

# Privatisering av den kommunala verksamheten

En historisk förändringsprocess

Henrik Alenius och Tobias Wallin

# Abstract

Efter den svenska välfärdsstatens uppbyggnad ansåg man att den svenska förvaltningen var i behov av reformer. Dessa reformer skulle komma att förändra i stort sett hela den kommunala verksamheten, vissa kommuner mer än andra. Reformerna hade till stor del inspirerats av de idéer som av forskare kommit att kallas New Public Management. Då de fundamentala tankegångarna inom NPM har nyliberala förtecken, verkar det rimligt att anta att högerpartier varit mer mottagliga för dessa idéer än vänsterpartier. Den kommunala förvandlingen har dock påverkat de flesta kommunerna oavsett politisk färg, vilket leder oss pröva teorier och hypoteser, med den ideologiska grunden som förklaringsfaktor till anammandet av dessa reformer.

Genom att studera samtliga svenska kommuners tillämpande av dessa reformer kan vi med hjälp av olika förklaringsvariabler som, ideologi, ekonomi, kommuntyp, geografiskt läge, stärka eller falsifiera de teorier vi prövar. Ett mönster går att finna mellan ideologi och tillämpning av NPM-reformer. Intressant nog har även socialdemokraterna som står på vänstersida i blockindelningen i svensk politik tillämpat många av dessa reformer.

Efter en enfallsstudie av den kommun som tillämpat dessa idéer i högst utsträckning kan vi finna andra förklaringar på reformvilja. Dessa förklaringar består av historiska händelser och enskilda aktörers agerande, samt den organisationskultur som råder inom varje enskild kommun.

*Nyckelord:* privatisering, New Public Management, kommun, ideologi, historisk institutionalism

# Innehållsförteckning

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Inledning</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1.1 Bakgrund och syfte .....   | 1         |
| 1.2 Begreppen privatisering och New Public Management.....   | 1         |
| 1.3 Problemformulering och frågeställning .....  | 2         |
| 1.4 Metod och hypoteser.....   | 2         |
| 1.5 Perspektiv och teoretisk diskussion .....  | 4         |
| 1.6 Historisk institutionalism .....   | 5         |
| <b>2 Historiskt perspektiv</b> .....   | <b>7</b>  |
| 2.1 De historiskt viktigaste händelserna inom svensk förvaltning.....                                      | 7         |
| 2.2 Den svenska välfärdens början och det kollektiva tänkandet.....  | 7         |
| 2.3 Individsamhället och välfärdspolitikens nya fas .....  | 8         |
| 2.4 Kommunernas förändring .....   | 11        |
| <b>3 Den kvantitativa undersökningen</b> .....   | <b>12</b> |
| 3.1 Ideologiska och strukturella förklaringsfaktorer för privatisering av den kommunala verksamheten ..... | 12        |
| 3.2 Strukturella förklaringsansatser.....  | 13        |
| 3.2.1 Privatisering med ekonomisk förklaringsvariabel .....  | 13        |
| 3.2.2 Privatisering med kommundyp som förklarande variabel .....   | 14        |
| 3.3 Ideologiska förklaringsansatser .....  | 15        |
| 3.3.1 Privatisering med kommunstyrelse som förklarande variabel .....                                      | 15        |
| 3.3.2 Privatisering med ideologi som förklaringsvariabel.....  | 16        |
| 3.3.3 Privatisering med kommunstyrelse ordförande som förklarande faktor.....                              | 16        |
| 3.3.4 Införandet av kundvalssystem beroende på KS ordförandes partitillhörighet.....                       | 17        |
| 3.4 Slutsats .....   | 17        |
| <b>4 Teoretisk diskussion om andra förklaringar</b> .....  | <b>19</b> |
| 4.1 Divergenstesesen och konvergenstesesen .....   | 19        |
| <b>5 Kvalitativa delen</b> .....   | <b>21</b> |
| 5.1 Metodologiska överväganden för den kvalitativa studien .....   | 21        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 5.2      | Fallet Nacka.....                                    | 22        |
| 5.3      | Från teori till praktik.....                         | 24        |
| 5.4      | Nacka kommun och dess kommunstyrelseordförande ..... | 25        |
| 5.5      | Den enskilde aktören.....                            | 27        |
| <b>6</b> | <b>Slutsats sammanfattande analys .....</b>          | <b>29</b> |
| <b>7</b> | <b>Referenser .....</b>                              | <b>30</b> |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

I denna uppsats uppmärksammas de mer eller mindre radikala förvaltningspolitiska reformer som genomförts i många kommuner sedan början av 1980-talet. Förändringarna och graden av den kommunala verksamhetens omorganisering har skilt sig från kommun till kommun men det är antagligen svårt att finna någon kommun som helt undgått att påverkas av reformerna.

Förändringarna har tagit sig uttryck i en omfattande decentralisering eller överlåtelse av beslutsmyndighet och i sättet att leda verksamheten. I forskningslitteraturen brukar reformerna ofta gå under beteckningen *New Public Management* (NPM). NPM är i mångt och mycket ett paraplybegrepp och har ingen precis definition vilket kan illustreras med detta citat, skrivet Rune Premfors: ”*Denna benämning på reforminnehållet [NPM] är dock ingen skapelse av reformivrarna själva – uttrycket är istället ett påhitt av forskare som sökt en lämplig sammanfattande beteckning på vad man sett som en viktig ny trend eller reformrörelse*” (Premfors m.fl. 2003, s.324). NPM innehåller beteckningar som målstyrning, beställar- utförarmodell, kundval, brukarstyrning, bolagisering, företagisering, kontraktstyrning, privatisering. Svaren på varför reformerna fått fäste inom den svenska förvaltningen kan sökas på flera håll, bland annat i en allmän kritik mot byråkratin och misstro mot centralstyrning, en strävan efter ekonomisk effektivitet och i ett mer individualistiskt ideologiskt klimat under 80- och 90-talet] (Lantto 2004:2). Vår avsikt är att undersöka varför dessa reformer kommit att få ett så starkt fäste inom den kommunala verksamheten.

## 1.2 Begreppen privatisering och New Public Management

Vi kommer i denna uppsats använda begreppen *privatisering* och *NPM* synonymt. Till begreppet NPM finns det ingen gemensamt existerande definition (Premfors et al. 2003:324f). Vi har i vår uppsats definierat begreppen på följande vis: mål- och resultatstyrning, beställar- utförarmodell, kundval, brukarstyrning, bolagisering, företagisering, kontraktstyrning.

När vi inte explicit skriver att detta gäller den offentliga verksamheten ska det förstås implicit. Begreppet NPM innebär allt som oftast att den privata och offentliga sektorn i allmänhet inte behöver åtskiljas, de båda kan och bör styras samt administreras efter samma principer som den privata sektorn. Privata organisationers värderar effektivitet och deras intressen inriktar sig främst på inkomster, vinst och ekonomiskt överskott. Det bör dock poängteras att det existerar en gråzon mellan offentlig och privat sektor. Organisationer kan vara offentliga i ett avseende och privata i ett annat, till exempel kan staten finansiera ett privat företag, vars produktion som utförs privat ska gynna den offentliga sektorn (Christensen et al. 2005: 15).

### 1.3 Problemformulering och frågeställning

Vi anser att reformerna av den offentliga sektorn påverkat medborgarna i Sverige i en stor utsträckning. Vi startade denna uppsats i hopp om att kunna förstå och förklara varför dessa förändringar genomförts. Vi sökte svar på varför beslutsfattare i Sverige ansåg att det var nödvändigt att omorganisera den kommunala verksamheten, vilka var skälen, hur har den politiska diskursen sett ut och förändrats? Vi ville finna svar och förklaringar på dessa historiska frågor för att bättre kunna förstå vår samtid. *Mer precist är vi ute efter att ta reda på vilka faktorer som påverkar en kommun att privatisera den kommunala verksamheten.*

### 1.4 Metod och hypoteser

Vår avsikt är att genom en kvantitativ undersökning söka svar på vilka faktorer som påverkar en kommun att privatisera delar av den kommunala verksamheten. För att göra detta kommer vi använda oss av kommundatabasens privatiseringsindex (Kfaka03, variabel 1003 privrang) och på så sätt kunna indexera kommunerna efter hur mycket reformer som kan kopplas till de idéer som av forskarvärlden betecknas New Public Management.

Innan vi gjort undersökningen var vi av åsikten att förändringsreformerna som genomförts i kommunerna, gjorts av ideologiska och ekonomiska skäl. Vi trodde att det var kommuner med borglig majoritet, samt de kommuner med dålig ekonomi som i högst grad privatiserade verksamheten för att få rätsida på sin ekonomiska situation. Vi förväntar oss finna att de kommuner med ett borgligt

styre är mer benägna att privatiserat den kommunala verksamheten i högre utsträckning än kommuner med vänstermajoritet. Vi tror inte att en kommuns geografiska placering har någon betydelse för kommunens benägenhet att privatisera verksamheten. Vi tror även att historiska händelser och enskilda personer haft en betydande roll för förändringsprocessen mot en mer privat kommunal verksamhet.

För att besvara varför vissa kommuner väljer att privatisera den kommunala verksamheten och andra inte, formulerade vi två hypoteser. Dessa hypoteser har vi hämtat från den forskningslitteratur som gjorts på området och det är dem vi har använt vid den kvantitativa undersökningen.

- 1. Hypotesen om ideologi: Införandet av NPM reformer i den kommunala verksamheten är ideologiskt förankrade. Högerblocket är mer benäget till dess införande medan en konservativ inställning till NPM reformer är att väntas från vänsterblocket (Bäck 2006:248; Håkansson 1997:24).
- 2. Hypotesen om struktur: att ekonomiska och geografiska faktorer, samt typ av kommun påverkar en kommuns benägenhet att privatisera dess verksamhet. (Schmidt 1986:48ff).

