operationaliseras på olika sätt. Vi kan inte ge oss in i denna diskussion här. Dock bör påpekas att exempelvis inkomstfördelningen bland samhällets medlemmar vanligen hålls konstant i ekonomiska analyser av effektivitet. Klart är också att inom ramarna för gängse nationalekonomiska perspektiv kan tillväxt av den offentliga sektorn bara motiveras under förutsättning att effektiviteten i ekonomin som helhet ökar. Också det omvända gäller då givetvis.

I mitten av 70-talet kom i princip samtliga ekonomiskt orienterade motiv för offent-

²Se Henriksson 1992, "Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling;" i B. Södersten (red.), *Den offentliga sektorn* (Stockholm: SNS); Daniel Tarschys 1983, *Den offentliga revolutionen* (Stockholm: Liber); Rudolf Meidner 1975, *Fackföreningsrörelsen och offentliga sektorn* (Stockholm: LO).

³Till det kommer att detta troligtvis bara är just de ekonomiska förklaringarna. I en annan stor översiktsartikel om välfärdsstatsforskningens syn på den offentliga sektorns utveckling nämns över huvud taget inte den översiktsartikel Henriksson referer. Här tillkommer dock dryga 140 referenser, och då är bibliografin inte ens komplett ur välfärdsstatsforskningsperspektiv. Henriksson 1992, ; Theda Skocpol & Edwin Amenta 1986, "States and social policies", *Annual Review of Sociology* nr. 12.

⁴Lars Hultkrantz 1992, "Offentliga nyttigheter", i B. Södersten (red.), *Den offentliga sektorn* (Stockholm: SNS), 153. Se äv. Jan-Erik Lane 1993, *The public sector: Concept, Models and Approaches* (London: Sage).

⁵Rötterna till detta synsett finns långt tillbaka, till exempelvis hos den svenskja ekonomen G Cassel i hans Socialpolitik från 1906. Annars är de mest namkunniga Paul Samuelson och R. A. Musgrave. Se Peter Bohm 1977, *Samhällsekonomisk effektivitet*

lig expansion och offentlig sektor att ifrågasättas från nationalekonomiskt håll.⁶ Offentliga sektorn började allt mer betraktas som ett hinder mot effektiviteten i ekonomin: på makronivå genom att skatteuttaget bedömdes skapa incitamentsproblem; på mikronivå genom att offentligt driven verksamhet enligt en allt bredare tillämpning av neoklassiska analysmodeller kunde betraktas som ineffektiv.⁷

Bland annat utmanades de välfärdsteoretiska motiven till en offentlig sektor, vilket likväl drabbade keynesianismen, genom att det implicita antagandet dessa perspektiv bar på - att det fanns marknadsmisslyckanden men inga politikmisslyckanden - började ifrågasättas. En drivkraft var här den sk public-choice” skolan som tillämpade det mikroekonomiska perspektivet i analys av de politiska institutionerna. Då menade man sig kunna konstatera: a) att det ur ekonomisk synvinkel uppkom stora ineffektiviteter även inom staten - och att offentlig inblandning många gånger inte kunde uppväga utan snarare förvärrade marknadens misslyckanden b) att offentliga sektorn inte kunde känna av efterfrågan och dess förändring eftersom dess produktion inte prissattes c) att offentliga sektorn snarare växt på grund av politikernas, offentliganställdas och olika intressegruppers egenintresse.⁸

Nationalekonomiskt skolade forskare och debattörer tillhör de som tidigast uppmärksammat den offentliga sysselsättningens expansion och konsekvenser på samhället.⁹ Om en allt större del av ekonomin allokeras genom politiska beslut och marknaden därmed sätts ur spel är det för en ekonom uppenbart att något av vikt inträffat. Samtidigt är det uppenbart att ekonomerna endast undantagsvis analyserat den offentliga sektorn på dess egna villkor. Neoklassiskt skolade ekonomer kan med en liknelse sägas ha tenderat att uppfatta den offentliga sektorn som ett växande svart hål, eftersom den ekonomiska teorin inte har någon resursfördelningsteori som kan beskriva offentlig resursallokering. Detta dilemma försökte många lösa genom att förslå mer marknad.¹⁰

Det finns skäl att tro att denna brist på alternativa modeller och analytiska perspek-

⁶I Peter Antman 1994, “Vägen till systemskiftet - den offentliga sektorn i politiken 1970-1992” i R Å Gustafsson (red.) *Köp och sälj, var god svälj - Vårdens nya ekonomistyrningssystem i arbetsmiljöperspektiv* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden) följs denna utveckling i Sverige.

⁷Om vi ser till Sverige finns de flesta inriktningarna representerade. Den välfärdsteoretiska motivationen var länge stark levande (Bohm 1977) demarkationsproblemet har dykt upp gång på gång (Erik Höök 1962, *Den offentliga sektorns expansion* (Stockholm: IUI/Almqvist & Wiksell), Bo Gustafsson 1977 (red.), *Den offentliga sektorns expansion* (Uppsala: Almqvist & Wiksell), Johan A Lybeck 1984, *Hur stor är den offentliga sektorn?* (Malmö: Liber)), Wagners lag har använts som nästan ensam förklaringsgrund (Meidner 1977), efterfrågeförändringar utretts (Höök 1962), Baumols lag har också använts som ensam förklaringsgrund (Carl-Johan Åberg 1973, “Den offentliga sektorns kostnadsutveckling”, *Ekonomisk Debatt* nr. 8). I mitten av 70-talet utvecklade Daniell Tarchys en typologi med nio orsaksförklaringar som i stort sett sammanfattade alla dessa “ekonomistiska” förklaringar (Tarchys 1983), samtidigt slog i ökande takt den negativa bilden om offentlig sektorn som ett i huvudsak ineffektivt sätt att producera “varor” igenom först bland ekonomerna och sedan i utredningsväsendet (Antman 1994).

⁸För en genomgång se Antman 1994.

⁹Exempelvis är det i stort sett enbart bland ekonomer som offentlig sektorns expansion betraktas som en (smyg)socialisering. Ett viktigt skäl till uppbrottet från den välfärdsteoretiska ansatsen var just inspirerad av detta, nämligen att offentlig sektorn växt över sitt “ekonomiskt” motiverade utrymme. En hel rad (ny)liberala ekonomer har ägnat anseilig kraft åt att försöka utröna vad som egentligen är individuellt delbara “varor” i offentlig sektorn och som därmed ur mikroekonomisk synvinkel kan/borde säljas och produceras på en marknad - man har alltså försökt bedöma socialiseringens omfattning. Se ex.vis Danne Nordling 1994, “Välfärd utan skatter” i D. Fält (red.), *Välfärd utan skatter?: från fogde till försäkring* (Stockholm: Skattebetalarna).

¹⁰Lars Werin 1977, “Värdering av allmänna nationalekonomiska teorier om den offentliga sektorns expansion” i B. Gustafsson (red.) *Den offentliga sektorns expansion* (Uppsala: Almqvist & Wiksell), 190. Se äv. Antman 1994.

tiv också var en realitet bland politiker och i det statliga utredningsväsendet. När ekonomerna löste sitt dilemma, inte genom att utveckla en ny teori för resursallokering för en tvåsektorekonomi, utan genom att förespråka mer marknad (som de ju hade teoretiska instrument att förstå sig på), så uppfattades detta som plausibelt i vida kretsar. Statsvetaren Daniell Tarschys målar upp en mycket spännande bild av offentliga sektorn och de ekonomistiska betraktelsesätten:

“Nationalekonomernas syn på staten har under efterkrigstiden alltmer kommit att tränga in i politikens vardagsspråk. Vad den offentliga sektorn åstadkommer har kommit att betraktas som ‘produkter’ eller ‘prestationer’. Ingen blinkar längre när sådana imateriella aktiviteter som musicerande eller folkbildning diskuteras i termer av ‘konsumenter’ och ‘producenter’. [...] Myndigheterna har kommit att uppfattas som ett slags företag. Och tänkandet kring förvaltning har fått många impulser från företagsekonomisk forskning. Den samhällsvetenskapligt skolade generation av akademiker som under 60- och 70-talet tagit plats bakom de kommunala och statliga skrivborden har fått lära sig att resonera kring mål och medel, intentioner och målgrupper, produktivitets- och effektivitetskriterier - och politikerna har snart lärt sig att tala i samma tungomål.”¹¹

Inriktningen rör sig i princip uteslutande på vad vi kunde kalla finansieringspektivet (jmf figur 1 avsnitt I.1). När produktionen berörs sker det i första hand utifrån teoretiska modeller eller makroekonomiskt härledda krav på optimalt resursutnyttjande, till-växt m.m. Arbetsmiljö och därtill relaterade frågor hos producenten” saknas i denna forskningstraditions perspektiv.

