

Johan Vamstad

## En annan väg till individualisering av välfärdstjänster? – medskapande av barnomsorg i Sverige

Den svenska välfärdsstaten har under senare år reformerats på ett sätt som skapat omfattande valfrihetssystem för tjänster inom vård, skola och omsorg. Motivet till detta har varit att individualisera tjänsterna på ett sätt som ger ökad personlig frihet samt konkurrens som leder till högre effektivitet och bättre kvalitet. Men är just valfrihet på kvasi-marknader det enda sättet att nå detta mål? Denna artikel undersöker hur medskapande (*co-production*) kan användas för att nå samma eller liknande mål. Med hjälp av resultat från ett forskningsprojekt undersöks möjligheterna med medskapande med hänsyn till dess olika effekter på produktionen av välfärdstjänster och vad Marshall kallade det sociala medborgarskapet. Resultatet visar att både kvasi-marknader och medskapande har sina begränsningar i hur de fungerar – särskilt i relation till marginaliserade grupper – men att medskapande har möjlighet att förena individualisering med social sammanhållning om den politiska viljan finns.

Den svenska välfärdsstaten är känd för att vara ett centralt exempel på vad Esping-Andersen (1990) kallade för en socialdemokratisk välfärdsregim. Mindre känt utanför Sverige är att den svenska välfärdsstaten genomgått en omfattande liberalisering sedan Esping-Andersen skapade sin typologi och att en stor del av den svenska välfärdsproduktionen idag sker på kvasi-marknader. Introduktionen av kvasi-marknader har i Sverige motiverats utifrån två generella principer. På individuell nivå sägs valfriheten ge större frihet och bättre anpassning efter individuella preferenser. På systemnivå sägs valfriheten leda till konkurrens som ger högre effektivitet och bättre kvalitet. Med kvasi-marknad avses här mer specifikt det marknadsliknande arrangemang som kännetecknar de svenska valfrihetssystemen. Dessa regleras sedan 2008 i en särskild lag om valfrihetssystem (LOV), även om valfrihetssystem på sina håll har funnits i svenska kommuner sedan 1980-talet. Lagen om valfrihetssystem innebär att alla utförare som har genomgått en enkel registreringsprocess får delta i en lokal och av kommunen administrerad kvasi-marknad för den aktuella tjänsten. Det är kommunens uppgift att erbjuda information om vilka utförare som ingår i det lokala valfrihetssystemet men dess handläggare måste förhålla sig passiva och neutrala gentemot medborgarna när de väljer, de kommunala utfö-

rarna får inte gynnas men det måste finnas ett kommunalt icke-valsalternativ i de kommuner som använder sig av lagen (SOU 2008:15; Lund, 2007). Utöver den information som tillhandahålls av kommunen så förekommer, särskilt inom vissa tjänsteområden, också en omfattande marknadsföring från utförarna själva, vilket stärker intrycket av att den offentligt finansierade välfärden är en marknad med konkurrerande företag. Vad som skiljer kvasi-marknaden från en ordinarie marknad är att kunderna på en kvasi-marknad som de här avsedda inte behöver ta hänsyn till priset på tjänsten eftersom det är kommunen som betalar för tjänsten. Ett annat sätt att beskriva samma sak är att de olika rollerna i marknadstransaktionen har skiljts åt då en aktör (kommunen) betalar det som en annan aktör (medborgaren) köper.

Syftet med denna artikel är att undersöka ett annat möjligt sätt att individualisera välfärdstjänster. Kvasi-marknaden är en modell för individuell kontroll över tjänsterna, vilket på samhällsnivå ska leda till högre effektivitet och kvalitet i produktionen av offentligt finansierade välfärdstjänster. Det andra sättet att individualisera välfärdstjänster är medskapande och det avses kunna leda till liknande eller likvärdiga resultat. Medskapande är en svensk översättning av begreppet *co-production* som i sin vidaste definition innebär att utföraren och mottagaren av en tjänst i någon utsträckning skapar eller producerar tjänsten gemensamt. En underliggande förståelse för denna undersökning är att medskapande i vissa sammanhang kan vara ett alternativ till valfrihet och att medskapande eventuellt är en bättre väg att uppnå individuellt inflytande över välfärdstjänster då tillhandahållandet av dem sker i en långsiktig relation mellan utförare och mottagare och inte genom kortsiktiga marknadstransaktioner. Den övergripande frågan som denna artikel avser att besvara är alltså om och i sådana fall hur det är möjligt att uppnå samma eller liknande mål som för kvasi-marknader vad gäller individualisering, effektivisering och högre kvalitet, genom medskapande. Eftersom relativt lite är känt om medskapande i detta sammanhang så kommer svaret på denna fråga inte kunna bli slutgiltigt eller definitivt men med hjälp av teori, tidigare forskning och viss primärempiri kommer det ändå att gå att säga något om medskapandets möjligheter och begränsningar.

