

Varför behövs mer idéburen välfärd? Allmänmännsliga behov framför fjärrstyrda kontrollbehov

Svensk välfärd står inför en omvälvande tid. Med växande klyftor, segregation, demografiska förändringar samt ökad fysisk och psykisk ohälsa är behovet av innovation och omvärdering av systemet större än någonsin. Vi behöver ifrågasätta gamla antaganden och söka nya lösningar. Speglar dagens grundantaganden som styr det svenska välfärdssystemet verkligen, på ett relevant sätt, verklighetens behov?

Det är dags att utmana New Public Management (NPM), denna styrmodell av det svenska välfärdssystemet som med sitt fokus på kontroll, ekonomisering och mätbarhet tycks omöjlig att förena med både humanism och, i det långa loppet – även effektivitet. Det krävs ett paradigmskifte som problematiserar de kvalitetsbegrepp och utvärderingssystem som direkt eller indirekt styr vård, skola, omsorg och arbetsmarknadsinsatser.

Nu är det dags att ta nästa steg: låt tvärvetenskaplig och praktikinära forskning visa vilken leverans av tjänst som faktiskt är efterfrågad - när och hur denna möter dessa behov. Identifiera vad som fungerar och säkerställ att denna kunskap återspeglas i de offentliga inköpen av välfärdstjänster.

Tvärvetenskapliga angreppssätt nödvändiga

Mer praktikinära och tvärvetenskaplig forskning kan sannolikt synliggöra de mervärden som idéburen välfärd levererar. De idéburna aktörerna återinvesterar allt överskott i verksamheten och sätter med sin värdegrund den unika individens behov i centrum – möter varje människa där hen befinner sig. Denna del av välfärden skulle kunna bidra med så mycket mer av relevant leverans.

För att spetsa till frågeställningen med ett citat från Jonna Bornemark, professor i filosofi vid Södertörns högskola, ”Det vi ser är en ökande tilltro, för att inte säga övertro, till kalkylerande metoder och rationaliteter som sträcks ut till livets alla områden”. (Bornemark 2018, s.9).

Bornemark har gjort sig känd som en av de starkaste kritikerna av den mätbarhets som går hand i hand med NPM. I *det omätbaras renässans* beskriver hon hur den eskalerande ekonomiseringen av samhället och framväxten av nya styrmedel som NPM, kommit att rationalisera det svenska välfärdssystemet enligt samma principer om vinstmaximering som styr privata företag, men med effektivisering av skattemedel som yttersta mål.

Tillit till professionen och brukarna

Bornemark illustrerar hur yrkesverksamma inom vård, skola och omsorg vittnar om ett arbetsliv som inte uppskattar, ser eller kan prata om det som inte går att mäta. Det finns ett tydligt glapp mellan ”pappersvärlden” och praktiken där personal tvingas prioritera dokumentation och rapportering av mål framför mötet med den enskilda människan, hur utrymmet för den praktiska kunskapen, det subjektiva och känslomässiga har blivit allt mindre när siffror, diagram och staplar tagit över. Nyckeln till god omsorg ges inte utrymme i ett system där allt kategoriseras och mäts. Begrepp som gemenskap, aktivitet eller trygghet förlorar sin djupare innebörd när de översätts in i ett system av redan givna definitioner: Gemenskap = måltider med andra boende i matsalen; aktivitet = faspel på onsdagar; trygghet = larmknapp.

Som Mats Jutterström & Ola Segnestam-Larsson frågar sig i en nyligen publicerad rapport på temat Civilsamhällets kvalitet; På vilka grunder bedöms kvalitet i välfärdstjänster, vilka är kvalitetsdimensionerna? Och är dessa kvalitetsgrunder relevanta för dem tjänsterna är till för? (2023, Jutterström & Segnestam-Larsson, s.5)

Bornemarks beskrivna verklighet genomsyrar förstås hela den svenska välfärden, oavsett om verksamheterna utförs av idéburna, kommersiella eller ofrentliga aktörer. Alla skulle vinna på en välfärd som organiseras och styrs utifrån grundläggande värden som livskvalitet och hälsa samt tillit till professionen och brukarna.