4.3 Forskning om välfärdsstaten

Forskningen om välfärdsstaten intresserar sig inte primärt för offentliga sektorns betydelse för ekonomins funktionssätt i stort, utan för fördelningen av inkomster och tillgång till olika välfärdstjänster.

Forskningen om den svenska välfärdsstaten är av relativt sent datum och har stark anknytning till internationella forskningsströmningar.¹² I stort kan man dela in den i tre faser som här betecknas: reaktionsfasen, konsolideringsfasen och perspektivvidgningsfasen.¹³

I slutet av 70-talet initierades tre forskningsprojekt om välfärdsstaten i Sverige¹⁴ som samtliga kan uppfattas som en uppgörelse med den då förhärskande forskningsbilden av välfärdsstaten med rötter i efterkrigstidens amerikanska samhällsvetenskap.

Som inspiratör och utmanare står Harold Wilensky's *The welfare state and equality* från 1975 i vilken 64 länder jämfördes med avseende på socialpolitiken.¹⁵ Enligt Wilensky

¹¹Tarschys 1983, 33.

¹²Så sent som 1977 konstaterade historikern och ämbetsmannen Per Nyström att välfärdsstatens historia “föga intresserat svensk historisk forskning”. Per Nyström 1983, “Välfärdsstaten och dess styrmekanismer” (1977) i *I folkets tjänst* (Stockholm: Ordfront), 221. Se äv. Sven E Olsson 1993, *Social Policy and Welfare State in Sweden*

¹³Vår heuristiska indelning i faser betyder inte att vi hävdar att objekten, metoderna eller de teoretiska ramarna varit desamma inom varje fas.

¹⁴Ett i Uppsala under Bo Gustafsson om den offentliga sektorns expansion, ett under Göran Therborns ledning om “Sverige under socialdemokratin 1932-76” samt ett under Walter Korpi om “Svensk socialpolitik i internationell belysning”.

¹⁵Olsson 1993, 17; Rafael Lindqvist 1990, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemet 1990-1990* Arkiv avhandlingsserie 33 (Lund: Arkiv), 27f.

spelade politikernas beslut en mycket begränsad roll för välfärdsstatens utveckling. I stället betraktades denna som ett svar på funktionella krav samhällsutvecklingen och ekonomin ställde. Den grundläggande mekanismen i samhället blir i detta perspektiv den industriella teknologins utveckling.¹⁶

“Industrialization and urbanisation, it was argued, inherently require human capital development and make it difficult for families to care for the disabled, ill, elderly, or unemployed. An aging population accompanies economic development, creating especially strong needs and demands for public spending.”¹⁷

Mot denna bild av samhället reagerade den första fasens svenska studier, primärt, genom att föra fram klassbegreppet i analysen av välfärdsstatens framväxt och utformning. Två kritiska perspektiv formerades ur denna reaktion. Å ena sidan ett neomarxistiskt perspektiv som mot “industrialism” satte kapitalismen och mot den pluralistiska bilden av samhället satte klasskonflikter¹⁸, å andra sidan ett “socialdemokratiskt” perspektiv som också lyfte fram klassaspekten, men som fokuserade på att man via de demokratiska institutionerna kan påverka distributionen av ekonomiska tillgångar i samhället och därmed förändra styrkeförhållandena mellan klasserna.¹⁹

Även om den första fasens svenska forskning om välfärdsstaten ledde till en kritik av Wilensky levde ändå dennes sätt att närma sig välfärdsstaten vidare: välfärdsstatens primära roll kom att knytas till socialförsäkringssystemen som skyddar löntagarna mot utfallet på arbetsmarknaden. Förenklat kan man också säga att välfärdsstatens effekter ansågs kunna uppskattas genom forskning om de aggregerade offentliga sociala utgifterna.²⁰ De offentliga tjänsternas expansion, dess orsaker, betydelse och produktionsvillkor har däremot ej

¹⁶Wilenskys första studie på områden publicerade han i själva verket redan 1958 tillsammans med Charles Lebeaux, där de nog kan sägas bygga på Wagners lag. Men, till skillnad från ekonomerna, så är deras förklaringsmodell inte mikroekonomisk utan funktionalistisk. Det moderna industrisamhället ställer så att säga funktionella “krav” på institutionella arrangemang för samhällets fortlevnad. Att politiken inte spelade någon roll låg latent i Wilenskys teoretiska rötter i teorierna om det “pluralistiska samhället” som menade att klasserna spelat ut sin roll och därmed ideologierna. I stället skulle samhället bestå av en mängd olika tämligen jämlika grupper som på olika sätt ändå kämpade för inflytande. Olsson 1993, 16; Ian Gogh 1985, *Välfärdsstatens politiska ekonomi*, sv. övers, ursp. 1979 (Lund: Arkiv), 22; Walter Korpi 1978, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen* (Stockholm: Prisma), 24-28; Korpi 1981, *Den demokratiska klasskampen: Svensk politik i jämförande perspektiv* (Stockholm: Tiden) 11ff, 192. Tingsten var den mest framträdande tänkaren med denna inställning i Sverige, och det var mot denna syn som Leif Lewin revolterade i sin avhandling Planhushållningsdebatten så tidigt som 1967; Leif Lewin 1967, *Planhushållningsdebatten* (Uppsala: Almqvist & Wiksell).

¹⁷Skocpol & Amenta 1986, 133.

¹⁸Olsson 1993, 18f; Lindqvist 1990, 29; Esping-Andersen 1990, 14; Göran Therborn, Anders Kjellberg, Staffan Marklund & Ulf Öhlund 1978, “Sweden Before and After Social Democracy: A First Overview”, *Acta Sociologica* vol. 21 - supplement. Jmf. Skocpol & Amenta 1986, 134f.

¹⁹Lindqvist 1990, 30; Korpi 1978; Korpi 1981. Jmf. Skocpol & Amenta 1986, 136ff. Egentligen är Leif Lewins avhandling om planhushållningsdebatten den första på detta spår. Den ingår kanske inte i välfärdsstatsforskningen, samtidigt utgör den ett första uppror mot pluralistesen (Tingsten). För Lewin är det självklart att det är socialdemokratin som via parlamentarismen byggt välfärdsstaten. Men det är egentligen inte hans viktigaste slutsats, utan att detta bygger på en ideologi som *inte brutit* med de socialistiska rötterna. Via parlamentet har således arbetarrörelsen/klassen ändrat på maktförhållandena i samhället, menar han. Man kan säga att den svenska forskningen om välfärdsstaten fortfarande rör sig kring Lewins teser.

²⁰Välfärdsstatsforskning = a) komparativa länderstudier c) aggregerade sociala utgifter c) socialförsäkringar. Olsson 1993, 16ff; Skocpol & Amenta 1986, 133; Lindqvist 1990, 27f. För en kritik se Esping-Andersen 1990, 17ff.

studerats i samma utsträckning. Visar man över huvud taget något intresse för detta så rör det sig uteslutande om löntagarnas eventuellt förändrade ställning på arbetsmarknaden som en effekt av den offentliga sysselsättningen.²¹

2. Den andra fasen kan karaktäriseras som att forskningen konsolideras som disciplin. Två metodologiska perspektiv synes ha utvecklats under denna period.²² Dels vidareutvecklas de kvantitativa komparativa metoderna från Wilensky²³, dels utvecklas en historisk inriktad forskning.²⁴ Till sin inriktning skiljer sig dock ej dessa från den första fasens studier.