## Metod och material

I besvarandet av de frågor som ställdes i inledningen kommer texten att utgå från teorier om marknadsrelationer och medborgarskap samt en del tidigare forskning inom detta område. De primärempiriska delarna utgörs av resultat från en studie av demokrati och individuellt inflytande i olika former av barnomsorg som genomfördes i flera olika stadsdelar i Stockholm, i en medelstor

svensk stad och på landsbygden i norra Sverige under åren 2003-2007. Detta material består av en enkätundersökning med 271 föräldrar till barn i förskolan, en andra enkätundersökning med 116 anställda vid förskolor och sammanlagt 36 intervjuer med framför allt föreståndare för förskolor och i mindre utsträckning kommunala tjänstemän. Föräldraenkäten hade en svarsfrekvens på 49,5 pct. och personalenkäten hade en svarsfrekvens på 81,1 pct. Valet av barnomsorg som exempel på medskapande är naturlig. Inom barnomsorg, men få andra tjänsteområden i Sverige, finns en signifikant mängd kooperativa utförare som praktiserar medskapande. Barnomsorgens unika ställning i fråga om medskapande begränsar förstås generaliserbarheten för slutsatserna men det finns också exempel på att medskapande fungerar i exempelvis äldreomsorg och missbruksvård i Sverige, men dessa är så marginella att de inte erbjuder något meningsfullt empiriskt underlag (Vamstad, 2012b). Även om detta material har fördelen att komma från ett område med relativt omfattande medskapande så har det ändå begränsningar. Det går inte att med någon exakthet testa medskapandets effekt utifrån detta material men det är inte heller den typen av undersökning. Istället är det en första, explorativ, ansats till att vidga perspektivet på vad det innebär att individualisera sociala tjänster.

## Tre teoretiska tolkningsramar

Sättet på vilket välfärdstjänster produceras och dess implikationer för samhället i stort kan förstås ur en rad olika teoretiska perspektiv. Här kommer därför tre olika teoretiska tolkningsramar att presenteras. Dessa erbjuder i tur och ordning förklaringar av hur medskapande skiljer sig från kvasi-marknader, vilken betydelse sättet man utför välfärdstjänster på har på medborgarskapet och hur skillnaden i hur man ser på möjligheten till samarbete mellan individer påverkar valet av produktionsmetod.

### *Exit och voice i offentligt finansierad tjänsteproduktion*

Ett sätt att förstå medskapande i relation till kvasi-marknader är genom Hirschmans begrepp *exit* och *voice*. *Exit* är en funktion praktiserad av kunden då denna väljer att "ta sina affärer någon annanstans" än den leverantör som inte passar hans krav på kvalitet, pris eller någon annan aspekt av varan (Hirschman, 1970). *Voice* är brukarens funktion då denne försöker påverka organisationen eftersom beroendet av den är för stort för att lämna verksamheten som med *exit* funktionen (Hirschman, 1970: 22-25). De två huvudsakliga skälen att använda *exit* är enligt Hirschman pris och kvalitet (Hirschman, 1970). Eftersom medborgaren inte betalar ur egen ficka på de svenska kvasi-marknaderna så behöver denne inte oroa sig över priset. Därmed återstår kvali-

tet att ta hänsyn till och idealt konkurrerar utförare av tjänster om att attrahera medborgare med bättre tjänster. En begränsning med exit är om mottagaren av tjänsten på grund av informationsasymmetri inte känner till det alternativ som passar de egna preferenserna bäst. En annan begränsning uppstår när mottagaren inte har förmåga till den delaktighet det krävs för lämna en tjänst om den inte är nöjd med den. Det kan exempelvis handla om mottagare av vård, skola eller omsorg som saknar initiativ, kraft eller tid att byta utförare (Möller, 1996). Dessa begränsningar förklaras enklast med att flera sociala tjänster dels är långsiktiga och dels har mottagare som saknar auktoritet och självständighet att agera som nyttomaximerande kunder, något som har framhållits av Möller (1996), Burrows (1993), Hudson (1998) och Baharad och Nitzan (2000) med flera. Voice kan också vara ett möjligt alternativ på en kvasi-marknad men det är exit som är den bärande logiken för ett sådant sätt att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster.

