

Företagisering av kommuner

En fråga om ideologi?

Jan Persson
Jakob Rickardsson

Abstract

Ett utmärkande drag för flertalet av de organisationsförändringar som har skett i svenska kommuner under de senaste decennierna är att de hämtar idéer från företagsvärlden. Borgerliga kommuner brukar betraktas som mer mottagliga för dessa organisationsförändringar, däribland de reformer som går under namnet företagisering. Dock tycks spridningen av dessa idéer vara stor, vilket föranleder oss att pröva hypotesen om att de ideologiska skälen till företagisering är underordnade andra skäl.

Genom att studera spridningen av företagisering hos ett antal kommuner med stabila vänster- respektive borgerliga majoriteter kan denna hypotes falsifieras. Ett visst positivt samband mellan graden av företagisering och befolkningsstorlek går att se. Ett intressant undantag från dessa två slutsatser är att de centerledda kommunerna intar en betydligt mer organisationskonservativ hållning.

Efter en granskning av två kommuner som avviker från det generella mönstret i vänstergruppen respektive den borgerliga gruppen, kan vi konstatera att förklaringar på individnivå tycks spela en betydande roll för inställningen till företagisering.

Nyckelord: företagisering, ideologi, kommun, idéspredning, organisationskonservatism

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	Företagisering	1
1.1.1	Begreppet företagisering	2
1.1.2	Företagiseringens beståndsdelar	3
1.1.3	Företagisering och ideologi	3
1.2	Problemformulering	4
1.3	Metod	5
1.4	Teori	6
1.4.1	Analysmall	6
1.4.2	Idéspridning genom diffusion	6
1.4.3	Organisationskonservatism	7
2	DEN KVANTITATIVA UNDERSÖKNINGEN	8
2.1	Företagisering och politisk majoritet	8
2.1.1	De stabila majoriteterna	8
2.2	Operationalisering av företagisering	9
2.2.1	Privatiseringsindexet	10
2.3	Ett samband mellan politisk majoritet och grad av företagisering	10
2.3.1	Centerpartiet och avsaknaden av företagisering	13
2.3.2	Sambandet mellan kommuntyp och företagisering	14
2.3.3	Sambandet mellan invånarantal och företagisering	15
2.3.4	Centerpartiet och storleksfaktorn	17
2.4	Sammanfattning av den kvantitativa undersökningen	18
3	DEN KVALITATIVA UNDERSÖKNINGEN	19
3.1	Två avvikande kommuner	19
3.1.1	Sandviken – ett exempel på reformvilja	20
3.1.2	Värnamo – en organisationskonservativ kommun	21
3.2	Likheter mellan kommunerna	21
4	FALLSTUDIERN	22
4.1	Sandviken	22
4.1.1	Ideologi – stark socialdemokrati	23
4.1.2	Situation – en pionjär i sin omgivning	23
4.1.3	Reformvilja – ”Vi kan väl alltid pröva och se hur det går”	24

4.2	Värnamo	25
4.2.1	Ideologi – ett dominerande centerparti	25
4.2.2	Situation – i en konservativ småföretagarmiljö	26
4.2.3	Reformvilja – ”Fördelarna vägs mot nackdelarna”	27
5	SLUTSATS	28
5.1	Ideologi - en förklarande faktor	28
5.2	Situation – geografi, demografi och ekonomi	29
5.3	Reformvilja – centrala aktörer och organisationskultur	30
	REFERENSER	31
	BILAGOR	33

1 Inledning

”Government is not the solution to the problem; government is the problem”

Ronald Reagan

Under 1900-talets senare årtionden svepte en reformvåg över världens anglosaxiska länder. Vågen kom att kallas New Public Management (NPM) och var ett paraplybegrepp för den kraftiga kritiken mot det traditionella synsättet på förvaltning. Dessa traditionella idéer brukar tillskrivas den tyske sociologen Max Weber, verksam kring förra sekelskiftet. Denna typ av förvaltning karaktäriseras bland annat av formella regler och procedurer, tydliga hierarkiska förhållanden och separering av politik och administration. (Forsell & Jansson 2000 s.9). Mycket av den kritik som uppstod mot dessa idéer brukar härledas till de amerikanska författarna Osborne och Gaebler och deras bok *Reinventing Government* (1992). Istället för att hämta inspiration ifrån den preussiska armén fick författarna idéer från det fria entreprenörskapet och de nyliberala strömningarna som präglade USA vid denna tid. (Hauge & Harrop 2004 s. 301) Dessa idéer fick stort genomslag och tankegångar från näringslivet applicerades på offentliga organisationer och en radikal reformering tog sin början. Störst var genomslaget i anglosaxiska länder så som Nya Zeeland och Australien, men även här hemma i Sverige skedde förändringar:

De senaste tjugo årens utveckling av den kommunala tjänsteproduktionen i Sverige brukar omtalas i termer av ökat intresse för marknadsrelaterade åtgärder. I praktiken har man talat om åtgärder och lösningar som målstyrning, resultatenheter, konkurrensutsättning, bolagisering, privatisering, alternativa driftsformer, entreprenader, beställar-utförarmodeller, servicecheckar, valfrihet, serviceförbindelser, kvalitetsledning, koncernledning och så vidare. Benämningarna är fler än modellerna i sig. Även andra spår har identifierats i utvecklingen, bland annat försök att förbättra demokratin, utöka medborgarnas delaktighet och inflytande samt försök att förändra kommunens organisation genom olika modeller för till exempel nämndarbete och verksamhetens indelning i sektorer. Ibland har försök gjorts att, i olika sammansättningar, samla olika begrepp under gemensamma tak, till exempel genom att tala om New Public Management (Henriksson 2002 s.2)

1.1 Företagisering

Som Henriksson skriver är NPM ett paraplybegrepp, under vilket man kan samla ett flertal olika organisationsmodeller. Därmed är en exakt definition av begreppet svår att finna. Som Almquist konstaterar: ”It is easier to agree upon the existence of it rather than on what it means.” (Almquist 2004 s.23)

Begreppet brukar ges en bred definition och inbegripa olika former av beställar-utförarmodeller, målstyrning och privatisering av offentlig verksamhet. Anledningen till att begreppet har en så vid definition förklaras av Premfors på följande sätt: ”Denna benämning på reforminnehållet är dock ingen skapelse av reformivarna 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) Begreppet NPM saknar därmed en distinkt definition och dess betydelse skiftar från användare till användare.

För ett fortsatt resonemang kring de reformer av kommunal förvaltning som avser införandet av element från den privata marknaden behöver vi ett mer liktydigt begrepp än NPM. Vi söker alltså ett begrepp som avser införandet av olika former av *marknadsmekanismer* i den kommunala sektorn. Detta kan ta sig uttryck i en mängd olika former som t.ex. beställar-utförarmodeller, entreprenader, bolagisering, prisdifferentiering, målstyrning, internprissättning, privatisering, etc. De nämnda exemplen kan alla sägas vara olika former av organisationsmodeller som har det privata företaget som förebild. De har dock fått en spridning till andra former av organisationer, däribland den kommunala sektorn. Benämningen på dessa typer av organisationsformer har, vilket berörts ovan, getts en rad olika namn. Vi har valt den benämning som Forsell och Jansson (2000) använder på den här typen av omorganiseringar: *Företagisering*

1.1.1 Begreppet företagisering

Forsell och Jansson noterar att en omorganisation av den offentliga förvaltningen i nya institutionella former inleddes på 1990-talet. De räknar upp ett antal drag i de organisationsförändringar som förekommit i den offentliga sektorns organisationer som de särskilt vill framhålla. Ett av de organisationsexperiment som i och med NPM:s genomslag förekom flitigt i kommunerna i början av 1990-talet var utläggning av olika verksamheter på andra producenter. Ett annat var att gå från att betrakta verksamhetens användare som medborgare, till att se dem som kunder. Införande av resultatenheter, utläggning på entreprenader och kontraktsstyrning, bolagisering, införande av internpriser, beställar-utförarmodell och så kallade kundvalssystem med åtföljande prestationsmätningar, revisioner och krav på utvärderingar är också kännetecknen på den reformation som stora delar av den offentliga förvaltningen genomgick under 1990-talet. Vad som karakteriserar alla dessa förändringar är att de på ett eller annat sätt kan härledas till den privata sektorn. (Forsell & Jansson 2000 s.11-12) Dessa förändringar har alla organisationsformen företaget som förebild. Forsell och Jansson väljer därför att kalla dessa förändringar av den offentliga förvaltningen för företagisering.

Hur ska vi då kunna precisera företagisering som begrepp? Vilka explicita förändringar av den offentliga förvaltningen ryms inom begreppet?