3. Den tredje fasen har inneburit en intressant nyorientering av de teoretiska perspektiven. I den kvantitativt inriktade forskningen har man börjat ifrågasätta värdet av att arbeta med aggregerade offentliga utgifter och i stället börjat ställa frågor om välfärdsstatens institutionella arrangemang. Ur den kvalitativt-historiskt inriktade forskningen har växt ett ökat intresse för välfärdsstatens organisationer som sådana.²⁵ Därvidlag har forskningen en större relevans för vår problemställning eftersom nyorienteringen lett till ett ökat intresse för välfärdsstaten som arbetsgivare och för organisationernas utformning och villkor.

En inflytelserik formulering på det senare området står Skocpol & Amenta för, som menar att statens egen roll uppmärksammas alltför lite. Från att snarast ha betraktas som en neutral arena bör den betraktas som en delvis autonom aktör.²⁶

²¹Furåker 1987; Bengt Furåker 1989 (red.), *Välfärdsstat och lönearbete* (Lund: Sudentlitteratur).

²²För två metodöversikter se: Theda Skocpol 1984 (ed.), *Visison and Method in Historical Sociology* (Cambridge: Cambridge university press) och Thomas Janoski & Alexander M. Hicks 1994 (ed.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State* (Cambridge: Cambridge university press).

²³Ur det korpiska projektet har utvecklats en internationellt välrenommerad kvantitativ komparativ forskning om välfärdsstaten. Walter Korpi & Gösta Esping-Andersen 1984, "Social Policy ac Class Politics in Post War Capitalism: Scandinavia, Austria and germany" i Goldthorpe, J. H (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford: Oxford University press); Walter Korpi 1988, "Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgarskapets framväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder", *Sociologisk Forskning* nr 4; Walter Korpi 1991, "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term analysis", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2; Joakim Palme 1990, *Pension Rights in Welfare Capitalism* (Stockholm: Swedish Institute for Social Research).

²⁴Ur det therbornska projektet har emanerat en mer kvalitativt historiskt inriktad forskning och det ursprungliga neomarxistiska perspektivet har luckrats upp. Staffan Marklund 1982, *Klass, stat och socialpolitik* (Lund: Arkiv), Rothstein 1986; Therborn 1989a; Göran Therborn 1989b, "'Pillarization' and 'Popular Movements' - Two Variants of Welfare State capitalism: the Netherlands and Sweden" i Castles, F. G. (ed.), *The Comparative History of Public Policy* (Cambridge: Polity Press). Jmf Skocpol & Amenta 1986, 136

²⁵Exempelvis anger Korpi att den starka koncentrationen på sociala utgifter inte kan teoretiskt motiveras. Esping-Andersson menar att man både måste bort från den renodlade socialdemokratiska modellen eftersom den har problem att förklara förutsättningarna för arbetarklassens mobilisering då förutsätter det den ska förklara, nämligen att "socialism" är ett naturligt mål för arbetar, samt använder en linjär modell som är allt för enkel. Korpi 1988 ; Esping-Andersen 1990, 16f. Se äv. Bo Rothstein 1992b, "Marxism, institutionell analys och arbetarklassens makt", *Arkiv* nr 51-52.

²⁶Skocpol & Amenta 1986, 147. I sin hårda version kommer därför intresset att vändas inåt mot staten och dess aktörer och frågan blir så att säga om det kanske inte är byråkraterna själv, av egenintresse eller andra skäl, som driver fram välfärdsstatens expansion. I sin mjukare - och både mer intressanta och inflytelserika - version vänds snarare intresset mot samspelet mellan politik och institutioner. Denna utveckling är tydlig i Staffan Marklund 1988, *Paradise lost?: The Nordic Welfare State during the Recession* (Lund: Arkiv) som menar att just den institutionella karaktären på den skandinaviska modell som starka arbetarrörelser varit med och formar också gör den svårare att montera ner på grund av dess höga legitimitet. Jmf Torsten Svensson 1994, *Socialdemokratins dominans: En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi* Acta Universitatis Upsaliensis (Uppsala)

“For not only does politics create social policies; social policies also create poli-tics. That is, once policies are enacted and implemented, they change the public agendas and the patterns of group conflict through wich subsequent policy changes occur.”²⁷

På svensk botten är denna inriktning kanske bäst representerad av Bo Rothsteins studier av svensk förvaltning där han menar “att det är staten och inte arbetarrörelsen som är den centrala oberoende variabeln”.²⁸ Analyser av staten och dess struktur anses där-för mer betydelsefulla än analyser av klasser, klasskoalitioner eller organiserade klas-sintressen.

För vårt vidkommande är framför allt intresset just för statens *inre* organisation av be-tydelse. Enligt Rothsteins utgör själva förvaltningens struktur både en restriktion och en möjlighet. För att förstå förvaltningens betydelse måste man, menar han, öppna denna svarta box.²⁹ Därmed har forskningen nått fram till det område som historikern och po-litikern Per Nyström formulerade i en banbrytande artikeln 1977: frågan hur “en adekvat apparat för de nya uppgifterna“ skapades.³⁰ Men, trots att det gått snart 20 år sedan Per Nyström på sätt och vis formulerade det första forskningsprogrammet i frå-gan så är det ännu icke slutfört. Ty den forskning som fångat upp hans antydningar om att socialdemo-kra-tin medvetet försökte bygga välfärdsstaten på en ny administration “utanför den gamla statsförvaltningens organ“ har uteslutande ägnat sig åt byråkratien och den förvaltande och reglerande staten, men negligerat det som Nyström betonar: att välfärdsstaten till stor del kom att byggas, inte i alternativa statliga byråkratier, utan av kommunala förtroendemän; det vill säga den offentliga serviceproduktionen.³¹

Denna inriktning strandar med andra ord på samma skär som förvaltningsforskningen: byråkrati-begreppet. Rothstein betonar exempelvis starkt att “[d]en moderna välfärdssta-ten [är] en administrativ maskin”.³² När det gäller statens kapacitet att på olika sätt in-direkt intervensera i samhället (exempelvis genom lagstiftning och transfereringar av olika slag) är en sådan syn enligt vår mening rimlig, men när statens roll som producent av vård, omsorg och utbildning diskuteras är det tveksamt om perspektivet är fruktbart. Vi kan uttrycka det så att forskningen stannar vid den *reglerande* staten.

Gøsta Esping-Andersen är kanske den som mest utvecklade den kvantitativt inrikta-de forskningen om välfärdsstaten på senare år. Han menar att man ånyo måste fråga sig

och Rothstein 1994.

²⁷Skocpol & Amenta 1986, 149.

²⁸Rothstein 1992a, 43. Rothstein menar, gentemot de som sätter klassformering i första rummet, att det är statens strukturer som avgör arbetarklassens styrka och dessa strukturer är, menar han vidare, i vissa lägen öppna för aktörers påverkan. Rothsteins problem är dock att han till slut antingen hamnar i en strukturdeterministisk ansats (statens struktur förklarar allt) eller i en rent voluntaristisk ansats (eftersom en förklaringsmodell som sätter klassformering ytterst inte är giltig kan han i grunden inte förklarar varför de enskilda aktörerna agerar som de göra i dessa “öppna“ historiska ögonblick annat än med hänvisning till deras dådkraft och individuella insikter).

²⁹Rothstein 1986, 14, 20.