Men av de tre olika typerna av utförare menar Famna att det är de idéburna aktörerna som med sin utgångspunkt i den enskilda människans behov och människovärde som skulle gynnas mest av att vi lägger den NPM-styrda välfärden bakom oss. Att tvärvetenskaplig forskning, utifrån flera perspektiv, undersöker var, hur och varför den specifika välfärdstjänsten möter de faktiska behoven hos dem det gäller. När ”nöjd-kund-index” spelat ut sin roll och den enskilda människans upplevda hälsa och livskvalitet anses som viktigare än hurvida den kan mätas, kvantifieras eller inte. Då öppnas nya möjligheter för de idéburna utförarna att i högre utsträckning bidra med relevanta tjänster och det mervärde som utgörs av särarten i den enskilda verksamheten nyttjas.

Relationen mellan kvalitet, civilsamhälle och välfärd

Idéburen välfärd har med sin kombination av snabbfotad kompetens och traditionsrika organisationer flera fördelar. Bland annat att utan vinstutdelningskrav som motor, prova sig fram till nya lösningar för att effektivt möta såväl strukturellt bestående problem och behov som uppstår i samband med snabba förändringar i samhället. Att med människan i fokus, identifiera glappen i väl-

färdssystemet. Så skapas verklig mångfald som möter både universella och individuella behov. Förmågan att skapa sociala innovationer genom denna snabba identifiering, ger både relevans och effektivitet.

När vi blir bättre på att synliggöra de unika värden som ligger till grund för de idéburna organisationernas existens och att visa hur dessa värden kommer till uttryck i verksamheterna, kommer vi samtidigt kunna synliggöra vilka värden som riskerar att gå förlorade i dagens kontroll- och mätstyrda välfärdssystem.

En viktig fråga att ställa sig är huruvida några av de kvalitetsbegrepp, modeller och indikatorer som används i dagens beställar-/utförarrelationer överhuvudtaget kan ringa in dessa svårfångade värden.

Jutterströms och Segnestams genomlysning visar att hälften av studierna redovisar entydigt positiva relationer mellan kvalitet, civilsamhälle och välfärd. (2023, Jutterström, M & Segnestam-Larsson, s.26). Den typen av studier kan förvisso selektivt plockas fram och användas i det politiska påverkansarbetet för att stödja varför andelen idéburen välfärd bör öka. Enligt samma logik som de vinstdrivande aktörerna med fokus på enkla mått som ”nöjda kunder”. Men som författarna rekommenderar bör de idéburna aktörerna fokusera på att utveckla, lansera och sprida synsätt och definitioner som utgår från deras specifika särart och mervärde. (2023, Jutterström, M & Segnestam-Larsson, O. s.36)

Vi menar att ambitionen bör vara att samtidigt bidra till ett ifrågasättande av den NPM-präglade modell som i dag styr hela det svenska välfärdssystemet - i förlängningen därmed bidra till ökad hälsa och livskvalitet för alla människor, oavsett om de väljer idéburna, kommersiella eller offentliga utförare.

Den idéburna välfärden i Sverige

Idéburen sektor har historiskt haft och har fortfarande en avgörande roll som pådrivande i förändring av välfärden. Med utgångspunkt i individens behov kan de snabbt identifiera glappen i välfärden och utifrån dessa skapa sociala innovationer. Många av de inslag i välfärden som vi idag tar för givna har skapats av och utvecklats av idéburna aktörer, till exempel ambulanser, BVC (mjölkdroppen), frivården, hospice, kvinnojourer.

De idéburna verksamheterna utgör i dag endast cirka 3 procent av den svenska välfärden, de kommersiella 20 procent och de offentliga verksamheterna cirka 77 procent. Detta kan jämföras med grannländerna Norge och Danmark där de idéburna aktörerna står för 9 procent respektive 14 procent. (Karl Henrik Sivesind *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell. Institut för samhällsforskning* 2016.) Famna anser att andelen idéburen välfärd behöver bli avsevärt mycket större och har satt upp ett mål, Tio2030, som innebär att år 2030 ska tio procent av den svenska välfärden bedrivas av idéburna aktörer. För att närma sig målet

krävs, utöver relevanta lagändringar, en ökad förståelse för de specifika värden som de idéburna välfärdsaktörerna bidrar med.