Listan över förklaringsfaktorer som kan tänkas påverka reformviljan i en kommun kan göras lång, vissa svar är dock lättare att hitta med hjälp av en kvalitativ ansats än med en kvantitativ dito och viceversa.

Då vår kvantitativa undersökning inte kan ge oss alla svar på vilka orsaker som fått vissa kommuner att privatisera sin verksamhet mer än andra har vi valt att även göra en kvalitativ enfallsstudie, där vi i synnerhet intresserar oss för historiska händelser och enskilda aktörer.

Då vi är speciellt intresserade av de kommuner som privatiserat den kommunala verksamheten i stor utsträckning, kommer vi att undersöka en kommun som till stor del infört dessa idéer. Vi kommer utifrån den kvantitativa undersökningen få svar på vilken denna kommun är.

Vi kommer i den kvalitativa delen använda oss av flera olika hypoteser och teorier för att förklara och förstå varför kommunen vi granskar agerat på det sättet den gjort. Arbetet med den kvalitativa delen bygger också i hög utsträckning på en intervju med en av Sveriges längst sittande kommunstyrelseordförande. Vi har även använt oss av officiella policydokument och rapporter gällande den granskade kommunen.

För att förstå och kunna förklara varför den kommunala verksamheten ser ut som den gör idag kommer vi starta vår undersökning med att anlägga ett historiskt perspektiv. Utifrån det kommer vi få kunskap om vilka de relevanta händelserna varit.

## 1.5 Perspektiv och teoretisk diskussion

Vad är det som styr en kommuns agerande? Hur kan man förklara deras agerande? Det finns flera perspektiv vilka man kan nyttja för att analysera en institution, organisation och som i vårt fall kommun (det innebär implicit för en kommun att vara både en samhällig institution och organisation).

Tre grundläggande perspektiv kan dock urskiljas. Dessa tre perspektiv har dock fundamentalt olika uppfattningar om varför och hur en kommun agerar som den gör. Enligt en teori ses den kommunala verksamheten som ett utflöde av samhället, ett s.k. *strukturellt perspektiv*. Den kommunala förvaltningen ses inte som självständiga aktörer, utan den anses ha en externt skapad roll och målsättning. Den kommunala verksamheten ser ut som den gör därför att kommunens invånare valt de politiker de som ska representera deras vilja. Medborgarnas intressen representeras och tillgodoses således i den kommunalt förda politiken. Samhällsstrukturen och dess förändring, normalt förtydligad i ekonomiska eller kulturella termer, avgör kommunens målsättning och agerande.

Enligt det andra perspektivet, kallat *aktörperspektiv*, betraktas de kommunala organisationerna som handlingskraftiga och självständig aktörer med egna målsättningar. Den kommunala organisationen ses som en rationell aktör med stor frihet att agera utifrån ledningens direktiv. Den kommunala ledningen strävar efter att gynna egennyttan vilket också styr dess målsättning och därmed agerande. Dock behöver inte en rationalistisk teori av detta slag innebära att aktören har en självisk målsättning. Den grundläggande idén är att aktören antas agera konsekvent i syfte att uppnå det utsatta målet, exempelvis att tillfredsställa kommunens invånares intressen.

Det tredje och sista perspektivet, *organisationsteoretiskt perspektiv*, gör gällande att kommuner varken är ett utflöde av samhällsstrukturen eller någon handlingskraftig aktör med ett speciellt mål för sitt agerande. I stället är det den interna organiseringen och strukturen hos kommunen, de maktförhållanden och regler inom organisationen, som antas bestämma varför och på vilket sätt en kommun kommer att agera eller inte agera (Erlingsson et al. 2005: 62,63f, 68f, 79).

För att förklara kommuners agerande är alla dessa perspektiv användbara och värdefulla fast på olika sätt, vilket beror på vad man vill förklara och förstå och utifrån vilka premisser. Vi kommer i våra undersökningar beröra dem alla på ett eller annat sätt med teorier eller hypoteser på mellan nivå. Vilket perspektiv man finner lämpligast har ofta att göra med ens egna subjektiva uppfattning om hur världen är beskaffad (ontologi) och hur vi kan få kunskap om den (epistemologi).

Vårt att notera är dock att undertecknad och medförfattare finner aktörperspektivet som det bästa alternativet vid analys av den kommunala verksamheten. Detta är något som kommer uppenbara sig i texten då vi redogör för den historiska diskurs som utspelat sig gällande den svenska förvaltningens reformer, samt vid analys av den enskilda kommunen Nacka. Framförallt har vi vid analys använt oss av *nyinstitutionalism*, mer specifikt *historisk institutionalism* (mer om det nedan). Nyinstitutionalism utgörs av flera olika inriktningar med



ganska litet gemensamt. Förenklat är det gemensamma draget för alla nyinstitutionalister att de understryker vikten av de sociala fenomen de väljer att kalla institutioner.

Förutom historisk institutionalism är *rational choice-institutionalismen* och den *sociologiska institutionalismen* vanligt förekommande forskningstraditioner. Rational choice-institutionalismen utgår från att mänskliga beteendet är just rationalistiskt och ska tolkas därefter, medan den sociologiska institutionalismen föreställer sig människan till stor del styrd av sociala normer och traditioner (Premfors et al. 2003:51f). Dessa teorier har alltså väsentliga likheter med de perspektiven som presenterades ovan. Vår översiktliga redogörelse av dessa perspektiv och teorier har gjorts för att läsaren själv ska kunna hänga med i diskussionen och förstå dess teoretiska tillämpning på empirin, samt ta ställning till huruvida vår analys är legitim eller inte.

## 1.6 Historisk institutionalism

Vår undersöknings centrala studieobjekt är Sveriges kommuner, således har vi samhälliga institutioner för ögonen och dessa bör i grundläggande avseenden beskrivas och förstås som institutionaliserade idéer, normer och kunskaper (Premfors et al:54). Då vi dessutom studerar kommuners förändringar och stabilitet över tid bedömer vi *historisk intitutionalism* vara särskilt fruktbart för att analysera och förklara dessa historiska skeenden, samt hjälpa oss förstå vår egen tids förändringar.

Historien kan inte ge oss alla svar, men den har vanligtvis stor betydelse i beskrivningen och i möjliga förklaringar av utvecklingsförlopp och händelser. Vi ansluter oss till uppfattningen att vad som är rationellt beteende och hur detta bör värderas tillhör de fenomen i samhället som är historiskt variabla (Premfors et al: 52).

Den historiska intitutionalismen erbjuder ett antal analysverktyg vid forskning kring reella processer och företeelser som utspelat sig i det förflutna och vi kommer fåordigt men kärnfullt beskriva de metodologiska verktyg som varit relevanta för vår undersökning. Det första och för historisk institutionalism mest fundamentala analysverktyg kan beskrivas som en "lins" med vilken vår uppmärksamhet riktas mot vissa historiska händelser framför andra möjliga bestämningsfaktorer.

Ett andra och för oss mycket viktigt metodologiskt hjälpmedel utgörs av idén om *stigberoende* (path dependency) eller som det även kallas *spårbundenhet*. Stigberoende skapas ur "kritiska" moment eller händelser i vissa historiska ögonblick och utifrån just det momentet eller händelsen bestäms historietutvecklingen på en process eller händelsekedja (Premfors et al: 52f; Erlingsson et al:51f). Vanligtvis innebär stigberoende att ett tidigt mönster upprepas eller reproduceras och om denna utveckling präglas av stabilitet och kontinuitet föreligger normalt några självförstärkande processer. Det är värt att

notera att det kritiska momentet till synes kan verka betydelselöst och svårt att observera medan stigberoende ofta är fullt synliga samhällsprocesser med kännbara följder (Premfors et al:53). De minsta händelserna kan alltså få oväntat stora konsekvenser.

Ytterligare ett slags verktyg är av betydande vikt för vår studie, närmare bestämt föreställningarna om *timing* och *sekvenser*. Händelser som till stor del liknar varandra kan leda till vitt skilda resultat beroende på när i tiden de inträffar, dessutom kan en serie händelsers konsekvenser skilja sig åt beroende på i vilken ordning dessa händelser inträffar.

Den sista uppsättningen verktyg utgörs av *idéers* och *ideologiers inflytande* i olika historiska processer (Premfors et al:54). Detta utesluter inte att materiella faktorer och förhållanden kan ha en stor betydelse för samhällsutvecklingen (i vår kvantitativa del använder vi oss bl.a. av kommuners ekonomiska resurser för att se på skillnader dem emellan).

Det är dessa metodologiska verktyg vi använt oss av för att förklara och förstå, varför vissa av våra svenska kommuners utveckling genomgått förändringar som karakteriseras av privatisering, medan andra kommuner i stället stått stilla i sitt förändringsarbete. Kan vi finna övertygande teoretiska argument som bidrar till en förståelse av en kommuns stabilitet, så har vi även tagit viktiga steg mot att förklara förändring. Vi är helt överens med Jacob Gustavsson när han beskriver hur svårt det är att förklara förändring: det är mycket enklare att förklara varför något är som det är, i stället för att framlägga bevis om när detta vid något tillfälle kommer förändras (Gustavsson 1998:25). Finner man vad som kännetecknar stabilitet i en kommun kan man också finna svar på vad som skulle kunna åstadkomma förändring inom den samma.

## 2 Historiskt perspektiv

### 2.1 De historiskt viktigaste händelserna inom svensk förvaltning

För att förstå och kunna förklara varför den kommunala verksamheten sköts som den gör idag bör man ha kunskap om den historik som skapat dess förutsättningar, möjligheter och struktur. I detta kapitel kommer vi att redogöra för de, av oss uppfattade, mest väsentliga förändringar den kommunala verksamheten genomgått, samt beskriva den diskurs som utspelat sig gällande den offentliga och kommunala verksamheten mellan 1940 – och 1990 – talet. Därtill kommer vi att analysera och tolka, de av oss uppfattade, mest betydelsefulla händelser som utspelat sig under historiens gång vilket påverkat utgången av kommunernas förvaltningspolitik och agerande.