³⁰Nyström 1983, 230. Jmf. Göran Therborn 1989c, “State, Population and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare States“ i Lassman, P (ed.), *Politics and Social Theory* (London: Routledge) i vilken han söker utveckla en teori om statens utveckling genom att betrakta dess vardagliga verksamheter.

³¹Den kommunala demokratin är ett genomtröskat ämne. I genomsnitt har utredningapparaten producerat ett betänkande per år om den kommunala demokratin sedan allmän manlig rösträtt infördes. Gidlund 1994. Det är emellertid viktigt att, åtminstone analytiskt, skilja på de formella demokratiska fora där de politiska beslut fattas och demokratin förlängda arm, nämligen administrationen. Lika beforskad som den demokratiska sidan är, är den utförande sidan utforskad. Möjligen undantaget Bo Gustafsson som studerat det lokala välfärdssamhällets framväxt i Örebro i B. Gustafsson 1988.

³²Rothstein 1986, 13.

vad välfärdsstaten *är* för att kunna förklara dess uppkomst och betydelse i det moderna samhället.

“It is an approach that forces researchers to move from the black box of expenditure to the content of welfare states: targeted versus universalistic programs, the conditions of eligibility, the quality of benefits and services, and perhaps most importantly, the extent to which employment and working life are encompassed in the state’s extension of citizen rights.”³³

Detta nya intresse för välfärdsstatens institutionella struktur och påverkan på maktrelationerna i samhället har gjort att Esping-Anderson intresserar sig för välfärdsstaten som arbetsgivare.³⁴ Steget är dock kanske inte så långt från det ursprungliga intresset för transfereringar - som ett sätt att skydda löntagarna mot utfallet på marknaden, omfördela inkomsterna och därmed öka deras maktställning - som man först kan tro. Intresset är även i det nya perspektivet i första hand riktat mot löntagarna som försäljare av sin arbetskraft på arbetsmarknaden och statens ökade roll som arbetskraftköpare.³⁵ Det offentliga roll som arbetskrafts*användare* är dock fortfarande i stort sett frånvarande.³⁶

4.4 Forskning om den svenska modellen

Gösta Esping-Andersens perspektiv på den offentliga sektorn som arbetsgivare sammanfaller i stort sett med det perspektiv som utvecklats inom forskningen om den svenska modellen - även om man där mindre än Esping-Andersen ägnat sig åt konsekvenserna av det offentliga kvantitativt sett allt större betydelse för arbetsmarknaden.

Forskningen om den svenska modellen är inte lätt att avgränsa. En hel del som skrivs om “modellen” är inte att betrakta som regelrätt forskning, men har sannolikt haft betydelse för de perspektiv som utvecklats.³⁷ I sin allra vidaste - ofta journalistiska eller ideologiska version innefattar begreppet en sammanfattning av svenskt samhällsliv. Den

³³Esping-Andersen 1990, 20.

³⁴Se Esping-Andersen 1990 och Kolberg & Esping-Andersen 1991.

³⁵Skälet till detta är i hög grad teoretiskt. Själva kärnan i Esping-Andersens teori är att arbetarna i kapitalismen har blivit en komodifierad vara på arbetsmarknaden och att detta är grunden till löntagarnas underlägsenhet i maktresurser gentemot arbetsgivarna. Välfärdskapitalismen kan därför kategoriseras efter hur mycket och på vilket sätt den går in och förändrar relationerna och utfallet på marknaden, hur den gör det kommer inte bara påverka eventuell dekommodifiering utan också hur stratifieringen - förhållandet mellan medborgarskap och klass - ser ut. I och med att man börjat intressera sig för statens relation till arbetsmarknaden är det nästan omöjligt att gå förbi statens stora roll som sysselsättare i de nordiska länderna. Esping-Andersen 1990.

³⁶Esping-Andersen och andra som utgår ifrån teorin om komodifiering har teoretiska svårigheter att hantera offentlig sysselsättning. För om sysselsättningen totalt sett ökar i ett land via det offentliga så ökar ju staten därmed - enligt deras utgångspunkter - komodifieringen i samhället. En hemmafru som blir löneanställd blir ju - ånyo enligt teorins utgångspunkter - mer komodifierad och förtryckt. För att komma undan detta har de infört en rad ad hoc resonemang som inte är särskilt övertygande. Närmilgen att vissa dominansförhållanden, exempelvis i familjen, skulle vara värre än de på marknaden. Det är ju mycket möjligt att det är så, men det är likväl ett ad hoc resonemang eftersom det inte följer ur teorin. Se spec. Furåker 1989, kap. 9. Möjligtvis skulle man säga att minskad eller förändrad stratifiering här skulle stå mot komodifieringen. Dessutom leder, vilket är det viktiga för oss, deras teoretiska fastbindning vid köp och försäljning av arbetskraft att det i stort sett helt missar detta att den som sedan när arbetskraften är köpt ska “utnyttja” denna arbetskraft inte är privat kapital utan alla medborgarna via politiken. Undantaget här är Furåker 1987, som åtminstone varit inne på frågan, men utan att få rätsida. Här ser vi helt enkelt en viktig teoretisk lakun.

³⁷T. ex. Per-Martin Meyerson 1991, *Den svenska modellens uppgång och fall* (Stockholm: SNS); Björn Elmbrant 1993, *Så föll den svenska modellen* (Stockholm: T. Fischer & Co).

mer vetenskapliga diskussionen innefattar både en minimalistisk definition - som handlar om relationerna mellan arbetsmarknadens parter samt staten³⁸ - och en bredare definition som diskuterar den svenska modellen som en politisk strategi för ökad jämlikhet.³⁹ Tillåter vi en något vidare definition kan till den svenska modellenforskningen föras, menar vi, forskning som berör arbetslivet ur ett vidare perspektiv än centrala kollektivavtal. Vi tänker då på arbetsmarknadspolitik och samhällsvetenskaplig forskning om arbetarskydd/arbetsmiljöprevention och psykosocial arbetsmiljö, samt forskning om vilken politisk beslutsstil som utvecklats ur de organiserade intressenas speciella förhållande till varandra i Sverige.

Forskningen om den svenska modellen har ofta uteslutande ägnat sig åt att beskriva och förklarar "modellens" födelse, där kärnan i begreppet handlar om relationen mellan LO och SAF.⁴⁰ Till det kommer en modern debatt om modellens eventuella hädanfärd och de eventuella orsakerna till detta.

Ett gemensamt drag för dessa inriktningar är frånvaron av offentliga sektorn i allmänhet, och offentlig tjänsteproduktion i synnerhet. Ytterligare gemensamma drag är att det främst är det privata näringslivets och fackföreningsrörelsens relationer på arbetsmarknaden som intresserat forskningen.

I forskningen om modellens formativa moment är detta naturligt eftersom etablerandet sker någon gång under 1920- och 1930-talet då offentliga sektorn fortfarande utgjorde en förhållandevis liten del av ekonomin. Det intressanta med ursprungsforskningen är dock att dess bild av modellen skapat en forskningsparadigm som få forskare rört sig utanför: För det första att modellen bygger på en kompromiss mellan arbete och kapital.⁴¹ De senaste analyserna av både Klas Åmark och Anders L Johansson hävdar i korthet att LO gav upp kampen om inflytandet över arbetets utformning och kampen om vinsten för att i stället satsa på kollektivavtal för att reglera villkoren vid arbetets försäljning. Till det kom en uppgörelse om rationaliseringar så att den ekonomiska tillväxten skulle öka.⁴² För det andra att modellen väsentligen möjliggjordes genom en politisk nyorientering hos socialdemokratin, där man övergav kravet på socialisering till förmån för social reformism. I stället för ägande av produktionsmedlen skulle staten genom styrning och reglering se till att samhället gick för full maskin. "Förmådde de enskilda företagen själva att ta alla produktivkrafter i bruk, skulle deras privata äganderätt inte hotas."⁴³

Till denna ursprungsforskning om den svenska modellen kommer historiska analyser av hur en svensk modell på arbetsmiljöpreventionens område växt fram och konsoliderats i ekonomiska, politiska och juridiska avseenden, samt hur denna utveckling avsatts i myndigheter och lokala organ för arbetsmiljöprevention. Detta problemkomplex inbegriper naturligen också samspelet mellan fackliga organisationer och arbetsgivare.⁴⁴

³⁸Anders L Johansson 1994, *Den svenska modellen: en analys* Samtal om rättvisa nr 12 (Stockholm: Brevskolan).