På liknande sätt som exit är en grundkomponent i kvasi-marknaden så är *voice* en central del i medskapande. Även om medskapande innebär att gränserna mellan utförare och mottagare av tjänster suddas ut så återstår i regel ändå ytterst ansvaret för utförandet hos de förra. Mottagarna blir alltså i mindre utsträckning just mottagare och i varierande utsträckning istället också medutförare, men det finns exempel på hur deras faktiska produktion av tjänster är av sekundär betydelse och att det verkliga värdet av deras deltagande istället ligger i det informationsutbyte – eller *voice* – som sker mellan dem och de professionella då de utvecklar och utför tjänsterna tillsammans (Vamstad, 2007). Tjänsterna anpassas bättre till mottagarnas preferenser och i de fall tjänsteproduktionen också drivs av mottagarna så anpassas i gengäld arbetsplatsen efter de professionellas behov i en dialog mellan utförare och mottagare (Vamstad, 2012a). En verksamhet som utgår från *voice* passar en långsiktig tjänst bättre än en verksamhet som utgår från exit men problemet med mottagare som brister i auktoritet och självständighet kvarstår i någon mån. *Voice* i en långsiktig relation av medskapande är dock ett sätt att påverka utförandet av tjänsten som är flexibelt och individuellt anpassat efter mottagarens förmåga, medskapande kan men behöver alltså inte innebära att mottagaren av tjänsten bidrar med fysiskt arbete eller ens egna initiativ. Som framgår av definitionen av medskapande nedan så kan bidraget till det medskapade arbetet se väldigt olika ut. Hirschman syftade med *voice* särskilt på den individuella relationen mellan utförare och mottagare av varan eller tjänsten och att praktisera *voice* i ett socialt sammanhang är mer komplicerat, som framgår av den följande presentationen av empiriska resultat. Vid medskapande deltar mottagaren av tjänsten både i individuell *voice* och i *voice* som är gemensam för hela gruppen

av mottagare, vilket gör att den alltså kan leda till både direkt individualisering och till indirekt individualisering genom interaktion med andra mottagare av samma tjänst.

### *Socialt medborgarskap*

Ett besläktat teoriområde som är relevant för medskapande är det om socialt medborgarskap som det beskrivs av Marshall (1950, 1965). Marshall menade att det sociala medborgarskapet bestod av sociala rättigheter som förverkligas genom den förda socialpolitiken, ett medborgarskap som kompletterar och som är i en ömsesidig beroenderelation till två andra typer av medborgarskap; det politiska med politiska rättigheter till demokratiskt medbestämmande och det civila bestående av grundläggande rättigheter till liv och personlighet (Marshall, 1950). Som Lister (2005) klargör så menar Marshall att de sociala rättigheterna är beroende av de civila och politiska och vice versa. Sociala rättigheter är beroende av hur socialpolitiken utformas och genomförs och en individualisering av välfärdstjänster står i kontrast till idén om socialpolitiken som en sammanhållande kraft, som ett medborgarskap. Sättet på vilket man individualiserar välfärdstjänsterna är alltså avgörande för medborgarskapet och en intuitivt möjlig men empiriskt otestad hypotes är att om kvasi-marknader atomiserar tjänsteproduktionen så innebär personifiering genom medskapande att den sociala dimensionen av samma tjänsteproduktion ändå bevaras. Detta är i sig ett starkt skäl till att vidare utforska möjligheterna i medskapande.

### *Kollektivt handlande*

Medskapande skiljer sig vidare från kvasi-marknader genom att de två principerna utgör två olika sätt att se på kollektivt handlande, vilket alltså är ett tredje teoriområde. En kvasi-marknad är baserad på principen om individuell nyttomaximering och rationellt självintresse på en fungerande marknad. Detta är vad Ostrom (2000) kallar för en teori om "zero contribution" till kollektivt handlande, hon citerar Mancur Olsen som menade att "rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests" (Ostrom, 2000: 3; Olsen, 1965). Ostroms egen beskrivning av kollektivt handlande, bäst känd genom hennes empiriska forskning om allmänningens dilemma, ligger nära beskrivningen av medskapande. Hon tar avstånd från den grundläggande förståelsen av rationellt handlande för egen nytta som kännetecknar marknader och kvasi-marknader för att istället hävda att inte alla aktörer är "rational egoists" och att: "At least some individuals in social dilemma situations follow norms of behavior – such as those of reciprocity, fairness and trustworthiness

– that lead them to take actions that are directly contrary to those predicted by contemporary rational choice theory” (Ostrom, 2000: 8).