### 2.2 Den svenska välfärdens början och det kollektiva tänkandet

Idag är Sverige ett land vilket i den nationella som i den internationella debatten kännetecknas av välfärd och en stor offentlig sektor. Så här har det knappast alltid sett ut. Före andra världskrigets var Sverige ett av de fattigaste och minst utvecklade länderna i Europa.

Efter krigets slut påbörjades en gigantisk utbyggnad av det svenska samhällets välfärdsanordningar. Dessa reformer av den offentliga sektorn har gett Sveriges medborgare samma grundläggande rättigheter till utbildning, omsorg och vård. För att den grundläggande sociala välfärden skulle tillfalla alla medborgare har dessa behov tillgodosetts av staten och inte tillåtits bli föremål för privat konsumtion (Häggroth:11). Skälen till den offentliga sektorns expansion under denna period var både politiska och ekonomiska. Då de svenska medborgarna i allt större utsträckning började flytta in till städerna krävdes stora investeringar i tjänster som transportsystem och nya anläggningar för el – och gasdistribution. Dessa tjänster är dels oerhört kapitalkrävande, dels uppfattades de som ”kollektiva” då flertalet medborgare var i behov av dem. Av dessa skäl ansågs det bäst att låta stat och kommun finansiera och producera dem. Till följd av

urbaniseringen uppstod nya familjeförhållanden när de gamla flergenerationshushållen splittrades och kvinnorna blev verksamma i arbetslivet. Det skapades således behov av äldreomsorg och barnomsorg. Med den ekonomiska tillväxten ökade i allmänhet efterfrågan på tjänster snabbare än efterfrågan på varor, och i synnerhet var det anspråken på vård, utbildning och barnomsorg som efterfrågades. Att dessa tjänster ska produceras i offentlig regi eller subventioneras av staten hade på denna tid två huvudskäl (Sören Häggroth 1991:12). För det första gynnas hela samhället och inte bara individen av god vård och utbildning. För det andra finns det fördelningspolitiska motiv med att finansiera dessa verksamheter genom skatter i stället för att låta marknaden bestämma priset. Detta ger uttryck för en politisk preferens om att fördela produktionsresultatet mellan medborgare jämlikare än vad marknaden ensam är kapabel till. Alltså, med de omständigheter och förutsättningar som förekom vid denna tid ansågs hela samhället vinna på, samt bli mer jämlikt, om stat och kommun sörjde för folkhälsan som finansierades genom skatt. Som vi ska se nedan kommer detta ”kollektiva” tänkande förändras med tiden.

## 2.3 Individsamhället och välfärdspolitikens nya fas

Välfärdssamhället uppbyggnad pågick i närmare fyrtio år. Under 1980-talets senare del var den politiska enigheten ganska stor beträffande att den offentliga sektorn inte längre skulle fortsätta öka sin andel BNP, och till följd av det var välfärdspolitikens uppbyggnad i sitt slutskede.

Den nya eran i välfärdspolitikens skulle nu i stället för en utbyggnad av samhällets resurser handla om att förvalta och utnyttja dessa resurser på bästa möjliga sätt. Under uppbyggnadsepoken var det många problem som åsidosattes eller inte tillägnades tillräckligt med tid, bland annat prioriterades ofta kvantitet före kvalitet (Häggroth 1991:25).

Skälen till att den offentliga sektorn inte längre kunde expandera som tidigare var två. För det första var den offentliga sektorns utökning beroende av att kunna anställa ny arbetskraft, vilket var betydligt svårare vid denna tid. Tidigare hade massvis med kvinnor som ville arbeta stått utanför arbetsmarknaden, de anställdes då i en enorm omfattning till den offentliga sektorn. Nu var kvinnorna nästan lika aktiva som männen på arbetsmarknaden vilket resulterade i att det inte fanns samma förutsättningar att rekrytera arbetskraft till den offentliga. För det andra var det även svårare att höja tillgången på resurser genom en höjning av skatterna då skattetaket i princip hade nåtts (Häggroth: 25, 27).

Då den offentliga sektorn tillgodosatt de kollektiva basbehov dess medborgare eftersökt förändrades efterfrågan på tjänster. När medborgarna vant sig av att få sina behov som vård, omsorg och utbildning tillfredställda förändrades anspråken. Kraven på samhället förändrades i takt med att vi fick det allt bättre, medborgarnas preferenser om vad ett ”gott” liv innebär ändrade karaktär från att vara *kollektiva* till att bli *individuella* (Håkansson 1997:7f, Möller 1996:13, Häggroth 1991:26). Förenklat förändrades allmänhetens krav på stat och kommun

till att låta på detta vis: Det är inte tillräckligt med sjukvård åt alla utan det ska vara bra sjukvård, det ska inte bara vara skola åt alla utan en bra skola. Det räcker inte med att tjänsterna finns tillgängliga när de behövs, de ska dessutom vara bra tjänster (Häggroth 1991:26).

I SOU 1991: 36 beskrivs en värderingsförskjutning hos medborgarna på detta vis: ”från enhetlighet mot en större grad av mångfald, variation och individualism” (Håkansson 1997:8). Enligt detta synsätt kom värderingsförskjutningen få genomslag av att partierna gjorde förändringar i marknadsekonomisk riktning på grund av en allmän kritik av den offentliga sektorn och genom utgången av valet 1991 då de marknadsliberala partierna skördade stora framgångar i riksdag och kommuner. Detta perspektiv vidhåller alltså att förändringarna mot en marknadsekonomisk riktning hade sin början hos *medborgarna* vilket påverkade partierna att förändra sin politik så att det passade de nya kraven på valfrihet, kvalitet och individualism. Detta synsätt betraktar vi som missvisande och felaktigt. Vi anser att förändringarna startade på elitnivå hos politikerna för att sedan påverka medborgarna att ändra uppfattning. Detta rör den klassiska frågeställningen om en stats valda representanter bör främja de medborgares intressen som legitimerat deras makt genom val, eller agera oberoende av dem för det allmänna bästa.

Då all offentlig makt ska utgå från folket i Sverige ses det som en självklarhet hos flertalet av våra politiker att det är medborgarna som bör bestämma riktningen på den politik som förs. Problemet uppstår i att förverkliga medborgarnas intressen i praktiken. Såväl de borgerliga partierna som socialdemokraterna förändrade sina partiprograms ståndpunkter till att teoretiskt och tillämpbart passa en marknadsekonomiskt baserad politik. Samtidigt som det riktades kritik mot den offentliga sektorn och framfördes förslag på genomgripande reformer av såväl borgerliga som socialdemokratiska politiker. Att även socialdemokraterna ändrade sin tidigare kritiska syn av marknadsekonomin fördelar till att vara mer välvilligt inställda påverkade uppfattningen hos stora delar av befolkningen (Håkansson et al 1997:8). Att just socialdemokraterna ändrade ställningstagande i en så ideologiskt viktig kärnfråga anser vi utgöra ett av huvudskälen till de förändrade attityderna hos de svenska medborgarna. Vi anser detta visa att det i hög utsträckning är politikerna som först ändrat sin politik vilket fått konsekvenserna av en förändring hos medborgarna attityder efteråt.

Om det stämmer att socialdemokraterna kommit att bli mer välvilligt inställda till den ekonomiska marknadens krafter kommer det framgå i vår kvantitativa undersökning där *ideologi* är en faktor för att förklara kommuners privatisering. Om så är fallet borde de socialdemokratiska kommunerna i viss mån ha privatiserat delar av den kommunala verksamheten om allt annat lika. Nu finns det självfallet en mängd andra faktorer som påverkar den förda socialdemokratiska politiken. Vi anser dock att en mer välvillig inställning från socialdemokratiskt håll gentemot NPM idéer är ytterst viktig för att förstå och kunna förklara den värderingsförskjutning som uppenbarats hos de svenska medborgarna.

Tommy Möller redogör i boken "Brukare och klienter i välfärdsstaten" för några andra viktiga skäl om varför en individcentrerad demokratimodell var på väg att ersätta en kollektivistisk. Där framhålls att medborgarna blivit allt mer självständiga och på egen hand väljer att försöka påverka *sin* situation samtidigt som de är mindre benägna att försöka påverka övergripande frågor som rör *flera* medborgare (Möller:13). Möller menar att denna utveckling kommit till stånd därför att medborgarna upplever en betydligt starkare känsla idag av att i högre grad kunna *påverka* sin egen livssituation än större allomfattande frågor. Så medborgarnas egen situation kommer prioriteras framför den mer avlägsna och generella debatten, då denna uppfattas vara svårare att påverka.

Möller diskuterar även hur medborgarnas engagemang ändrat karaktär. Trots att medborgarna blivit mer självständiga och att olika former av individuell opinionsbildning ökade i betydelse och storlek, så stagnerade eller till och med minskade partiaktiviteter (Möller: 14). Medborgarnas förändrade attityd från ett kollektivt tänkande till ett individuellt sådant, samt partiernas svårigheter att kanalisera medborgarnas engagemang, anser vi utgöra två historiskt sett viktiga skeenden för att förklara varför vissa kommuner kommit att privatisera stora delar av sin verksamhet. Denna tanke delar vi med Nacka kommuns styrelseordförande Erik Langby som vi intervjuat, dock är vi oense om huruvida det är de politiska partierna som utövat sin makt gentemot medborgarna och fått dem att ändra attityd, eller om det är medborgarna som påverkat partierna till att förändra sin politik. Denna oenighet återkommer vi till i den kvalitativa analysen.

De ökade kraven på kvalitet, valfrihet och självbestämmande ökade alltså då välfärds Sverige tryggt sörjde för att dess medborgares grundläggande behov tillfredställdes. Då den offentliga sektorn inte är benägen att möta dessa nya krav på bättre kvalitet eller anpassade tjänster skapas nya marknader för dem som har möjlighet och är villiga att betala lite mer. För att möta dessa nya "individuella" krav så skulle den offentliga sektorn i stället för att byggas ut genomgå standardförbättringar.