³⁹Anna Hedborg & Rudolf Meidner 1984, *Folkhemsmodellen* (Stockholm: Rabén & Sjögren).

⁴⁰I nästa steg inkorporeras även staten i detta och den roll politiken spelat som omfördelare och yttersta garant för full sysselsättning. Nästa begreppsliga steg i den svenska modellen handlar om den aktiva arbetsmarknadspolitik, som ett specifikt svenskt drag. Till sist inkorporeras även de välfärdsstatliga arrangemangen.

⁴¹Korpi 1978, 1981.

⁴²Åmark 1994; Anders L Johansson 1988, *Tillväxt och klassamarbete: en studie av den svenska modellens uppkomst* (Stockholm: Tiden); A. L. Johansson 1994.

⁴³Lewin 1967, 222f. "Viktigare än ägandet är effektiviteten och makten i samhällsekonomin. I planhushållningens samhälle med statens aktiva omvårdnad om samhällsekonomin optimala expansion har ju den oförmåga och de brister hos det kapitalistiska systemet avskaffats, som en gång uppkallade socialismen till kamp. Därmed förlorade också socialiseringskravet sitt intresse." Lewin 1967, 438.

⁴⁴Se Nils Elvander 1991, *Lokal löneemarknad: Lönebildning i Sverige och Storbritannien* (Stock-

En intressant aspekt på den svenska modellen för arbetsmarknadens relationer är den partsstyrda och offentligt finansierade arbetsmiljöforskningen, som avsatt en mängd resultat. Arbetsmiljöförhållanden inom olika sektorer av arbetslivet har kartlagts och analyserats med hjälp av intervjuer, enkät-metod, psykofysiologiska mätningar m m.⁴⁵

Till denna forskning kommer några implementationsstudier där arbetsmiljöpreventionens genomslag studerats,⁴⁶ samt en organisationsutvecklingstradition där man för-sökt att etablera participativa processer inom företag och organisationer.⁴⁷ Vad gäller den offentliga tjänsteproduktionen finns här forskning om arbetssituationen, men studi-erna av arbetsorganisatoriska förhållanden har främst uppehållit sig på *mikro-nivå*. Forskningen har företrädesvis studerat förhållanden "på och strax ovanför" vårdav-delninggolvet, pensionärlägenheten och sjukhuskliniken.⁴⁸ Under senare år har dock betydande studier av arbetsprocessens institutionella förutsättningar på övergripande nivå tillkommit.⁴⁹ Denna forskning har dock så gott som uteslutande gällt *andra sektorer än vård och omsorg*.

Inte heller inom den politisk inriktade forskningen har den vårdande staten fått någon större plats.⁵⁰ Dock måste vi konstatera att det inom arbetsmarknadspolitiken funnits ett intresse för den offentliga sysselsättningen, främst under 70-talet då man i några statliga utredningar öppet uttalade att framtida expansion av sysselsättningen måste ske of-fentliga sektorn.⁵¹ I den vetenskapliga litteraturen är det dock en tämligen frånvarande fråga. Här finns en modern diskussion om de offentliga sektorns tillväxt verkligen haft något inflytande på arbetslösheten.⁵²

Endast i diskussionen om den svenska modellens nedgång finns en öppning mot en ana-

holm: SNS), A. L. Johansson 1994, Klaus Misgeld & Klas Åmark 1991, *Arbetsliv och arbetarrörelse modern historisk forskning i Sverige*, Stockholm: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Pontusson & Swensson 1992, Åmark 1994.

⁴⁵Se R A Karasek & T Theorell 1990, *Healthy work -Stress, productivity and the reconstruction of Working Life* (NY: Basic books).

⁴⁶Se Gustafsson 1994b.

⁴⁷Se Rolf Å Gustafsson 1991, *Kan vården demokratiseras?: Ett praktiskt försök med personal- och brukarinflytande* (Stockholm: Arbetslivscentrum) och L Svensson & C Aronsson & Höglund 1990, *Kan byråkratin förändras?* (Stockholm: Ordfronts förlag) och B Gustavsen 1990, *Vägen till bättre arbetsliv* (Stockholm: Arbetslivscentrum).

⁴⁸En översikt över den i vår mening mest intressanta svenska forskningstraditionen på detta område, som också medvetet eftersträvar en koppling till makro-frågor kan erhållas genom Rosmari Eliasson 1992 (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och omsorgens villkor* (Lund: Arkiv).

⁴⁹Se Misgeld & Åmark 1991 för en översikt

⁵⁰Exempelvis i de två empiriska undersökningar som kommit i projektet "Riksdagen och de organiserade intressena" - som handlar om svensk korporativism - där den vårdande staten är helt frånvarande trots att det sysselsättningsmässigt både är den största sektorn av staten och har varit den mest expansiva. Jörgen Hermansson undersöker hur beslutsfattandet varit utformat inom olika delar av staten. Han intresserar sig där för: den fiskala staten, den självreglerande staten, den fostrande staten, den sociala staten, den planhushållande staten. Förutom skolan är således hela den del av staten där själva arbetsgivarrollen är problematisk helt frånvarande. Lika dant är det hos Bo Rothsteins som undersöker korporativa arrangemang inom politiska områden som: alkohol, arbetsmarknad, arbetsmiljö, författning, industri, jordbruk, miljö, skatter, skola. Rothstein 1992a; Jörgen Hermansson 1993, *Politik som intressekamp: Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige* (Stockholm: Norstedts).

⁵¹Se SOU 1975: 90, *Arbete åt alla*; SOU 1979: 24, *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla*.

⁵²Det är viktigt att skilja mellan arbetslöshet och förvärvsfrekvens. Arbetsmarknanspolitiken har i stort sett - förutom under 70-talet - varit inriktad på att bekämpa arbetslösheten. I dag finns tämligen övertygande argument för att den offentliga expansionen inte påverkat *nivån på arbetslösheten* (Se Edin & Holmlund 1994; Esping-Andersen 1990, 133) att den däremot påverkat förvärvsfrekvensen torde stå utom tvivel.

lys av vad den offentliga sysselsättningens expansion kan ha fört med sig, främst hos historikern Klas Åmark som menar att dess tillväxt förändrat relationerna på arbetsmarknaden. Genom den offentliga expansionen hamnade politikerna i ett stort dilemma när de plötsligt inte bara var folkets företrädare utan också arbetsgivare åt kanske var tredje yrkesverksam. Detta bröt sönder den rollfördelning mellan stat, fack och arbetsgivare som den svenska modellen byggde på. Nu var staten den enskilt största arbetsgivaren som facket måste förhandla med och under 80-talet började till och med SAF och de offentliga arbetsgivarna att samarbeta.⁵³ I sin arbetsgivarroll kom det offentliga att identifiera sig med andra arbetsgivare, vilket blir tydligt under 80-talet då lönesättningen inom offentliga sektorn allt mer görs lik den privata.⁵⁴

Av föregående resonemang framgår att den problematik som den planerade studien riktar mot har "beforskats" från olika håll. Vi vill i sammanhanget fästa uppmärksamhet på två aspekter:

För det första att de vetenskapliga discipliner som bär upp de olika forskningstraditionerna sällan eller aldrig ställts i relation till varandra: man kan uttrycka det som att ekonomisk forskning om den offentliga sektorn, välfärdsstatsforskningen, forskningen om den svenska modellen, men också arbetsmiljöforskningen, vårdforskningen, välfärdsforskningen och den hälsoekonomiska forskningen i betydande utsträckning levt egna och parallella liv.