Det krävs att offentliga upphandlingar efterfrågar de mervärden som idéburen välfärd kan erbjuda.

Famna var en av flera aktörer, som var pådrivande i att tillsätta utredningen om idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:56). I kölvattnet av Ilmar Reepalus välfärdsutredning ”Ordning och reda i välfärden” (SOU 2016:78) som med sin utgångspunkt i en tvåsektorsmodell, osynliggjorde idéburen sektor. Den nya utredningen resulterade i en definition av idéburna aktörer, möjligheten att reservera offentliga upphandlingar och valfrihetssystem för de idéburna, samt ett register för deras identifiering. Anslutningsgraden är avgörande – om registret ska fylla sin funktion behöver merparten av de idéburna aktörerna finnas med. Den höga avgiften har nyligen sänkts men är fortfarande för hög för att motivera anslutning för alla.

Lagförändringen i LOU och LOV är en viktig landvinning för sektorn men innebär inte per automatik att andelen idéburna aktörer kommer att öka och inte heller att de reserverade upphandlingar som görs nödvändigtvis kommer att leda till högre kvalitet i välfärden.

Som Johan Vamstad lyfter i sin diskussion av det nyinrättade registret och dess potential att bidra till mervärde krävs också att de idéburna aktörerna förstår, utvecklar och förmedlar sin särart. (2023, Vamstad, J.)

Ett av de första exemplen på reserverade upphandlingar enligt de nya reglerna i LOU är den som Stockholms stad gjorde av ett äldreboende på Södermalm. Denna drogs tillbaka i augusti 2023 då endast ett anbud kom in och den idéburna utföraren inte uppfyllde kraven fullt ut. Den bakomliggande orsaken var att ersättningen var för låg i relation till hur fastigheten är utformad. Det skulle inte vara möjligt att driva verksamhet som går runt ekonomiskt utan att riskera att omsorgen blir lidande. Detta illustrerar vikten av att villkoren och kraven i en upphandling speglar de verkliga behoven och förutsättningarna för att bedriva god verksamhet, oavsett om upphandlingen är riktad till idéburna eller är öppen för kommersiella aktörer.

Offentliga inköpsprocesser måste förnyas för att dra nytta av idéburna aktörers mervärden. Dialog och kunskapsutbyte mellan upphandlare och de idéburna aktörerna är avgörande inslag, något som Famna arbetar aktivt för. Fler kommuner och regioner förstår vikten av att öka kunskapen om de idéburna och att försöka öppna upp och anpassa inköpsprocesserna. Men ytterst sett kommer vi tillbaka till resonemanget om utveckla, lansera och sprida synsätt och definitioner av kvalitet som utgår från de idéburnas specifika särart och mervärde. Det krävs att upphandlare förstår vilken typ av kvalitet de ska

efterfråga i sina förfrågningsunderlag. Först då kan den tillväxtpotential som de nya reglerna i LOU innebär förverkligas och de idéburna aktörerna få större inflytande i den svenska välfärden.

Idéburet offentligt partnerskap – en flexibel samarbetsform

Utredningen om idéburna aktörer i välfärden landade tyvärr inte något lagförslag om IOP, vilket Famna önskade. Denna samverkansform mellan offentlig och idéburen sektor vars syfte är att uppnå ett visst allmännyttigt samhällligt mål skiljer sig helt från den upphandlade avtalsformen. Medan den senare utgår från rollerna som beställare och utförare på en marknad, utgår IOP från ett partnerskap mellan två självständiga aktörer. IOP lämpar sig särskilt väl för komplexa samhällsutmaningar och underlättar de idéburnas roll som sociala innovatörer. Flera undersökningar visar att det finns brett politiskt stöd för IOP i både kommuner och regioner. En demoskopundersökning, från våren 2023 visar till exempel att 72 procent av landets kommunpolitiker tycker att deras kommun ska teckna fler IOP med civilsamhället och idéburen sektor. (2023, Fremia, *Kommunpolitikerna om idéburen sektor och civilsamhället*)