Att förbättra den offentliga sektorn är dock kostsamt och nu fanns det inte samma tillgång till de resurser som staten haft till sitt förfogande tidigare, vilket nämndes ovan. Dessutom ansågs möjligheterna till en förbättring av den offentliga sektorn vara beroende av den ekonomiska utvecklingen i stort, vilken i sin tur försämrades vid denna tid och ansågs fortsätta försämrans om inga nya åtgärder togs (Häggroth:28). Detta fick konsekvenserna att den offentliga verksamheten ansågs vara i behov av nya reformer för att effektiviseras. Tidigare hade välfärdspolitikens huvuduppgift varit att bygga upp en stor offentlig sektor, nu skulle dessa resurser i stället användas på ett effektivare sätt för att gynna medborgarna. Sören Häggroth beskriver denna tids omställning på detta vis: "Medan den politiska ambitionen tidigare kunde sammanfattas under slagordet "Mer pengar till reformer!" är ambitionen nu "Mer reformer för pengarna!"

## 2.4 Kommunernas förändring

Under den första delen av 1990 talet genomgick kommunerna stora förändringar. Det talas i allmänhet om en ”privatiserings våg”, enligt Anders Håkansson rör det sig dock om tre privatiseringsvågor. För att förstå hur vi har hamnat där vi är idag får vi titta på tre skilda förändringar av de svenska kommunerna som utspelades mellan 1940- och 1990 talet.

Den första reformen av den kommunala verksamheten kom till följd av att den upplevdes vara ineffektiv och på väg att bli allt för stor, den skulle då effektiviseras. En avgörande faktor för kraven på effektiviseringarna av kommunerna var kommunsammanslagningarna, storkommunreformen, 1952 och 1966 till 1974 (Wångmar 2003:16). Det var staten som krävde att de mindre kommunerna skulle gå ihop i större enheter för att nå stordriftsfördelar och för att befolkningen urbaniserades allt mer. För att för att spara pengar och effektivisera verksamheten skapade man större enheter, man antog att stordrift var det absolut mest effektiva sättet att producera välfärd på (Håkansson 1997:57).

Våg nummer två av förändringar genomfördes i mitten av 1970-talet och kom som en reaktion på den första vågens allt större utbredning av stordrift. När kommunerna slagits samman hade antalet folkvalda (politiker) och nämnder minskat drastiskt, för att stärka den lokala demokratien i kommunerna ville man flytta besluten närmare medborgarna, det infördes möjlighet att genomföra lokala folkomröstningar, ekonomiska stöd till de politiska partierna och för att få medborgarna att komma närmare besluten inrättade flera kommuner kommundelsnämnder.

Den tredje vågen som än idag fortfarande är aktuell är den som startades i samband med att den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1981 och startade ett omfattande reform arbete av kommunerna eftersom man upplevde att den samma tagit sig an en onödigt hög nivå av byråkratisering. Här börjar man se att New Public Management idéerna tydligt börjar träda fram i och med att man började betrakta medborgaren allt mer som en kund till kommun och stat, förvaltningen skulle bli serviceinriktad. Att medborgaren ska behandlas som en kund är tanken att utövaren (kommunen) ska sätta den enskilda kunden (medborgaren) främst för att undvika att de kommunala organisationerna inte ska glömma eller ignorera vilka som är deras uppdragsgivare och finansierare (Noordhoek et al. 2005:40). I organisationsformen gick förvaltningen från processtyrning till målstyrning vilket innebar att man ville stärka den politiska ledningen över förvaltningen och för att öka den offentliga sektorns effektivitet (Premfors et al. 2003: 285). Avsikten är att den politiska ledningen istället för att ägna sig åt detaljfrågor ägna sig åt att formulera övergripande mål som ska uppnås av underlydande organisationerna (Premfors et al. 2003: 285).

## 3 Den kvantitativa undersökningen

### 3.1 Ideologiska och strukturella förklaringsfaktorer för privatisering av den kommunala verksamheten

Vi har använt oss av kommundatabasens privatiseringsindex (Kfaka03, variabel 1003 privrang) för att beräkna kommuners genomsnittliga grad av privatiserad kommunal verksamhet. Genom att indexera kommuners grad av privatiserad verksamhet skapar vi en rangordningslista, ju högre medelvärde desto högre grad av privatiserad kommunal verksamhet. Det högsta medelvärdet en kommun kan få är 285, vilket skulle betyda att all kommunal verksamhet är privatiserad och medelvärdet 1 skulle betyda att ingen verksamhet är privatiserad. I figurerna står beteckningen ”Mean” för det sammanlagda medelvärdet av privatiserad kommunal verksamhet, ”N” står för antal kommuner.

Privatiseringsindexet innehåller följande fem variabler:

*1. Procent enskilt anställda i barnomsorg, skola, äldre och handikappomsorg samt hälso- och sjukvård 2. Procent elever i fristående skolor 3. Andel social hemhjälp ordinärt bonde som anordnas privat regi 4. Andel äldre med särskilt bonde privat regi 5. Andel barn 1-12 år, inskrivna i barnomsorg som bedrivs av icke-kommunal regi.* I undersökningen kommer dessa fem förklaringsfaktorer ha det samlade begreppet ”privatiseringsindex”.

Vi har använt oss av sex stycken oberoende variabler varav fem prövats mot privatiseringsindex för att kunna förklara kommuners variation av kommunal privatiserad verksamhet. Våra oberoende variabler består av: hur många skattekronor per invånare kommunen får in, vilken typ av kommun, vilket parti som innehaft ordförandeposten i kommunstyrelsen, vilken blocktillhörighet som kommunstyrelsens ordförande haft. Vi har även undersökt huruvida det spelar någon roll om KS ordförandes partitillhörighet är av betydelse för införandet av kundvalssystem. Vi har analyserat varje oberoende variabel för sig för att se hur de olika kommunerna skiljer sig från varandra eller liknar varandra. För att på så vis förklara i hur stor utsträckning ideologiska och strukturella faktorer inverkar på kommuners benägenhet att privatisera kommunal verksamhet (Esaiasson et al. 2005:52ff). Dessutom har vi undersökt om någon form av kundvalssystem tillämpas beroende av vilken partitillhörighet ordföranden i kommunstyrelsen har haft.

Som tidigare nämnts har vi vid tolkning av resultaten från kommundatabasen använt två hypoteser vilka vi skapat efter att sonderat den litterära terrängen på området:



- 1. Hypotesen om ideologi: Införandet av NPM reformer i den kommunala verksamheten är ideologiskt förankrade. Högerblocket är mer benäget till dess införande medan en konservativ inställning till NPM reformer är att väntas från vänsterblocket (Bäck 2006:248; Håkansson 1997:24).
- 2. Hypotesen om struktur: att ekonomiska och geografiska faktorer, samt typ av kommun påverkar en kommuns benägenhet att privatisera dess verksamhet. (Schmidt 1986:48ff).

## 3.2 Strukturella förklaringsansatser

### 3.2.1 Privatisering med ekonomisk förklaringsvariabel

| Kommun i     | Skattekr/inv   | Mean   | N   |
|--------------|----------------|--------|-----|
| storstadsomr | kvartil 2      | 113,20 | 1   |
|              | kvartil 3      | 187,30 | 4   |
|              | rikaste 25 %   | 207,39 | 37  |
|              | Total          | 203,24 | 42  |
| Övr landet   | fattigaste 25% | 131,92 | 70  |
|              | kvartil 2      | 131,03 | 69  |
|              | kvartil 3      | 129,18 | 68  |
|              | rikaste 25 %   | 154,73 | 36  |
|              | Total          | 134,28 | 243 |

**Figur 1.** Privatiseringsindex beroende av skattekr/inv 1995.

(Kvartil 2 och 3 finner vi intetsägande då de utgörs av så få kommuner).

I Storstadsområdena kan man tydligt se att de 25% rikaste kommunerna har privatiserat i störst utsträckning. Den rikaste fjärdedelen har privatiserat nära dubbelt så mycket mot den fattigaste delen, som i minst grad har anammat privata reformer. De mest privatiserade kommunerna i kategorin "övriga landet" är betydligt mindre privatiserade än de näst mest privatiserade i kategorin "storstadsområde". I det övriga landet har även den rikaste fjärdedelen av kommunerna privatiserat i högst grad, dock så är skillnaderna mellan rikaste och fattigaste kommunerna betydligt mindre än mellan fattiga och rika kommuner i storstadsområdena. Av detta kan vi dra slutsatsen att ju mer skatteintäkter, samt om kommunen finns inom ett storstadsområde, desto mer benägna tycks kommunerna vara att privatisera sin verksamhet. Alltså blir hypotes två bekräftad och vi hade fel i vårt antagande om att fattiga kommuner skulle privatisera i högre

utsträckning än rikare kommuner. Vårt antagande om att kommuners geografiska placering inte skulle påverka privatiseringsgraden visade sig även vara felaktig, då storstadsområdenas kommuner privatiserat verksamheten betydligt mer än övriga landets kommuner.