För det andra att de offentliga tjänsternas tillväxt i allmänhet och den offentliga produktionens villkor i synnerhet hittills behandlats perifert.

⁵³Redan i mitten av sjuttioalet påtalade Rudolf Meidner de dilemman som den dubbla rollen kunde ge upphov till, nämligen att om staten var den största arbetsgivare skulle snart lönepolitiken inkorporeras i den allmänna ekonomiska politiken och de fria fackföreningarna vara ett minne blott, eller, menade Meidner, måste de offentliga arbetsgivarna inrikta sig på att skapa en annan lönepolitik för de offentligt anställda, losskopplad från lönebildningen i den privata sektorn. Meidner 1975, 337f.

⁵⁴Åmark 1994, Lennart Gustafsson 1988, *Från patriark till part: Spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare*, Ds 1988: 4 (Stockholm: Finansdepartementet); Prop. 1986/87: 99, *om ledning av den statliga förvaltningen*; Petersson & Söderlind 1993, kap. 3.

Kapitel 5

Litteratur

Agell, Jonas, Lindh, Thomas, Ohlsson, Henry 1994, "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk Debatt* årg 22 nr 4.

Ahrne, Göran & Leiulfsrud, Håkan 1984, "De offentligt anställda och den svenska klasstrukturen", *Häftet för kritiska studier* nr 1.

Alesto, Matti, Bislev, Sven & Furåker, Bengt 1991, "Welfare State Employment in Scandinavia" i J. E. Kolberg (ed.) *The Welfare State as Employer* (New York: M E Sharpe).

Andersson, Nils & Björck, Henrik 1994 (red.), *Vad är idéhistoria?: Perspektiv på ämnets identitet under sextio år* (Stockholm/Stehag: Symposition).

Antman, Peter 1994, "Vägen till systemskiftet - den offentliga sektorn i politiken 1970-1992" i Gustafsson, R(red.) *Köp och sälj, var god svälj? -vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden).

Arbetsmiljökommisionen 1989, *Arbeten utsatta för särskilda hälsorisker* Rapport till arbetsmiljökommisionens kartläggning, Bilagedel F (Stockholm: Allmänna Förlaget).

Aspelin, Gunnar 1948, "Idéhistorien som vetenskap", *Lychnos*.

Bergström, Tomas & Lundell, Bengt 1982, *Från MBL till MBA* Lund Political Studies 39 (Lund).

Bergström, Tomas 1988, *Konkurrerande eller kompletterande demokrati?* Lund political Studies 57 (Lund).

Björklöf, Sune m.fl. 1970, *Sjukhusdemokrati* (Stockholm: Prisma).

Bohm, Peter 1977, *Samhällsekonomisk effektivitet* (Stockholm: SNS).

Bruhin, Göran 1989, *Från den svenska modellen till företagskorporatism?* Arkiv avhandlingsserie 31 (Lund: Arkiv).

Båvner, Per 1994, *Levnadsvillkor och sektor: skillnader mellan anställda i offentlig och privat sektor 1981 och 1991*, Expertrapport till TCOs utredning om den offentliga sektorns roll i svensk ekonomi (Stockholm: TCO).

Diderichsen, Finn & Dahlgren, Göran 1991, "Klass och ohälsa i ett generationsperspektiv" i Finn Diderichsen *et al* (red.), *Klass och ohälsa: en antologi om orsa-kerna till den ojämlika hälsan* (Stockholm: Tiden/Folksam).

Edelbalk, Per Gunnar 1990, *Hemmaboendeideologins genombrott: åldringsvård och socialpolitik 1945-1965*, Meddelanden från socialhögskolan 1990: 4 (Lund).

Edin, Per-Anders & Holmlund, Bertil 1994, *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt* bil. 8 Långtidsutredningen 1994 (Stockholm: Allmänna förlaget).

Eliassen, Kjell A & Pedersen, Mogens N 1984, *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning* (Stockholm: HSFR).

Eliasson, Rosmari & Szebehely, Marta 1992, "Äldreomsorgens särart och särbehandling" i R. Eliasson (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och omsorgens villkor* (Lund: Arkiv).

- Eliasson, Rosmari 1992 (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och omsorgens villkor* (Lund: Arkiv).
- Elmbrant, Björn 1993, *Så föll den svenska modellen* (Stockholm: T. Fischer & Co).
- Elvander, Nils 1991, *Lokal löneemarknad: Lönebildning i Sverige och Storbritannien* (Stockholm: SNS).
- Eriksson, Gunnar 1983, "Den nordströmska skolan", *Lychnos*.
- Esping- Andersen, Gøsta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Florén, Anders & Persson, Mats 1985, "Mentalitetshistoria och mentalitetsbegreppet", *Lychnos*.
- Fritzell, Johan 1994, *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*, Ds 1994: 86 (Stockholm: Finansdepartementet).
- Frängsmyr, Tore 1984, *Vetenskapsmannen som hjälte: Aspekter på vetenskapshistorien* (Stockholm: Norstedts).
- Furåker, Bengt 1987, *Stat och offentlig sektor* (Stockholm: Rabén & Sjögren).
- Furåker, Bengt 1989 (red.), *Välfärdsstat och lönearbete* (Lund: Studentlitteratur).
- Furåker, Bengt & Lindqvist, Rafael 1992, *Arbetsrätt och offentlig sektor* (Lund: Arkiv).
- Gardell, Bertil 1976, *Arbetsinnehåll och livskvalitet* (Stockholm: Prisma)
- Gidlund, Gullan 1994, *Självstyrelse och demokrati - forskningens frontlinjer*, Ds 1994: 45 (Stockholm).
- Glennerster, Howard & Midgley, James (ed.) 1991, *The radical right and the Welfare state* (Maryland: Barnes and Noble books).
- Gogh, Ian 1985, *Välfärdsstatens politiska ekonomi*, sv. övers, ursp. 1979 (Lund: Arkiv).
- Gustafsson, Agne 1979 (red.), *Företagsdemokratien och den offentliga sektorn*, 2:a reviderade uppl. (Lund: Studentlitteratur).
- Gustafsson, Bo 1977 (red.), *Den offentliga sektorns expansion* (Uppsala: Almqvist & Wiksell).
- Gustafsson, Bo 1988, *Den tysta revolutionen: Det lokala välfärdssamhällets framväxt, exemplet Örebro 1945-1982* (Stockholm: Gidlunds).
- Gustafsson, Lennart 1988, *Från patriark till part: Spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare*, Ds 1988: 4 (Stockholm: Finansdepartementet).
- Gustafsson, Rolf Å 1987, *Traditionernas ok: Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i historie-sociologiskt perspektiv* (Stockholm: Esselte Studium).
- Gustafsson, Rolf Å 1989, "Kunskapssociologi och tolkning", *Häften för kritiska studier* nr 1.
- Gustafsson 1991, Rolf Å, *Kan vården demokratiseras?: Ett praktiskt försök med personal- och brukarinflytande* (Stockholm: Arbetslivscentrum).
- Gustafsson, Rolf Å 1993, "Ekonomi, politik, civilitet: ett handlingsteoretiskt bidrag till diskussionen om marknad, stat och civilsamhälle", *Sociologisk forskning* nr 4.
- Gustafsson, Rolf Å 1994a, "Nya kriser eller eviga motsättningar i vårdpolitiken, Den ideologiskt tolkade sjukvårdskrisen" och "Arbetsorganisatoriska risker med de nya ekonomistyrningssystemen" i Gustafsson, R. (red.) *Köp och sälj, var god svälj - Vårdens nya ekonomistyrningssystem i arbetsmiljöperspektiv*, (Stockholm: Arbetsmiljöfonden).
- Gustafsson, Rolf Å 1994b, "'Traditionernas ok' inom arbetsmiljöpreventionen" i G. Carlsson & O. Arvidsson (red.), *Kampen för folkhälsan: Prevention i historia och nutid* (Stockholm: Natur och Kultur).
- Gustavsen, B 1990, *Vägen till bättre arbetsliv* (Stockholm: Arbetslivscentrum).
- Hagen, Kåre 1991, "Welfare State Employees: Where Did They Come From?", J. E. Kolberg (ed.), *The Welfare State as Employer* (New York, M. E. Sharpe).