Nya idéburna offentliga partnerskap uppstår kontinuerligt. En kartläggning som Famna och Fremia gjorde våren 2023 fångade upp 94 aktiva IOP:er, fördelat på 13 kommuner och fem regioner i Sverige. (2023, Famna och Fremia, *Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP). En samverkansform i tiden – och vanligare än du tror.*)

Trots att utredningen om idéburna aktörer i välfärden konstaterade att det inte finns några lagliga hinder för IOP så länge partnerskapen görs inom vissa ramar, tvekar flera kommuner kring att använda denna samverkansform. Famna fortsätter därför att driva frågan om en ny utredning specifikt inriktad på att ge förslag på lagstiftning.

Relevans av vad och för vem?

Det krävs en ökad öppenhet för att lyfta fram och identifiera de existentiella värdena och ge dem relevansen de förtjänar: Vad ger god hälsa och livskvalitet? Vad är en känsla av sammanhang och meningsfullhet värt?

Det är tydligt att det behövs mer praktisknära och tvärvetenskaplig forskning på flera områden, både för att öka och sprida kunskapen generellt om den idéburna sektorns roll i välfärden – och för att komma åt och förstå hur och varför den levererade verksamheten bidrar till ökad livskvalitet för både brukare och profession, oavsett driftsform.

Famna efterlyser dock mer forskning som utmanar de grundantaganden som ytterst sett styr dagens välfärdssystem; kontroll, ekonomisering och mätbarhet. Ett paradigmskifte är nödvändigt. För att veta vilka reformer som behöver

debatt

genomföras behöver vi först identifiera och förstå den reella nyttan för både individ och samhälle. Endast detta kan i förlängningen bidra ett välfärdssystem som sätter allmänmänskliga behov framför fjärrstyrda kontrollbehov.

*Victoria Engman-Broadley
Sakkunnig idéburen välfärd,
Famna*

Famna – är en kunskaps- och medlemsorganisation som samlar och synliggör idéburna aktörer i den offentligt finansierade välfärden. Farnas medlemsorganisationer är traditionsrika och snabbfotade aktörer med en idéburen logik som handlar om att sätta den enskilda människan i centrum. Allt överskott återinvesteras i verksamheten.

Referenser

Bornemark, J (2018). *Det omätbaras renässans – en uppgörelse med pedanternas världsberravälde*. Stockholm: Volante.

Famna & Fremia (2023) Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP). En samverkansform i tiden – och vanligare än du tror. Rapport och exempelsamling. <https://www.fremia.se/globalassets/fremia/publicerade-dokument-2022-2023/intressepolitik/ideburet-offentligt-partnerskap-iop---rapport-och-exempelsamling.pdf> (hämtad oktober 2023)

Fremia (2023) Kommunpolitikerna om idéburen sektor och civilsamhället. <https://www.fremia.se/globalassets/fremia/publicerade-dokument-2022-2023/intressepolitik/kommunpolitikerna-om-civilsamhallet-och-ideburen-sektor.pdf> (hämtad oktober 2023)

Jutterström, M., Segnestam-Larsson, O. (2023). Civilsamhällets kvalitet: Vilka dimensioner, för vem och med vilka resultat inom välfärden? Stockholm: Marie Cederschiöld högskola, urn:nbn:se:esh:di-va-10236

Sivesind, K.H (2016) *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell*. Institutt for samfunnsforskning

SOU 2019:56 *Idéburen välfärd*

SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*

Vamstad, J. (2023) En ny idéburen sektor? Varför vill vi ha den och hur kan den förändra den svenska välfärdsstaten? Socialmedicinsk tidskrift Vol 100 Nr 6 (2024): Idéburen välfärd