Samarbete är, med andra ord, möjligt eftersom de individuella deltagarna i åtminstone vissa situationer kan offra sin kortsiktiga nyttomaximering och bortse från sitt egenintresse för att istället verka för en kollektiv lösning som är bättre fungerande och mer långsiktig. Denna skillnad mellan Ostrom och Olsen leder förstås också till olika förståelser av vilka lösningar på samhällsproblem som är möjliga. I Olsens version verkar medborgaren enligt sitt rationella egenintresse i en institutionell miljö avsedd att reglera och kontrollera det i enlighet med gemensamt beslutade lagar och regler. Detta gör att medborgarna är begränsade till avtalsliknande interaktioner med institutioner och varandra inom en förutbestämd juridisk ram. I Ostroms version kan medborgare skapa en högre gemensam nytta och förvalta den utan någon annan kontroll än delade normer. På samma sätt erbjuder visserligen kvasi-marknader valfrihet men inom den begränsade ram av beteende och interaktion som marknadsmodellen tillåter. Medskapande ställer stora krav på medborgarnas vilja att samarbeta men samtidigt öppnar den också upp för en större bredd av möjliga lösningar och tillvägagångssätt (Davis och Ostrom, 1991). Detta är en viktig distinktion, inte minst med hänsyn till den vidare diskussionen om individuell frihet och om den nås bäst genom ett val av existerande tjänstealternativ på en kvasi-marknad eller genom en deltagande interaktion för att utföra de tjänster som behövs i enlighet med de deltagandes behov.

## Individualisering genom medskapande

Med medskapande avses alltså här vad som på engelska beskrivs som “co-production”, ett begrepp och koncept som härstammar från forskning som nobelpristagaren Elinor Ostrom och hennes kollegor vid Indiana University genomförde i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet (Alford, 2013). I sitt pionjärbete behandlar de medskapande av säkerhet och trygghet i form av interaktion mellan polisen och allmänheten. I en enkel men nyskapande och klagörande modell visar de hur polisen arbetar med ”input” (personal och material) för att uppnå ”output” (insatser, arresteringar) som i sin tur leder till både ”objektiva outcomes” (mindre brottslighet) och ”subjektiva outcomes” (tillit och uppskattning från allmänheten) (Ostrom et al., 1978). Medskapandet med allmänheten innebär att representanter ur den bidrar med extra ”input” (tid, arbete, information) genom saker som grannskapsbevakning och inrapportering av misstänkta brott, vilket ger en mer omfattande ”output” i form av fler ingripanden och såväl ”objektiva outcomes” som ”subjektiva outcomes” i form av fler avvärjda eller lösta brott och en bättre relation till medborgare i allmän-

het (Ostrom et al., 1978; Parks et al., 1981). I detta exempel är det tydligt att de olika parterna i medskapandet, alltså polisen och allmänheten, bidrar med olika men tydligt komplementära saker till samarbetet och att nyttan på så sätt blir större för båda parterna. Det ömsesidiga utbytet kan se lite olika ut i olika exempel på medskapande men inte sällan innebär det att de professionella kan koncentrera sig på de mer kvalificerade tjänsterna medan arbetsintensiva men enklare uppgifter kan helt eller delvis övertas av mottagaren av tjänsten.

### *Tidigare forskning om medskapande*

Ostroms forskning kom vid en tid då medborgerligt engagemang trädde fram som ett viktigt forskningsområde genom 1960 och 70-talens behavioristiska våg bland samhällsvetenskaperna, men som Alford (2013) uttrycker det så var Ostrom et al även i detta sammanhang i framkant eftersom de ”took participation a stage further, by seeking to involve people in the execution of public policy as well as the formulation of it” (Alford, 2013: 300). Medskapande som begrepp har utvecklats sedan dess och den empiriska tillämpningen har kommit att inkludera fler typer av aktörer, en mer komplex uppsättning incitament och tjänster producerade i både privat och offentlig sektor, samt olika hybridformer av de två (Alford, 2013). Medskapande av trygghet och säkerhet studeras fortfarande, som i exempelvis Freises (2012) studie av polisarbete i Tyskland, men medskapande har också studerats i så olika empiriska områden som undervisning (Porter, 2012), boende (Brandsen och Helderman, 2012), social omsorg (Brown et al., 2012), urban upprustning (Schlappa, 2012), lokal styrelse (Dezuere og de Rynck, 2012), barnomsorg (Vamstad, 2007, 2012a; Pestoff, 2012; Vancoppenolle och Verschuere, 2012) och många fler. Inom företagsekonomi och organisations- och ledarskapsforskning har medskapande kommit att beteckna både kundrelationer och olika sorters självservice-arrangemang som bankautomater, näthandel och möbler som monteras av kunden själv (Jakob och Rettinger, 2011). Andra saker som har kallats medskapande är strategier för samarbete mellan aktörer med olika bakgrund och identiteter samt gemensamt kunskapsskapande mellan forskare och professionella eller forskare och allmänheten. (Orr och Bennet, 2012; Burns et al., 2012; Durose et al., 2012). Fotaki är en av relativt få forskare som gör en jämförelse mellan kvasi-marknader och medskapande och hennes resultat visar ganska entydigt att tjänster som hälsovård, äldreomsorg och utbildning lämpar sig bättre för medskapande genom voice än för kvasi-marknader baserade på exit. Enligt henne ligger det i dessa tjänsters natur att relationen mellan utförare och mottagare av tjänster utgår från samarbete snarare än konkurrens, hon menar att de i idealfallet blir ”partners in a continuing process of inquiry” (Fotaki, 2009).