- Hansson, Pär & Henreksson, Magnus 1993, *A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity*, working paper no 110 (Stockholm: FIEF).
- Hedborg, Anna & Meidner, Rudolf 1984, *Folkhemsmodellen* (Stockholm: Rabén & Sjögren).
- Heidenheimer, Arnold J 1980, "Conflict and compromises between professionals and bureaucratic health interests 1947-72" i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The Shaping of the Swedish Health System* (London: Croom Helm).
- Hellström, M 1993, *Läkares arbetsvillkor inom olika specialiteter* (Stockholm: Arbetsmiljöinstitutets undersökningsrapport 1993:33).
- Henreksson, Magnus 1992, "Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?" i B. Södersten (red.), *Den offentliga sektorn* (Stockholm: SNS).
- Henreksson, Magnus, Hultkrantz, Lars, Ståhl, Ingemar, Tson Söderström, Hans, Söderström, Lars 1994, "Tillväxt och offentlig sektor - svar till Agell, Lindh och Ohlsson", *Ekonomisk Debatt* årg 22, nr 4.
- Herlitz, Urban 1989, *Om den offentliga sektorns framväxt* (Lund: Studentlitteratur).
- Hermansson, Jörgen 1993, *Politik som intressekamp: Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige* (Stockholm: Norstedts).
- Hindess, Barry 1988, *Choice, rationality and social theory* (London: Unwin).
- Hirdman, Yvonne 1989, *Att lägga livet till rätta: studier i svensk folkhemspolitik* (Stockholm: Carlssons).
- Hultkrantz, Lars 1992, "Offentliga nyttigheter", i B. Södersten (red.), *Den offentliga sektorn* (Stockholm: SNS).
- Hydén, Håkan & Zanderinn, Lars 1986 (red), *Fackligt inflytande contra politisk demokrati* (Lund: Dialogos).
- Höjer, Axel 1949, *Hälsovård och läkarvård - Igår, idag, imorgon* (Stockholm: KFs förlag).
- Höjer, Axel J. 1975, *En läkares väg* (Stockholm: Bonniers).
- Höök, Erik 1962, *Den offentliga sektorns expansion* (Stockholm: IUI/Almqvist & Wiksell).
- Ito, Hirobumi 1980, "Health insurance and medical services in Sweden and Denmark 1850-1950" i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The Shaping of the Swedish Health System* (London: Croom Helm).
- Janoski, Thomas & Hicks, Alexander M. 1994 (ed.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jansson, Kjell 1990, *Inkomst- och förmögenhetsfördelning 1967-1987*, bil. 19 till LU90 (Stockholm).
- Johansson, Anders L 1988, *Tillväxt och klassarbete: en studie av den svenska modellens uppkomst* (Stockholm: Tiden).
- Johansson, Anders L 1994, *Den svenska modellen: en analys* Samtal om rättvisa nr 12 (Stockholm: Brevskolan).
- Johansson, Roine 1994, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Stockholms universitet, Sociologiska institutionen: Working paper no 16.
- Jonsson, Rolf 1987, *Forskning om offentlig sektor*, (Stockholm: Civildepartementet).
- Karasek, R A & Theorell, T 1990, *Healthy work -Stress, productivity and the reconstruction of Working Life* (NY: Basic books).
- Kolberg, Jon Eivind & Esping-Andersen, Gøsta 1991, "Welfare States and Employment Regimes" i J. E. Kolberg (red.) *The Welfare State as Employer* (New York: M. E. Sharpe).
- Korpi, Walter & Esping-Andersen, Gøsta 1984, "Social Policy as Class Politics in Post War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany" i Goldthorpe, J. H (ed.), *Order and*

- Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford: Oxford University press).
- Korpi, Walter 1978, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen* (Stockholm: Prisma).
- Korpi, Walter 1981, *Den demokratiska klasskampen: Svensk politik i jämförande perspektiv* (Stockholm: Tiden).
- Korpi, Walter 1988, "Makt, politik och statsautonomi i det sociala medborgarskapets framväxt: En jämförande studie av 18 OECD-länder", *Sociologisk Forskning* nr 4.
- Korpi, Walter 1991, "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2.
- Korpi, Walter 1992, *Halkar Sverige efter?: Sveriges ekonomiska tillväxt 1820-1990 i jämförande belysning* (Stockholm: Carlssons).
- Krantz, O 1984, "Offentlig tjänsteproduktion 1800-1980-några aspekter" i A Kruse red *Offentlig sektor och sysselsättning NAUT-rapport 1984*: 6.
- Lane, Jan-Erik 1993, *The Public Sector: Concept, Models and Approaches* (London: Sage).
- Lewin, Leif 1967, *Planhushållningsdebatten* (Uppsala: Almqvist & Wiksell).
- Liedman, Sven-Eric & Olausson, Lennart 1988 (red.), *Ideologi och institution: Om forskning och högre utbildning 1880-2000* (Stockholm: Carlssons).
- Liedman, Sven-Eric 1980, *Surdeg* (Stockholm: Författarförlaget).
- Liedman, Sven-Eric 1984, "Om ideologier" i *Om ideologi och ideologianalys* (Göteborg: Institutionen för idé- och lärdoms historia).
- Liedman, Sven-Eric 1987, *Form och innehåll* Arachne nr 2 (Göteborg: Institutionen för idé och lärdoms historia).
- Lindberg, Bo & Nilsson, Ingemar 1978, "Sunt förnuft och historisk inlevelse: den nordströmska traditionen" i T. Forser (red.), *Humaniora på undantag: humanistiska forskningsstraditioner i Sverige* (Stockholm: PAN/Norstedt).
- Lindqvist, Rafael 1990, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemet 1990-1990* Arkiv avhandlingsserie 33 (Lund: Arkiv).
- Lundberg, Ingvar, Theorell, Thöres, Östlin, Piroška & Hogstedt, Christer 1991, "Arbetsmiljö" i Finn Diderichsen *et al* (red.), *Klass och ohälsa: en antologi om orsakerna till den ojämlika hälsan* (Stockholm: Tiden/Folksam).
- Lundqvist, Lennart 1991, "Privatisering" i Rothstein, B (red.), *Politik som organisation* (Stockholm: SNS).
- Lundquist, Lennart 1992, "Förvaltningschef och demokrati" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 3, 234.
- Lundquist, Lennart 1993, *Ämbetsman eller direktör?* (Stockholm: Norstedts),
- Lybeck, Johan A 1984, *Hur stor är den offentliga sektorn?* (Malmö: Liber).
- Löfgren, Christer 1994, *Tillväxt och offentlig sektor i OECD-länderna*, Expertrapport TCO (Stockholm: TCO).
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics* (New York: The Free Press).
- Marklund, Staffan 1982, *Klass, stat och socialpolitik* (Lund: Arkiv).
- Marklund, Staffan 1988, *Paradise Lost?: The Nordic Welfare State during the Recession* (Lund: Arkiv).
- Meidner, Rudolf 1975, *Fackföreningsrörelsen och offentliga sektorn* (Stockholm: LO).
- Meyer, John W & Scott, Richard W 1992, *Organizational environments: rituals and rationality* (London: Sage).
- Meyerson, Per- Martin 1991, *Den svenska modellens uppgång och fall* (Stockholm: SNS).
- Michaeli, Inga 1986, *Kampen om barnstugan* (Stockholm: Statens institut för byggnadsforskning).