### 3.2.2 Privatisering med kommuntyp som förklarande variabel

| Kommun i     | Kommuntyp 1996 | Mean   | N   |
|--------------|----------------|--------|-----|
| storstadsomr | Sthlm-Gbg-Mlm  | 268,07 | 3   |
|              | Förorter       | 202,76 | 35  |
|              | St städer      | 228,50 | 1   |
|              | Me städer      | 156,40 | 1   |
|              | Övr större     | 136,90 | 1   |
|              | Övr mindre     | 113,20 | 1   |
|              | Total          | 203,24 | 42  |
| Övr landet   | Förorter       | 182,20 | 1   |
|              | St städer      | 181,29 | 24  |
|              | Me städer      | 150,94 | 38  |
|              | Industri       | 116,17 | 53  |
|              | Landsbygd      | 133,49 | 38  |
|              | Glesbygd       | 111,89 | 31  |
|              | Övr större     | 138,22 | 26  |
|              | Övr mindre     | 127,17 | 32  |
|              | Total          | 134,28 | 243 |

**Figur 2.** Privatiseringsindex, beroende av kommuntyp  
(geografiskt läge, invånarantal, storlek, mm.) 1996.

De kommuner tillhörande Stockholms, Göteborgs och Malmö-området har uppenbart privatiserats mest. Geografiskt sett är kommuntypen "glesbygd" den variabel som i minst grad är privatiserad. Även typerna "industri" och "landsbygd" har låga medelvärden av privatisering. Av detta kan vi återigen dra slutsatsen att den geografiska positionen av kommunen är relevant för införandet av privatiseringsreformer och därmed ges hypotes 2 ytterligare stöd.

### 3.3 Ideologiska förklaringsansatser

#### 3.3.1 Privatisering med kommunstyrelse som förklarande variabel

| Kommun i     | Parti för ordf i kom | Mean   | N   |
|--------------|----------------------|--------|-----|
| storstadsomr | m                    | 209,22 | 37  |
|              | fp                   | 113,20 | 1   |
|              | s                    | 170,40 | 4   |
|              | Total                | 203,24 | 42  |
| Övr landet   | m                    | 168,50 | 59  |
|              | c                    | 134,93 | 91  |
|              | fp                   | 125,32 | 4   |
|              | s                    | 110,23 | 84  |
|              | kds                  | 106,40 | 1   |
|              | lok p                | 163,10 | 1   |
|              | opol                 | 100,10 | 1   |
|              | Total                | 134,23 | 241 |

**Figur 3.** Privatiseringsindex beroende av parti för ordförande i kommunstyrelsen efter valet 1991.

Det som först som bör sägas är att 1991 var året då moderaterna dels vann riksdagsvalet men även tog över ordförandeklubban i en betydande del av kommunstyrelserna vilka tidigare haft en lång tradition av socialdemokratisk styrning.

Ur matrisen kan man utläsa att moderaterna i storstadsområdena skyndade på privatiseringsreformerna i både storstäder och övriga landet jämfört med övriga partier. Något man även kan utläsa ur matrisen är att moderaterna i till stor del privatiserade i högre grad än andra partier ute i landet, dock privatiserade moderaterna i de tre storstadsområdena betydligt mer än moderaterna i övriga landet.

Alltså kan vi även här konstatera att kommunernas geografiska position är av betydelse. Dessutom verkar partitillhörighet i hög grad påverka huruvida kommunen privatiserar sin verksamhet. Alltså ger detta såväl stöd till hypotes 1 som hypotes 2. Moderaternas ideologiska övertygelse visar sig inverka på deras villighet att privatisera.

### 3.3.2 Privatisering med ideologi som förklaringsvariabel

| Kommun i     | Blocktillh för KS-ordf | Mean   | N   |
|--------------|------------------------|--------|-----|
| storstadsomr | soc-soc                | 170,40 | 4   |
|              | borg-soc               | 194,34 | 23  |
|              | borg-borg              | 225,63 | 15  |
|              | Total                  | 203,24 | 42  |
| Övr landet   | soc-soc                | 111,02 | 82  |
|              | borg-soc               | 154,13 | 95  |
|              | borg-borg              | 135,85 | 59  |
|              | Total                  | 134,58 | 236 |

**Figur 4.** Privatiseringsindex, beroende av blocktillhörighet för KS-ordförande efter valen 1991 och 1994.

I matris fyra ser vi de 278 kommuner som haft en stabil politisk majoritet över två mandatperioder. Av det kan vi utläsa att där det funnits en stadigvarande borlig majoritet är graden av privatisering högre än alla andra politiska konstellationer. Noterbart är också att de stadigvarande socialdemokratiska majoriteterna varken återkommunaliserade eller privatiserade någon del av de kommunala verksamheterna i storstadsområdena. Således ger detta ytterligare stöd för hypotes 1, då en borglig majoritet privatiserat den kommunala verksamheten i större utsträckning än vänster majoriteter och kombinationer av vänster - höger majoriteter.

### 3.3.3 Privatisering med kommunstyrelse ordförande som förklarande faktor

| Kommun i     | Parti för ordf i KS | Mean   | N   |
|--------------|---------------------|--------|-----|
| storstadsomr | m                   | 225,63 | 15  |
|              | s                   | 170,40 | 4   |
|              | Total               | 214,01 | 19  |
| Övr landet   | m                   | 173,59 | 9   |
|              | cp                  | 126,75 | 41  |
|              | fp                  | 158,80 | 2   |
|              | s                   | 111,02 | 82  |
|              | Total               | 120,75 | 134 |

**Figur 5.** Privatiseringsindex, beroende av parti för ordförande i kommunstyrelsen efter valen 1991 och 1994.

I matris fem ser vi de kommuner som haft samma partitillhörighet på KS-ordföranden efter både valet 1991 och 1994. Av matrisen kan vi utläsa att i de kommuner där moderaterna fortfarande efter valet 1994 sitter kvar har de ökat graden av privatisering inom kommunerna, medan socialdemokraterna ej har ökat graden av privatisering. Av intresse är också att centerpartiet minskat graden av verksamhet i privatregi i de kommuner de haft KS-ordföranden i två mandatperioder. Detta ger vid handen att ideologi är relevant för graden av privatisering inom den kommunala verksamheten.

### 3.3.4 Införandet av kundvalssystem beroende på KS ordförandes partitillhörighet

|   |     | Parti för ordf i kom styr efter valet 1994 |              |             |               |             |             |
|---|-----|--|--------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
|   |     | m  | c            | fp          | s             | v           | kds         |
| Ngn form av kundvalssystem tillämpas 1998 | nej | 18<br>72,0%                                | 42<br>93,3%  | 2<br>100,0% | 197<br>95,2%  | 1<br>100,0% | 1<br>100,0% |
|   | ja  | 7<br>28,0%                                 | 3<br>6,7%    |             | 10<br>4,8%    |             |             |
| Total                                     |     | 25<br>100,0%                               | 45<br>100,0% | 2<br>100,0% | 207<br>100,0% | 1<br>100,0% | 1<br>100,0% |

**Figur 6.** Någon form av kundvalssystem tillämpas 1998 beroende av partitillhörighet för ordförande i kommunstyrelsen efter valet 1994.

Här kan det avläsas att moderaterna är de med ordförande i kommunstyrelsen som tillämpar någon form kundvalssystem i störst utsträckning. Det är dock värt att notera att en klar majoritet av de moderata kommunerna valt att inte införa någon typ av kundvalssystem. Anmärkningsvärt är också att medan moderaterna använder sig av kundvalssystem i 7 av 25 kommuner så har socialdemokraterna kundvalssystem i 10 av 207 kommuner. Av dessa siffror kan vi inte dra slutsatsen att partitillhörighet har en stor betydelse för införandet av kundvalssystem. Det är dock möjligt att konstatera att socialdemokraterna antingen själva infört kundvalssystemet i de aktuella kommunerna eller vid maktövertagandet fortsatt den moderata förvaltningspolitiken vad beträffar kundvalssystemet. Alltså visar detta att socialdemokraterna inte aktivt försöker motverka kundvalssystemet.

## 3.4 Slutsats

Det vi först kan konstatera är att det geografiska läget för en kommun har en avgörande roll huruvida kommunerna har infört någon form av idéer som kan härledas till New Public Management. Kommuner som tillhör någon av landets tre storstadsregioner (Stockholm, Göteborg och Malmö) har en betydligt högre grad av privatiserad kommunal verksamhet. Införandet av de privata reformerna sägs i

den historiska och aktuella diskursen vara nödvändiga då ekonomin inte tillåter expanderings av den offentliga sektorn och besparingar ses som ett måste för att klara de basala uppgifterna kommunen har. Detta till trots så visar vår undersökning just att det är de rikaste kommunerna i landet som har genomfört privatisering i högst grad. Alltså hade vi fel när vi antog att det skulle vara de fattigare kommunerna som införde dessa reformer. Det går även att se en spännande skillnad mellan en moderat kommun i storstaden och en moderat kommun i övriga landet. Den moderata kommunen på landet har privatiserats betydligt mer än en socialdemokratiskt styrd kommun i övriga landet, men den moderata kommunen på landet har privatiserat betydligt mindre än en moderat kommun i storstaden. Detta visar att hypotes 1 och 2 har förklaringsvärde och dess antaganden får stöd av vår undersökning.

Värt att notera är att i kommuner där socialdemokraterna tagit makten från ett tidigare borgerligt styre tycks de varken ha återkommunaliserat verksamhet som privatiserats, snarare har de ökat graden av privatisering för den kommunala verksamheten. Som vi tidigare nämnde trodde vi att de kommuner där socialdemokraterna styrde till viss del skulle privatisera sin verksamhet, då de ställt sig mer positiva till marknadens krafter. Ideologin har onekligen betydelse för i vilken utsträckning en kommun privatiserar verksamheten. Framförallt verkar moderaternas politiska övertygelser leda dem till att privatisera den kommunala verksamheten. Att även socialdemokraterna i relativt stor omfattning åtminstone fortsatt i moderaternas fotspår efter valet 1994, tyder på en förändring i synen på privatisering av den offentliga sektorn. Vår första hypotes stämmer så till vida att det framförallt är högerblocket som infört privatiseringarna, men till viss del även socialdemokratiska kommuner. Ett parti som avvek från de andra är centerpartiet som efter två stadigvarande mandatperioder minskat andelen privatiserad verksamhet. Vi tror att det finns andra faktorer som inte syns i vår kvantitativa undersökning vilket förklarar deras agerande, exempelvis deras förvaltningskultur inom den särskilda kommunen, samt partikulturen inom centerpartiet.