Fotaki skiljer alltså mellan kvasi-marknadens val mellan att köpa eller lämna en tjänst och medskapandets ömsesidiga och relativt långvariga dialog genom vilken en tjänst kan anpassas efter individuella preferenser och behov.

### *Medskapande i barnomsorg*

Vår undersökning om olika former av förskola visar entydigt och föga överraskade att föräldrar med barn i föräldrakooperativa förskolor har långt bättre insyn i och kunskap om verksamheten än föräldrar med barn i kommunala förskolor. Andelen som ansåg sig ha ”stor” eller ”mycket stor” insyn i verksamheten bland de föräldrakooperativa förskolorna (n = 107) var 74 pct. och motsvarande siffra bland de kommunala (n = 87) var bara 25 pct. Insyn och kunskap är här en integrerad del av medskapandet, föräldrarna förstår helt enkelt verksamheten bättre eftersom de själva är verksamma i den. Denna insyn i, och kunskap om, verksamheten är en del i den mer jämlika relationen gentemot de professionella, vilket gör att 89 pct. av föräldrarna i föräldrakooperativen anser sig ha ”mycket” inflytande, jämfört med 45 pct. i de kommunala förskolorna. Medskapandet ger med andra ord föräldrarna voice i form av inflytande över tjänsten de själva brukar. Inflytandet leder också till att man på föräldrakooperativen är mer nöjd med verksamheten, 91 pct. tycker exempelvis att personaltättheten är bra jämfört med 76 pct. hos de kommunala förskolorna, trots att personaltättheten de facto är snarlik i de olika förskolorna. Detta beror så klart på att personaltättheten upplevs som större när föräldrarna utför vissa delar av verksamheten men känslan av delad kontroll av verksamheten hjälper också att höja nöjdheten. Sammantaget verkar det som om föräldrarna med barn i kooperativ har en relativt hög grad av aktivitet men att denna också översätts i kunskap, inflytande och friheten att anpassa tjänsten efter de egna behoven. Friheten är onekligen av en annorlunda art jämfört med valfriheten på en kvasi-marknad men det är en sort som verkar passa förskolan ganska väl.

### *Individuell frihet i ett socialt sammanhang*

I jämförelsen mellan medskapande och valfrihet på en kvasi-marknad finns det en viktig distinktion att göra, särskilt med hänsyn till betydelsen för den individuella friheten: Medskapandets voice-funktion genomförs företrädesvis i ett socialt sammanhang som inkluderar andra tjänstemottagares mer eller mindre kompatibla röster, medan kvasi-marknadens exit-funktion görs av mottagaren själv, i förmodad isolation från andra mottagare av samma tjänst. Naturligtvis innebär även medskapande en möjlighet till individuellt utbyte mellan utförare och mottagare av en tjänst men den slutgiltiga utformningen av tjänsten är åtminstone i någon utsträckning beroende av en sammanvägning av interak-



tioner mellan utförare och flera mottagare. Att facilitera all voice kan i vissa sammanhang vara en utmanande uppgift för en tjänsteproducent, vilket inte minst illustreras av olika former av initiativ för medborgarengagemang (Munn-Giddings, 2014). Medskapande kan också ställa höga krav på färdigheter hos personalen, färdigheter som de i många fall kanske inte alls tillgodogjort sig genom sin professionella utbildning (Benjamin, 2014). Betydelsen av en fungerande interaktion mellan professionella utförare och mottagare av tjänsterna är helt central i medskapande, de sökta, positiva effekterna kan annars utebli och misslyckat medskapande kan till och med orsaka motsatta effekter. En positiv effekt av medskapande anses exempelvis vara att maktasymmetrin mellan professionella och lekmän jämnas ut på ett sätt som demokratiserar relationen och underlättar kommunikationen. I medskapande som misslyckas med att hårbärgera mottagarnas deltagande kan tvärtom maktasymmetrin göra att voice blir svårt för vissa grupper av medborgare att praktisera och i jämförelse med en sådan situation framstår exit som en mer hanterlig strategi för individuellt inflytande.