Misgeld, Klaus & Åmark, Klas 1991, *Arbetsliv och arbetarrörelse modern historisk forskning i Sverige* (Stockholm: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek).

Nilsson, Göran B. 1973, "Svensk liberalism vid mitten av 1800-talet: Ett metodprogram för praktisk idéhistoria" i Koblik, S (red.), *Från fattigdom till överflöd: En antologi om Sverige från frihetstid till våra dagar* (Stockholm).

Nordisk familjebok 1951-1955, fjärde och väsentligt omarbetade upplagan (Malmö: förlagshuset Norden AB).

Nordling, Danne 1994, "Välfärd utan skatter" i D. Fält (red.), *Välfärd utan skatter?: från fogde till försäkring* (Stockholm: Skattebetalarna).

Nybohm, Thorsten & Torstendahl, Rolf 1989 (red.), *Byråkratisering och maktfördelning* (Lund: Studentlitteratur).

Nyström, Per 1983, "Välfärdstaten och dess styrmekanismer" (1977) i *I folkets tjänst* (Stockholm: Ordfront).

OECD 1992, *Labour Force Statistics* (Paris).

OECD 1994, *Economic Outlook* nr. 55, electronic ed. (Paris).

Olsson, Sven E 1993, *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Second, enlarged ed. Lund Studies in Social (Lund: Arkiv).

Palme, Joakim 1990, *Pension Rights in Welfare Capitalism* (Stockholm: Swedish Institute for Social Research).

Petersson, Harry 1987, *Landstingskommunal demokrati och förvaltning: En kunskapsöversikt* (Stockholm: Civildepartementet).

Petersson, Olof & Söderlind, Donald 1993, *Förvaltningspolitik*, andra upplagan (Stockholm: Publica).

Petersson, Olof 1992, *Kommunalpolitik* (Stockholm: Publica).

Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran 1989, *Medborgarnas makt* (Stockholm: Carlssons).

Pontusson, Jonas & Swensson, Peter 1992, "Varför har arbetsgivarna övergivit den svenska modellen?" *Arkiv* nr 53-54.

Prop. 1986/87: 99, *om ledning av den statliga förvaltningen*.

Rothstein, Bo 1986, *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Lund: Arkiv).

Rothstein, Bo 1992a, *Den korporativa staten* (Stockholm: Norstedts).

Rothstein, Bo 1992b, "Marxism, institutionell analys och arbetarklassens makt", *Arkiv* nr 51-52.

Rothstein, Bo 1993, "The Crisis of the Swedish Social Democrats and the Future of the Universal Welfare State", *Governance* vol. 6 nr. 4.

Rothstein, Bo 1994, *Vad bör staten göra?* (Stockholm: SNS).

Saltman, Richard B & von Otter, Casten 1992, *Planned Markets and Public Competition* (Buckingham: Open University Press).

SAP 1993, *De nya uppdragen: för arbete, omtanke och framtidstro* (Stockholm: SAP).

SCB 1993, *Arbetskraftsbarometern 1993*, Information om arbetsmarknaden 1993: 3 (Stockholm).

Serner, Uncas 1980, "Swedish Health Legislation: Milestones in Reorganisation since 1945" i A. J. Heidenheimer & N. Elvander (ed.), *The Shaping of the Swedish Health System* (London: Croom Helm).

Skocpol, Theda & Amenta, Edwin 1986, "States and social policies", *Annual Review of Sociology* nr. 12.

Skocpol, Theda 1984 (ed.), *Visison and Method in Historical Sociology* (Cambridge: Cambridge university press).

Socialstyrelsen 1994a, *Barns villkor i förändringstider: Slutrapport*, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994: 4 (Stockholm).

Socialstyrelsen 1994b, *Social rapport 1994* (Stockholm).

Socialstyrelsen 1994c, *Folkhälsorapport 1994* (Stockholm).

SOU 1975: 90, *Arbete åt alla*.

SOU 1977: 38, *Företagsdemokrati i kommuner och landsting*.

SOU 1979: 24, *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla*.

SOU 1979: 26, *Sjukvårdens inre organisation*.

SOU 1990: 44, *Demokrati och makt i Sverige*.

Ström, Peter 1994, "Hur påverkas de gamla och personalen av hemtjänstens privatisering? - om behovet av kritisk forskning om entreprenader i äldreomsorgen" i Gustafsson, R(red.), *Köp och sälj, var god svälj? -vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden).

Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen 1983 (red.), *De nya kommunerna* (Stockholm: Publica).

Svallfors, Stefan 1989, *Vem älskar välfärdsstaten?: Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdsolitik* Arkiv avhandlingsserie 30 (Lund: Arkiv).

Svenskt husmoderslexikon 1955, nionde uppl. band 1 (Stockholm: Medéns förlag).

Svensson, L & Aronsson, C & Höglund 1990, *Kan byråkratin förändras?* (Stockholm: Ordfronts förlag).

Svensson, Torsten 1994, *Socialdemokratins dominans: En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi* Acta Universitatis Upsaliensis (Uppsala).

Szebehely, Marta & Eliasson, Rosmari 1992, "Hemtjänstens expansionshistoria - myter och statistik" i R. Eliasson (red.), *Egenheter och allmänheter: En antologi om omsorg och omsorgens villkor* (Lund: Arkiv).

Szulkin, Ryszard & Tåhlin, Michael 1994, "Arbetets utveckling" i J. Fritzell & O. Lundberg (red.), *Vardagens villkor -Levnadsförhållanden i Sverige i tre decennier* (Stockholm: Brombergs).

Tarschys, Daniel 1983, *Den offentliga revolutionen* (Stockholm: Liber).

Therborn, Göran 1989a, "Arbetarrörelsen och välfärdsstaten", *Arkiv* nr 41-42.

Therborn, Göran 1989b, "'Pillarization' and 'Popular Movements' - Two Variants of Welfare State capitalism: the Netherlands and Sweden" i Castles, F. G. (ed.), *The Comparative History of Public Policy* (Cambridge: Polity Press).

Therborn, Göran 1989c, "State, Population and Productivity: Towards a Political Theory of Welfare States" i Lassman, P (ed.), *Politics and Social Theory* (London: Routledge).

Therborn, Göran, Kjellberg, Anders, Marklund, Staffan & Öhlund, Ulf 1978, "Sweden Before and After Social Democracy: A First Overview", *Acta Sociologica* vol. 21 - supplement.

Tofft, Karin 1971, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi efter första världskriget* (2:a och utökade upplagan) (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor).

Tofft, Karin 1976, *Om företagsdemokrati: en nordisk bibliografi 1971-1975* (Stockholm: Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor).

Tson Söderström, Hans 1994 (red.) *Välfärdsland i ofärdstid - konjunkturrådets rapport 1994* (Stockholm: SNS).

von Otter, Casten & Jederström, Annika 1984, *Medbestämmandeavtal i landsting: Det rör sig, men går det framåt?* (Stockholm: Arbetslivscentrum).

von Otter, Casten 1983 (ed.), *Worker participation in the public sector* (Stockholm: Arbetslivscentrum).

Werin, Lars 1977, "Värdering av allmänna nationalekonomiska teorier om den offentliga sektorns expansion" i B. Gustafsson (red.) *Den offentliga sektorns expansion* (Uppsala:

la: Almqvist & Wiksell).

Wetterberg, Gunnar 1991, *Det nya samhället: Om den offentliga sektorns möjligheter* (Stockholm: Tiden).

Åberg, Carl-Johan 1973, "Den offentliga sektorns kostnadsutveckling", *Ekonomisk Debatt* nr 8.

Åmark, Klas 1994, *Vem styr marknaden?: Facket, makten och marknaden 1850-1990* (Stockholm: Tiden).

Östlin, Piroška & Lundberg, Olle 1991, "Klass och sjuklighet" i Finn Diderichsen *et al* (red.), *Klass och ohälsa: en antologi om orsakerna till den ojämlika hälsan* (Stockholm: Tiden/Folksam).