## 4 Teoretisk diskussion om andra förklaringar

### 4.1 Divergenstesesen och konvergenstesesen

Utifrån vår kvantitativa undersökning kan man inte argumentera för hur kulturella skillnader inom de kommunala organisationerna kan resultera i att vissa kommuner är mer konservativa till förändring medan andra är mer positiva och framåtskridande till förändring. Vi är dock övertygade om att kommunerna i hög grad påverkas av andra faktorer än de vi har testat i vår kvantitativa del, vilket leder oss att pröva andra teorier och hypoteser på den kvalitativa undersökningen. Exempelvis kan den partikultur, eller den organisationskultur som råder inom kommuner förklara varför vissa kommuner är mer benägna och positiva till en viss typ av förändring än andra (Erlingsson et al. 2005:50f).

Utifrån vår kvantitativa undersökning kan man dra slutsatsen att de kommuner som har en borglig majoritet är mest mottagliga för ett införande av NPM idéer, särskilt mottagliga verkar moderaterna vara. Socialdemokraterna är även relativt öppna för dessa reformer och centerpartiet verkar vara mest konservativa av dessa tre. Dessvärre går det inte att säga mycket om övriga partier då de inte ensamt sitter vid makten i tillräckligt många kommuner för att vi ska kunna generalisera. Men nu vill vi alltså stärka denna slutsats med hjälp av andra förklaringsansatser än de vi använde i den kvantitativa delen.

En central aspekt av varför NPM:s reformer måste ersätta den tidigare byråkratiska förvaltningen sägs bero på att ett lands överlevnad och utveckling annars skulle förlora mycket av sin styrka i den globala konkurrensen. Det heter att för ett lands ekonomi ska gynnas bör ekonomisk effektivitet och tillväxt vara överordnade värden även i den offentliga förvaltningen (Premfors et al. 2003:329). De svenska motiven för bolagisering, privatisering till viss del, har varit förvaltningspolitiska, konkurrenspolitiska samt ekonomiska motiv (SOU 2007: 23). Att dessa reformer är nödvändiga, menar förespråkare för NPM bygger i hög grad på att den internationella utvecklingen präglas av en ökad likhet mellan länder. Den s.k. *konvergenstesesen* gör gällande att världens länder strävar och bör sträva åt samma håll, mot en offentlig förvaltning som ska minimera sina uppgifter och organiseras samt styras enligt framgångsrika privata företag (Premfors et al. 2003:323, 329). NPM:s reformer anses alltså vara rationella i den bemärkelse att länder som anammar dess principer och procedurer, rättar sig efter den ekonomiska och teknologiska globalisering som karaktäriserar andra länders

utveckling, på så sätt kan de fortfarande konkurrera med de andra länderna. Mot detta står anhängare av divergenstesens. Divergenstesens anhängare menar att länder fortfarande skiljer sig åt vilket beror på strukturella och historiska förhållanden. Dessa strukturella och historiska olikheter resulterar i att ländernas utgångsläge och förutsättningar för införandet av reformer inte sker på samma villkor, vilket får konsekvensen av olika utgångar vid införandet av nya reformer till följd av de olika villkoren. Normalt förväntas reforminitiativ möta starkt motstånd från etablerade strukturer och institutioner. Inom den offentliga förvaltningen är det framförallt de byråkrater vilka verkar inom förvaltningen som värnar om och försvarar landets grundläggande politiska process (Premfors et al. 2003: 331f; 60-62 för de svenska ämbetsmännens försvar av dualismen). Förespråkare av denna tes menar att alltså att ett lands unika struktur och historiska omständigheter leder till ett specifikt bemötande från just det landets befolkning, förvaltning och politiker, samt ger ett särskilt resultat vid införandet av reformerna, beroende på landets traditioner, kultur och historik (Premfors et al. 2003: 331f; Noordhoek et al. 2005).



## 5 Kvalitativa delen

### 5.1 Metodologiska överväganden för den kvalitativa studien

Ovan argumenterade vi för att vår kvantitativa undersökning inte kan säga något om hur en kommuns kultur och organisation påverkar inställningen och tillämpningen av kommunal privatisering. Av detta skäl finner vi divergenstesens vara applicerbar på och kunna hjälpa oss förstå de svenska kommunernas benägenhet eller tröghet mot ett införande av privata reformer inom den kommunala verksamheten i en kvalitativ undersökning. Dessvärre har i varken tid eller resurser att utifrån en kvalitativ metod jämföra ett flertal kommuner efter denna teori, förhoppningsvis kan detta bli ett uppdrag för andra, vilka dessutom kan bygga vidare på vår forskning. I stället kommer vi utifrån vår kvantitativa undersökning fokusera på den kommun som utmärkt sig genom att gå i bränschen för införandet av kommunala privatiseringar, nämligen Nacka kommun.

Den kvalitativa undersökningen utgörs således av en fallstudie där Nacka kommun granskas. Om vi i den kvantitativa undersökningen försökte *förklara* vilka faktorer som påverkade kommuners mått av privatisering är vår önskan med den kvalitativa undersökningen att skaffa oss en *förståelse* av andra orsaker som kommit att påverka privatiseringen av Nacka kommun, vilka vi inte ansåg framkomma på ett tillfredställande sätt i den kvantitativa undersökningen. Det är framförallt i den kvalitativa undersökningen vi kommer få användningar av våra teoretiska verktyg som vi hämtat från den historiska institutionalismen.

Vi har valt Nacka kommun som studieobjekt då vi konstaterat att de hamnar i toppen av de kommuner som infört flest New Public Management liknande reformer av Sveriges samtliga kommuner (kommundatabasen). Vi har valt en kvalitativ fallstudie då vi enbart har Nacka kommun som enda studieobjekt. Vi kan se problem i att vi enbart har en kommunen i vår kvalitativa undersökning då det alltid är bättre att ha flera fall att utgå från vid generalisering. Vårt arbete kan dock användas av andra för fortsatt forskning och vi tror att det vi kommer fram till kan säga en hel del även om andra kommuner, beroende på om de liknar Nacka kommun eller inte.

## 5.2 Fallet Nacka

När vi har gjort sökningar på vilka kommuner som infört kundvals-system på kommunal verksamhet hamnar Nacka högt upp bland dem som har anammat det här mest.

På Nacka kommuns hemsida kan man läsa:

*Valfrihet och inflytande är viktigt!*

*Nacka har utvecklat kundvalssystem inom barnomsorg, utbildning, äldreomsorg, dagverksamhet, familjerådgivning och familjebehandling. Systemen innebär att invånarna i Nacka, med hjälp av checkar, kan välja mellan ett flertal utförare av tjänster inom ovan nämnda områden. Utförarna kan vara privata eller kommunala. Det viktigaste är att tjänsterna utformas tillsammans med medborgarna så att de känner att de har valfrihet och inflytande över tjänsterna.*

– (hämtad från: [www.nacka.se](http://www.nacka.se) 2007-12-13)

Och :

*Förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga – samt för deras vilja att ta ansvar” Från PowerPoint ”Nackas väg mot kundval ( – hämtad från [www.nacka.se](http://www.nacka.se) 2007-12-13)*

Nacka kommun bildas 1971 och har sedan dess haft ett borgligt majoritetsstyre och sedan mitten av 1970-talet har det funnits en pågående diskussion kring huruvida kommunen ska producera och finansiera kommunens verksamhet. Sett från ett historiskt -institutionellt perspektiv anser vi att Nacka kommuns utveckling haft ett klart samband med moderaternas tidiga dominans i kommunen. Vi menar att det finns en spårundenhet från det första valet, vilket vi ser som ett kritiskt moment, i Nacka vilket vi anser har präglat Nacka kommuns fortsatta utveckling. Vi anser att hypotesen om ”först på plan” (Erlingsson et al. 2005: 153f) kan förklara Nacka kommuns reformer mot en allt mer privatiserad kommun. Då moderaterna gick segrande ur kommunens första val dikterade de villkoren för kommunen fortsatta utveckling. Invånarna i Nacka kom att identifiera sig med den förda politiken och på ett regelmässigt sätt bekräfta de ”ursprungliga spelarna”, alltså de styrande politikerna. De åtgärder och reformer av kommunal verksamhet som diskuterades i mitten av 70-talet har sedan dess upprepats och reproducerats om än i nya former men med samma fokus på individ och privatisering av producentrollen. De följande valresultaten, vilka resulterat i fortsatt förtroende för den förda politiken och de årligt utförda opinionsundersökningarna av medborgarnas syn på kommunen visar på självförstärkande processer för den förda politiken. Att moderaterna från början kunde sätta agendan och göra sig hörda om vilka beslut, problem och lösningar

som ansågs vara av mest värde för dess kommun, påverkade självfallet Nacka kommuns invånare att uppmärksamma deras politik. Då moderaterna var först till kvarn i Nacka lyckades de ta kontroll över väljarna och få sin förda politik bekräftad vilket möjliggjorde fortsatta åtgärder till en utökad privatisering av kommunen.

Vi anser alltså att de politiska partierna bör analyseras som aktiva subjekt med förmågan att socialisera invånarna, forma den politiska opinionen och påverka de politiska regelverken till sin egen fördel och utmanares nackdel. Det hela tog sin början i och med att den kommunala barnomsorgen utsattes för konkurrens från föräldrakooperativ som själva löste barnomsorgen och ställde krav på att kommunen skulle stå som finansiär. Det satte igång en diskussion kring den tidigare, självklara, kopplingen mellan att det kommunala både finansierar och producerar tjänster. Tidigare var den självklara linjen mellan A och B medan det nu ifrågasattes varför det inte var möjligt att ha en linje mellan A och D. (se bild "Fiansering – produktion, hämtad från PowerPoint "Kundval" –hämtad från [www.nacka.se](http://www.nacka.se) 2007-12-01).