#### *Att facilitera voice i barnomsorg*

Problemen med att facilitera voice och att tillåta individuell frihet i en social kontext var tydligt närvarande i vår intervjustudie med personal och föreståndare vid förskolor. Flera föreståndare för kommunala skolor menar att för stort inflytande från föräldrarna kan hindra den professionella personalen att utföra sitt jobb korrekt. En föreståndare säger specifikt att hon inte vill ha föräldrarna som chefer och nämner ett exempel där ett barn med särskilda behov inte kan få hjälp eftersom föräldrarna vägrar att erkänna att barnet är annorlunda (Intervju 7. oktober 2006). En föreståndare för ett föräldrakooperativ tar samma exempel och menar att det tvärtom är lättare i ett föräldrakooperativ eftersom föräldrarna där är närvarande på förskolan och att de därför själva kan se att barnet behöver särskilt stöd (Intervju 13. februari 2007). Den avgörande skillnaden mellan dessa två beskrivningar är förstås att man i den senare men inte den förra förutsätter en fungerande kommunikation. Kommunikation beskrivs genomgående som nyckeln till den mer icke-hierarkiska relationen mellan utförare och mottagare i medskapande. En föreståndare för ett föräldrakooperativ beskriver att hon måste lägga mycket tid och energi på att förklara saker för föräldrarna men också hur slutresultatet faktiskt blir bättre när föräldrarna förstår verksamheten. Lika viktigt är att hon som professionell yrkesutövare själv också får kunskap och en känsla av mening från föräldrarna (Intervju 3. oktober 2006). Detta exempel liknar Ostroms ursprungliga studie av medskapande mellan poliser och allmänhet i det att utbytet är ömsesidigt.

### *Kvalitet genom medskapande*

I vår studie av medskapande inom barnomsorgen framstår kvalitetsarbetet som både framgångsrikt och effektivt i de föräldrakooperativa förskolorna. Exempelvis upplever de en bättre tillgång till resurser, trots att de i samtliga fall är små förskolor som till skillnad från de kommunala förskolorna inte har en stor organisation bakom sig. Detta verkar bero på dels att de kan kommunicera behov mellan olika aktörer på förskolan bättre och dels att de har kortare beslutsvägar (Vamstad, 2007: 213-214). Samma sak verkar av samma anledning gälla personalens arbetsmiljö, både den psykosociala och den fysiska arbetsmiljön är märkbart bättre på kooperativen trots att dessa har mindre resurser än de kommunala förskolorna (Vamstad, 2012a; Pestoff och Vamstad, 2014). Även föräldrarna upplever just kommunikationen och flexibiliteten i en mindre organisation som bättre, de kan anpassa sin användning av barnomsorgen i en direkt dialog med personalen på ett sätt som underlättar deras vardag och i denna mening ökar deras handlingsfrihet (Vamstad, 2007: 223).

### *Medskapande och segregation*

Medskapande som en relation baserad på voice kan, som redan konstaterats, vara svår att upprätthålla för vissa mottagare av tjänsten. Precis som i fallet med kvasi-marknader så har klass och annan bakgrund betydelse för i vilken utsträckning man kan nå individuell frihet genom voice (Vamstad, 2014). De kooperativa förskolorna i studien har en mycket lägre andel föräldrar med invandrarbakgrund och de som trots allt finns har ofta varit i Sverige länge, de kommer ofta från Europa och de är ofta högutbildade (Vamstad, 2007; Intervju 21. februari 2007; 22. februari 2007). Föreståndaren för det föräldrakooperativ i studien som hade flest föräldrar med invandrarbakgrund menar också att det kan vara väldigt svårt att få dessa att förstå principen om medskapande och att de i många fall valt kooperativet utan att veta vad det betyder eller för att det inte fanns något annat (Intervju 20. februari 2007). Samma sak verkar gälla inkomst och utbildningsnivå. I vår studie hamnade 61 pct. av de föräldrakooperativa föräldrarna i den översta inkomst kategorin men endast 12 pct. av de i den kommunala förskolan. 83 pct. av kooperatörerna hade högre utbildning jämfört med 49 pct. i de kommunala förskolorna och 94 pct. av de kooperativa föräldrarna levde i hushåll med två föräldrar att jämföra med 83 pct. vid de kommunala förskolorna. Det finns, kort sagt, inget som tyder på att medskapande i sig skulle vara ett mer inkluderande sätt att nå individuell frihet, tvärtom verkar medskapandet ställa krav som utesluter vissa grupper ännu effektivare än vad valfrihet på kvasi-marknaden gör.

## Slutsatser

Som vi har sett så finns det många aspekter att ta i beaktande då man studerar individualisering genom medskapande i relation till individualisering genom kvasi-marknader. Båda modellerna har uppenbarligen betydelse för både den individuella friheten och för effektiviseringen och kvalitetsutvecklingen av dessa välfärdstjänster. Kvasi-marknader utgår från exit och de erbjuder mottagaren av tjänsten möjligheten att i relativ isolering välja utförare. Denna individuella frihet sker dock inom en snäv institutionell ram, mottagaren kan välja mellan de utförare som finns i enlighet med en marknadslogik begränsad till kontraktsöverenskommelser som i regel sker vid ett enda tillfälle. Vid medskapande har mottagaren av tjänsten friheten att genom voice påverka och utveckla tjänsten långsiktigt. Begränsningen i det fallet är istället att påverkan sker i ett socialt sammanhang, vilket dels innebär kompromisser med andra mottagare och dels en utmaning för utföraren. Båda modellerna har begränsningar av deltagandet, kvasi-marknader kan vara svåröverskådliga och medskapande kräver en viss grad av engagemang. Båda modellerna verkar i olika utsträckning missgynna deltagande av vissa mottagare utifrån klass, utbildning och huruvida de är födda i Sverige. Särskilt påtaglig verkar denna effekt vara i medskapande som kräver en viss grad av social integration, kunskap och tillit, såväl som tid och kanske även andra resurser. Väl genomfört medskapande kan dock genom sin flexibilitet och ömsesidighet utvecklas att passa fler om bara tillräckligt med arbete läggs på att facilitera det och dessutom kan medskapande i sig vara ett sätt att socialt integrera marginaliserade grupper genom delaktighet i de välfärdstjänster som ändå brukas i vardagen. Medskapande verkar alltså verkligen vara mer kompatibelt med Marshalls beskrivning av det sociala medborgarskapet, det är en form av individualisering som leder till mer istället för mindre social interaktion i genomförandet av socialpolitiken.

Vad gäller effektiviteten så verkar den alltså knappast gynnas av medskapande men det är sällan heller avsikten. Empirin från förskolorna pekar på att det tvärtom krävs mer resurser, framför allt i form av arbetstid men också att resultatet under lyckliga omständigheter kan bli mycket bättre eftersom de professionellas insatser matchas av föräldrarnas. Inom barnomsorgen går det alltså att se att medskapade ställer stora krav på utföraren och – vilket är mer allvarligt – även på mottagaren av tjänsten. När medskapandet fungerar så leder samarbetet mellan utförare och mottagare dock både till bättre fungerande drift av verksamheten och till en högre kvalitet i tjänsterna. Det finns med andra ord förutsättningar för kollektivt handlande även om de är svåra att administrera, vilket går emot tanken på rationell individuell nyttomaximering som den beskrivs i teoridelen. Sverige har under de senaste 20 åren ganska

ensidigt satsat på individualisering av välfärdstjänster genom etableringen av en lång rad kvasi-marknader, även på områden där de visat sig ha flera negativa konsekvenser och inga av de positiva de avser att uppnå. Medskapande inom alla områden där det är möjligt är därför ett viktigt exempel på att välfärdstjänsterna kan individualiseras utan marknadslösningar och att politiskt styrda, offentliga monopol inte är det enda alternativet till valfrihet på en kvasi-marknad. Än saknas dock i Sverige det politiska initiativet att utforska och implementera möjligheterna med medskapande.