## Finansiering – produktion

|              | Kommunalt | Privat   |
|--------------|-----------|----------|
| Finansiering | <b>A</b>  | <b>C</b> |
| Produktion   | <b>B</b>  | <b>D</b> |

Nacka kommun var där med tidigt, i Sverige, att implementera New Public Management idéer i sin verksamhet när A finansierade de så kallade "familjedaghemmen" där en familj tog hand om minst två andra familjers barn. Det fanns vid den aktuella tidpunkten 110 barnstugor i Nacka kommun och man ansåg att det inte kunde vara "så farligt" att testa en annan metod att bedriva barnomsorg på. Det ansåg dock den dåvarande Socialdemokratiska regeringen som införde ett förbud mot att bedriva barnomsorg i aktiebolagsform. Den lag gick under namnet "Lex pysslingen", en lag som passande nog revs upp av regeringen Bildt 1992 (Levin et al. 2006:15 ff). De första stegen mot NPM hade

tagits i och med att man den 1 september införde ett checksystem för fotvård i Nacka kommun, varje vårdtagare fick fritt disponera sin ”fotvårdscheck” som utställdes av kommunen. Checken gjorde det möjligt att gå till vilken fotvård som den enskilde vårdtagaren ansåg vara den som bäst kunde tillgodo se dennes behov av fotvård. Kommunen kunde på det här sättet göra sig av med nio stycken tidigare kommunalt anställda fotvårdare men fortfarande ge invånarna samma service. Enligt Langby halverades kostanden för skattebetalarna men kunde erbjuda samma service som tidigare (*Intervju med Erik Langby 17/12 2007*). I och med den reformen flyttade man gränsen mellan vad som är privat verksamhet och vad som är offentlig verksamhet. Ett ökat inslag av privata aktörer har sagts ha ekonomiska fördelar men vi kan även finna att det har tydliga geografiska och ideologiska anledningar.

### 5.3 Från teori till praktik

Som nämnts tidigare florerade det på 1970-talet idéer med nyliberala förtecken som senare skulle utvecklas och utökas i antal och komma att kallas New Public Management. Inte desto mindre fanns många av dessa tankegångar redan på 70-talet. I vår intervju med Langby säger han på frågan om var ifrån Nacka kommun hämtat idéer och inspiration ifrån att: *”det kom ur samspelet med våra egna medborgare, det började redan 1975-1976. Då det dök upp föräldragrupper som ville starta föräldrakooperativ. Och det skapade ju diskussionen kring är det så att kommunen ska klamra sig fast vid att producera allting bara för att kommunen stöttar mycket verksamhet”*.

Diskussionen resulterade i att det är kommunen som finansierar som är av intresse och vem eller vilka som sen producerar tjänsterna eller varorna är inte lika intressant. Vid denna tidpunkt startade alltså enligt Langby, idén om att Nacka kommun kan och borde skilja på finansiering och produktion. Vi anser då att denna diskussion, sammantaget med de nyliberala idéströmningar som fanns på denna tid, till stor del resulterat i en privatisering av den kommunala verksamheten i Nacka. Den första privatiseringen kom den 1 september 1985, det var fotvården som privatiserades. Dessa idéer hade då funnits på agendan i flera år, men timingen var inte rätt förens 1985. Det ska nämnas att Langby blev kommunstyrelse ordförande i Nacka kommun 1981. Vid denna tid ställde medborgarna krav på högre kvalité, beslutsfattarnas kommunalpolitik i Nacka kommun blev dessutom bekräftade av invånarna i val efter val. År 1985 kunde de politiska entreprenörerna ta sin idé om att privatisera det offentliga från teorin till praktiken.

## 5.4 Nacka kommun och dess kommunstyrelseordförande

Efter införande av föräldrakooperativ och checksystem för fotvård påbörjade Nacka kommunen år 1989 en egen större omorganisering i en tydlig riktning mot det vi kallar "New Public Management". Det kommunen gjorde 1989 var att de införde målstyrning i kommunens verksamhet då det infördes internpriser och internhyror under devisen "ingenting är gratis" ([www.nacka.se](http://www.nacka.se)). Dock dröjer det till 1997 innan förändringen är helt genomförd internt, en tydlig förändring i relationen till medborgarna tog sin början i den här förändringen när man bestämde sig för att börja med kund- medborgarundersökningar där man årligen frågar ett urval av invånarna i kommunen hur de upplever servicen inom kommunen. En annan förändring var att man tydliggjorde uppdragsfördelningen mellan politiker och tjänstemän i kommunen för att undvika förvirring kring vem man ska vända sig till, och för att göra organisationen effektivare separerades lednings och servicefunktioner från varandra och inom kommunen startades ett arbete för att aktivt utveckla sina ledare. Det går tydligt på Nacka kommun att se drag av den privata sektorns sätt att organisera sig, Erik Langby säger dock på frågan om Nacka tagit inspiration i sättet att agera från privata företag:

*"Inte när det gäller kommunen som helhet, däremot så konstaterar vi ju att de producerande enheterna, om man tänker framför sig att man ser en förskola eller ett särskilt boende eller ett förråd alltså producerande enheter, den mår ju väldigt bra av att jobba efter företagsliknande former där man jobbar med både intäkter och kostnader och att man har ett tydligt ledarskap.(...) Att organisera enskilda verksamheter i resultatenheter det är ju väldigt avgörande för att man ska komma fram. Däremot är ju inte kommunen som helhet är ju inte ett företag i relation till medborgarna [...]"*

1991 beslutar kommunfullmäktige i Nacka kommun om ett principbeslut att införa ett check-/peng system för tre av kommunens kärnområden, skola, barnomsorg och äldreomsorg. Samma år river den nyinstallerade borgerliga regeringen upp den så kallade "lex-pysslingen" vilket tidigare gjorde det förbjudet att driva barnomsorg i aktiebolagsform och öppnar upp för privata aktörer att starta dagis. År 1992 ses därför som ett kritiskt moment, en viktig tidpunkt som skapade förutsättningar för Nacka kommuns ledning att fortsätta privatisera den kommunala verksamheten. Vidare inför Nacka kommun som första kommun i Sverige ett kundvalssystem för medborgarna 1992 att själva kunna välja vem som ska utföra hemtjänst och var vårdnadshavaren vill placera sina barn i skolan. 1994 Utökas den tidigare finansiering av de så kallade "Uppsalamodellen" med de familjekooperativa dagisen och föräldrarna får en check och kan placera sin barn var de vill. 1998 införs möjlighet för den som är handikappad att välja vem som ska ledsaga dem istället för som tidigare när personliga assistenter varit anställda från kommunen. 2001 införs kundvalssystem med check för särskilda

boendeformer. Dock har det enligt siffror från 1999 inte varit någon automatisk tillströmning till de privata (friskolor) skolorna bara för de etablerats i området. Erik Langby förklarar det i vår intervju med honom på följande sätt:

*"[...] vi kunde direkt se när vi fortfarande hade 100 % kommunala grundskolor i kommunen fick vi ändå en tydlig höjning av kvalitén i ett läge där dem började konkurrera med varandra om eleverna, och det har väldigt tufft för friskolorna att slå sig in och få elever för de kommunala skolorna har ju varit så pass bra i de här systemen så det har varit tufft för dem. Sen har det ju etablerats många friskolor för man har tyckt att vi har erbjudit en väldigt bra miljö för det men man har ju fått rätt mycket av sina elever från andra kommuner. Föräldrarna i Nacka har varit ganska kräsna och har inte automatiskt valt en friskola bara för det har etablerats en friskola utan de väljer den skola de tycker verkar bäst och då har det många gånger varit den kommunala skolan som har varit väldigt bra."*

Vidare har det efter hand som tidigare förändringar infört och börjat fungera som tänkt införts nya områden där man använder sig av checksystem för att konkurrensutsätta sin egen verksamhet, 2005 inför kommunen det på Vuxenutbildningen (komvux och liknande), samma år införs det även på individ och familjeomsorg, familjerådgivning. Året efter, 2006 införs det även för verksamhet riktad mot missbruk och arbetsmarknadsinsatser. Förra året 2007 införs checken för den dagliga verksamheten för personer över 65 år samt familjebehandling.

Vi kan konstatera att Stefan Schmidts teori: att förändringar som lyckas inte genomförs med en revolution, utan för att undvika att misslyckas måste den som genomför dem göra flera små revolutioner till viss del stämmer in på Nacka kommun. Erik Langby säger i intervjun:

*"[...] vi tog ett principbeslut då på hösten 91 så var det väldigt tydligt, alla steg vi tog så kände vi att det fanns gehör för det va och sen har vi ytterligare tagit ett steg i taget och liksom steg för steg för steg och med erfarenhet med det vi gjort har vi naturligtvis kunnat göra nästa system klokt från början va vi har jobbat på"*

När vi i intervjun frågar Erik Langby om han ser ytterligare steg att ta har han ett konkret exempel att bjuda på:

*Erik: Oja. Vi går ju vidare, just på utbildningsområdet förbereder vi en väglednings check för högstadiet och gymnasiet, man bryter ut vägledningstjänsterna och gör en egen check på det är någon ting vi jobbar med för att se om det ska genomföras från höstterminen eventuellt.*

För Erik Langby och Nacka kommun verkar inget område vara för litet för att flyttas från sin nuvarande organisation och bli fristående och konkurrensutsatt, Nacka kommun är vad Stefan Smith kallar för en pionjär när det gäller att införa nya reformer i sin verksamhet. Inget är för stort eller för litet för att det ska vara intressant att organisera på ett nytt sätt för Nacka kommun.