## Källförteckning

- Alford, John (2013). The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review* 16 (3): 299-316.
- Baharad, Eyal och Schmuël Nitzan (2000). Extended preferences and freedom of choice. *Social Choice and Welfare* 17: 629-637.
- Benjamin, Lehn (2014). Nonprofit performance: bringing the user back in. Paper, ISTR 11th International Conference, Münster, 22.-25. juli.
- Brandsen, Taco och Jan-Kees Heldermaun (2012). The conditions for successful co-production in housing: a case study of German housing cooperatives, kapitel 9 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Brown, Kerry, Robyn Keast, Jennifer Waterhouse, Glen Murphy och Myrna Mandell (2012). Co-management to solve homelessness: wicked solutions for wicked problems, kapitel 11 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Burns, Diane, Paula Hyde, Anne Killett, Fiona Poland och Richard Gray (2012). Participatory organizational research: examining voice in the co-production of knowledge. *British Journal of Management* 25: 133-144.
- Burrows, Paul (1993). Patronising paternalism. *Oxford Economic Papers* 45 (4): 542-571.
- Davis, Gina och Elinor Ostrom (1991). A public economy approach to education: choice and co-production. *International Political Science Review* 12 (4): 313-335.
- Dezeure, Karolien och Filip de Rynck (2012). Don't bite the hand that feeds you? On the partnerships between private citizen initiatives and local government, kapitel 13 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Durose, Catherine, Yasminah Beebeejaun, James Rees, Jo Richardson och Liz Richardson (2012). *Towards Co-production in Research with Communities*. London: Arts and Humanities Research Council.

- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fotaki, Marianne (2009). Are all consumers the same? Choice in health, social care and education in England and elsewhere. *Public Money and Management* 29 (2): 87-94.
- Freise, Matthias (2012). Co-producing safety or participative window dressing? Regulation partnerships in German local governance arrangements, kapitel 14 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hudson, Pete (1998). The voluntary sector, the state and citizenship in the United Kingdom. *Social Service Review* 72 (4): 452-465.
- Jakob, Frank och Birgit Rettinger (2011). The value of customer co-production in value creation. *Research paper*, ESCP Europe Campus Berlin.
- Lister, Michael (2005). Marshall-ing social and political citizenship: towards a unified conception of citizenship. *Government and Opposition* 40 (1): 471-491.
- Lund, Stefan (2007). Valfrihet och konkurrens – utvecklingstendenser inom gymnasieutbildningen. *Pedagogisk forskning* 12 (4): 281-300.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965). The right to welfare. *Sociological Review* 13 (3): 261-272.
- Möller, Tommy (1996). *Brukare och klienter i välfärdsstaten: Om missnöje och påverkan inom barn och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.
- Munn-Giddings, Carol (2014). Citizens research groups: a critical reflection on supporting the development of research groups run by and for citizens. Paper, ISTR 11th International Conference, Münster, 22.-25. juli.
- Orr, Kevin och Mike Bennet (2012). Down and out at the British library and other dens of co-production. *Management Learning* 43 (4): 427-442.
- Ostrom, Elinor (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian Political Studies* 23 (1): 3-16.
- Ostrom, Elinor, Roger B. Parks, Gordon P. Whitaker och Stephen L. Percy (1978). The public service production process: a framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal* 7 (1): 381-389.
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker och Rick Wilson (1981). Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal* 9 (7): 1001-1011.

- Pestoff, Victor (2012). New public governance, co-production and third sector social services in Europe: crowding in and crowding out, kapitel 19 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- Pestoff, Victor och Johan Vamstad (2014). Enriching work environment in the welfare service sector: the case of social enterprises in Swedish childcare. *Annals of Public and Cooperative Economics* 85 (3): 353-370.
- Porter, David O. (2012). Co-production and network structures in public education, kapitel 8 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge
- Schlappa, Hans (2012). Co-management in urban regeneration: new perspectives on transferable, collaborative practice, kapitel 12 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.
- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag om Valfrihetssystem*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Vamstad, Johan (2007). *Governing Welfare: The third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Vamstad, Johan (2012a). Co-production and service quality – the case of cooperative childcare in Sweden. *Voluntas* 23 (4): 1173-1188.
- Vamstad, Johan (2012b). Kooperativt företagande i Sverige: En kunskapsöversikt om det kooperativa företagandets betydelse för demokrati, välfärd och tillväxt. Stockholm: Sektor 3.
- Vamstad, Johan (2014). Too much information and too little knowledge? An attempt to explain findings from the Swedish voucher system for upper secondary education. *Journal of School Choice* 8 (4): 567-588.
- Vancoppenolle, Diederik och Bram Verschuere (2012). The challenges of co-management for public accountability: lessons from Flemish childcare, kapitel 18 i Taco Brandsen, Victor Pestoff och Bram Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector, and Co-production*. New York: Routledge.

## Intervjuer

- Intervju 3. oktober 2006. Kooperativ förskolechef
- Intervju 7. oktober 2006. Kommunal förskolechef
- Intervju 13. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 20. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 21. februari 2007. Kooperativ förskolechef
- Intervju 22. februari 2007. Kooperativ förskolechef