## 5.5 Den enskilde aktören

I den statsvetenskapliga doktorsavhandlingen, skriven av Jacob Gustavsson, beskrivs en teori om vad som kan orsaka eller utlösa reformprocesser. Denna hypotes, på engelska 'policy windows', innebär att det vid vissa givna tillfällen skapas möjligheter som kan utnyttjas till att introducera reformer (Gustavsson 1998:26). Till skillnad från andra statsvetenskapliga teorier som ser politisk förändring som en lugn och harmonisk anpassning till det förändrade politiska klimatet, innehåller denna teori ett moment av chansning, tillfällighet eller slump. I centrum för denna teori står den 'politiske entreprenören' (policy entrepreneur) som är starkt hängiven en viss typ av reform.

Vid det rätta tillfället, vanligen då denne person uppfattar att det upplevda problemet och den politiska riktningen förändras, så tar den politiske entreprenören tillfället i akt och lyckas få sin idé på den politiska agendan, genom att övertyga andra om reformens utomordentliga lösning på problemet. Dessa tillfällen kommer och går. När en gynnsam situation uppkommit existerar den bara som sådan för en kort tid. Av detta skäl tas alla beslut om stora förändringar snabbt och utan en lång betänketid eller så tas dem inte alls, enligt teorin. Ofta kan den politiske entreprenören föra fram sina idéer vid kritiska situationer då människor tenderar vara mer öppna för alternativa lösningar till följd av en upplevd rädsla och stress som framkallas vid kritiska situationer. Detta resulterar i att beslutsfattare kan strunta i institutionella strukturer, medborgares lagstadgade intressen och förbise den byråkratiska trögheten för att snabbare lösa problemen. När idén till reformen väl hamnat på den politiska agendan kommer den politiske entreprenören agera strategiskt, genom att alliera sig med likasinnade och manipulera den politiska processen för att genomförandet av reformen ska uppnås (Gustavsson 1998: 26f). Denna teori är högst användbar om man vill förklara hur enskilda aktörer påverkat politiska reformer.

Vi anser att Nacka kommun till stor del har kunnat genomföra de reformer med privata kännetecken då det har funnits personer som kan beskrivas som politiska entreprenörer. Vår intervju med Erik Langby säger oss att han varit en av dessa enskilda individer som haft stort inflytande på de reformer som genomförts. Som vi har redogjort för tidigare fann det i Sverige ett behov av reformer för att effektivisera den offentliga förvaltningen. Att det rådde kris i Sverige kan man diskutera, säkert är i alla fall att den tidigare djupt etablerade värderingen "kollektivism" höll på att ersättas av en preferens för individualism. Det fanns även en osäkerhet över utgången, skulle de individcentrerade reformerna lösa våra problem? Att det för Langby och resterande beslutsfattare i Nacka handlade om ett tidsligt kort period att föra fram sina ambitioner om reformer finns det delade uppfattningar om. Langby själv uttrycker ofta att den politiska processen för att privatisera kommunen skett "steg för steg". Vi anser hur som helst att det funnits små korta tillfällen där Langby och kommunens ledning tagit tillfället i akt för att införa sina idéer. De viktigaste tillfällen har varit när diskussionen om privatisering hamnade på den politiska agendan, när det första beslutet om privatisering togs 1985, samt när Lex-pyssling lagen avskaffades.

Om det är den borgliga ledningen som påverkat invånarnas positiva attityd eller invånarna som påverkat beslutsfattarnas politik råder det delade uppfattningar om. Langby menar att medborgarna får inflytande genom att ”rösta med fötterna”. Det vill säga att medborgarna själva väljer vilka produkter eller tjänster de vill betala för. Vidare anser han kommunen vara: ”en offentlighetsstruktur för att kanalisera medborgarnas sammanlagda vilja kring samhällsutvecklingen och samhällsanda, men också kring service och myndighetsutövning och sådana saker”. Kommunen är alltså som helhet inget ”företag” däremot kan de enskilda resultatenheter fungera företagslikt för att vara framgångsrika. Man skulle kunna hävda att Langby garderar den förda politiken. Invånarna i Nacka ses dels som kunder eller brukare och dels som medborgare eller klienter. På frågan om nästa steg för Nacka svarar Langby: ”det förbereds en vägledningscheck för högstadiet och gymnasiet”. På följdfrågan om detta är något som efterfrågats får vi svaret: ”Inte checken som så, men man efterfrågar bättre studievägledning”. Vi menar att detta visar på hur politikerna bestämmer hur man ska lösa de problem som finns. Ett problem uppfattas av politikerna, den bästa lösningen ses i detta fall av beslutsfattarna som att privatisera studievägledningen, genom att erbjuda eleverna en vägledningscheck. Politikerna identifierar ett problem medborgarna har, men de står för lösningen. Alternativt kunde de förbättrat de enskilda verksamheterna i stället för att lösa problemet genom en privatisering.



## 6 Sammanfattande analys

Vårt syfte med denna uppsats var att kunna förklara varför vissa kommuner privatiserat sin verksamhet, lära oss den historia som ligger bakom dessa reformer, samt skaffa förståelse för den statsvetenskapliga forskningen. De frågor vi velat besvara har till stor del baserats på en undran om vad som ligger bakom det kommunpolitiska agerandet. Vi har med vår undersökning funnit att ideologi, ekonomi, geografi, kommuntyp i hög grad påverkar kommunens agerande i frågor som rör privatisering av den kommunala verksamheten. Vi har emellertid fått vår förförståelse eller fördomar om hur detta skulle påverka kommunernas agerande tillbakavisat till viss mån. Vi har kunnat konstatera i vår undersökning att faktorer som ideologi spelar en väsentlig roll för kommuners ageranden, men även att enskilda händelser och individer inverkar på samhällsutvecklingen mer än man tror. Efter vår historiska genomgång anser vi oss funnit viktiga faktorer som fått oss att bättre förstå det svenska nutida politiska klimatet och dess utveckling, vilket också leder till en förståelse för vad som kan förändra det.

## 7 Referenser

Bäck Henry & Larsson Torbjörn (2006) *Den svenska politiken, struktur, processer och resultat*. Liber AB Malmö

Christensen, Tom. Laegreid, Per. Roness G, Paul. Røvik, Arne Kjell (2004) *”Organisationsteori för offentlig sektor”* Liber AB Malmö.

Erlingsson O.G, Håkansson A, Johansson K.M., Mattson I. (2005) *Politiska partier* Studentlitteratur Lund

Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena (2005) *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*, andra upplagan, Nordstedt juridik AB Stockholm

Håkansson Anders (1997) *Folket och kommunerna, Systemskiftet som kom av sig*. Stockholm: Political studies

Häggroth Sören (1991) *Offentlig sektor mot nya mål* Allmänna förlaget Stockholm

Möller Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdstaten, om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Nordstedt juridik AB Stockholm

Noordhoek, Peter. Raymond, Saner. (2005) *”Beyond New Public Mangement: Answering the Claims of Both Politics and Society”*, A Global Journal nr 5, 2005: Nederländerna.

Premfors Rune, Ehn Peter, Haldén Eva, Sundström Göran (2003) *Demokrati & Byråkrati* Studentlitteratur Lund

Schmidt Stefan (1986) *Pionjärer, efterföljare och avvaktare* Lund: Political studies

Wångmar Erik 2003, *”Från sockenkommun till storkommun”*, Växjö University Press Växjö

### **Undersökningar och uppsatser**

Levin, (2006) *pysshistoria* Nacka

### **Officiella tryck**

SOU 2007:78 *Från myndighet till bolag –innebörd, motiv, och förutsättningar*,

## Lokala tryck

Informationsdokument (2003): Nackas väg mot kundval. Nacka

## Internet

<http://www.nacka.se/politik> (2008-12-17)

<http://www.nacka.se/default/PlatsID.1620/vis.1040422> (2008-12-17)

## Övriga källor

Johansson, Leif, 2003. "Kommundatabasen Kfakta03" Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

## Intervju

Langby, Erik , kommunstyrelseordförande Nacka Kommun 2007-12-18 telefon.

# Intervjumall

- Kan du berätta lite om vad det är ni har gjort i Nacka som har varit så lyckat?
- Var ifrån har ni hämtat idéerna eller inspiration till de här förändringarna ifrån?
- Har fått vara väldigt försiktiga för de åtgärder ni tagit, har ni varit rädda för kritik. Har ni tagit ett steg i taget så att säga?
- Finns det exempel på några bakslag i förändringsarbetet som gjort att ni blivit försiktigare?
- Vad skulle du säga som politisk strateg och ledare, är det viktigaste som ni har gjort för att göra dem här förändringarna möjliga. Vilka är nycklarna för att lyckas, om en annan kommun skulle vilja efterlikna er?
- Vad är nästa steg för Nacka nu efter det ni gjort? Finns det ytterligare steg att ta?
- Är det på samma sätt, om man tittar på fotvård och skolpeng att det funnits en efterfrågan på att kunna välja mer än en efterfrågan på checkar eller hur har trycket från allmänheten sett ut?
- Ser ni några ljuspunkter med en ny regering att det kommer bli lättare att genomföra dem här förändringarna?

- Hur har det varit, har ni fått stöd av privata företag? Har de varit pådrivande i den här processen?
- Skulle de här förändringarna varit möjliga utan Dig som enskild politisk kraft eller någon annan enskild politiker?
- Har argumenten för förändringarna förändrats med tiden?
- En sak man ofta kommer in på när man pratar om new public management är att man anser att den kommunala verksamheten kan organiseras precis som ett privat företag är det något ni har efterliknat i sättet att tänka eller agera?
- Är den som bor i Nacka medborgare eller kund?
- Om man talar om privatiseringar av en kommun skulle du då hålla med om att det är vad ni har gjort, vilket språkbruk tycker du är korrekt att använda?
- Om vi ser på det här historiken bakom Nacka, skulle du kunna ge några ledord om vad som varit de absolut viktigaste som satt igång den här kausala kedjan som har gjort att ni är där ni är idag.
- Kan du erinra någon tidpunkt eller sådär eller något speciellt skede där den här opinionen, där du har känt att genom det här fick vi stöd för dom här tankegångarna?