1.1.2 Företagiseringens beståndsdelar

Precis som andra organisationsformer är företaget inte en isolerad aktör, utan handlar utifrån andra aktörers agerande. Det finns alltså både en intern och extern sida i komponenterna som nämns ovan. Organisationsförändringar i form av bolagisering, privatisering och entreprenader fyller främst en extern funktion, utåt mot andra aktörer. Det samma gäller när dessa organisationsformer har kommit att appliceras på den offentliga sektorn. (Forsell & Jansson 2000 s.31) På samma sätt har andra komponenter istället en intern funktion. Målstyrning, beställarutförarmodeller, internprissättning etc. har främst denna funktion då de berör den egna organisationens sätt att hantera sina uppgifter. En tredje grupp av organisationsformer kan också skönjas. Den har primärt återverkan på relationen till dem som använder sig av organisationens tjänster. Till denna grupp kan t.ex. prisdifferentiering räknas. (Forsell & Jansson 2000, s.31ff) Om man ser till dessa tre dimensioner av verksamheten kan man kategorisera de olika formerna för företagisering i kommunerna. Genom att använda oss av de komponenter som Forsell och Jansson listar kan vi få en väldigt exakt definition av vårt nyckelbegrepp *företagisering*:

Externt:

Entreprenader, avknoppning, bolagisering, privatisering

Internt:

Ekonomistyrning, internprissättning/betalt efter prestation, resultatenheter, beställar-utförarorganisation, mål- och resultatstyrning,

Förändringar gentemot avnämare (brukare):

Ökad och differentierad användning av avgifter, kundvalssystem

(Forsell & Jansson 2000 s.33)

1.1.3 Företagisering och ideologi

Med det inledande Reagan-citatet i bakhuvudet har vi alltid förknippat företagisering med nyliberalism. Vi har en bild av att de marknadsreformer som svept in över våra kommuner de senaste 20 åren är ideologiskt färgade. De har att göra med marknadstänkande och brukar beskrivas som ett nyliberalt sätt att se på förvaltningen. Detta har länge varit ett sätt att förklara företagiseringens starka genomslag. "Some see the end of the old model as a result of 'new right' ideas about organizational design and the shift in ideals from hierarchy towards the market and the business firm" (Almquist 2004 s.24) Dessa reformer tycks ha en ideologisk grund.

För att göra begreppet ideologi hanterbart kommer vi att koppla samman det med politisk majoritet i respektive kommunfullmäktige. Politisk majoritet är inte ett självklart uttryck för en politisk ideologi. Dock finns det få andra variabler som operationaliserar begreppet ideologi på ett hanterbart sätt.

En kommun som har borgerlig majoritet antar vi har en mer positiv hållning till företagiseringar, än kommuner med vänstermajoritet, då den borgerliga retoriken präglas av termer som "valfrihet" och "privata lösningar". Denna bild stärks av att man i partiinformation från moderaterna kan hitta citat som: "Vi vill släppa fram fler privata alternativ i vården för att skapa bättre och effektivare vård [...]" (www.moderat.se 2005-01-10) eller "Inrätta fler friskolor och öka möjligheterna att lägga ut utbildning på entreprenad." (www.moderat.se 2005-01-09) Från vänsterblocket däremot pratas mer sällan om privata alternativ, och en mer skeptisk inställning till marknadskrafternas förmåga att tillhandahålla välfärds-lösningar går att finna. Den för socialdemokratin eftersträvar svårda ekonomiska ordningen "[...] godtar inte marknaden som norm för sociala nyttigheter och för samhällslivet" (Partiprogram för Socialdemokraterna 2001, s19).

Utifrån denna bild av vänster- respektive högerblockets retorik är ett ja till företagisering mer troligt från borgerligt styrda kommuner än vad det tycks vara från kommuner styrda av partier från vänsterblocket.

1.2 Problemformulering

Vad som förvånade oss när vi började granska företagisering i Sverige var att även traditionella vänsterkommuner har omfamnat dessa idéer.

På pappret borde det finnas en stark motsättning mellan socialdemokratin och nyliberalismen men vi har blivit varse om att så inte alltid är fallet. Vid en närmare genomgång av litteratur i ämnet stötte vi på ett par exempel på vänsterkommuner som till och med gått i bräsch för dessa reformer. Exempel på dessa är Västerås, Surahammar och Ale (Bäck 2003). Vårt intresse väcktes och vi ville se om politisk majoritet överhuvudtaget spelade någon roll på kommunal nivå. Utifrån denna förförståelse drog vi slutsatsen att ju närmare politikerna befinner sig beslutens verkan, desto mer oberoende av ideologi blir besluten. Det verkar finnas en skillnad mellan partiets nationella retorik och den lokala politikens praktik.

Vår hypotes är att de ideologiska skälen till företagiseringar av kommuner är underordnade de praktiska och att det bör finnas andra motiv utöver rent ideologiska för införandet av dessa reformer.

Vi avser att pröva denna hypotes och vår frågeställning blir således:

Är politisk majoritet en underordnad orsak till företagiseringar av kommuner?

Den naturliga följdfrågan till detta blir:

Vilka andra faktorer spelar in utöver politisk majoritet?

1.3 Metod

Vår uppsats har upplägget av en tvåstegsraket; en kvantitativ undersökning av samtliga svenska kommuner, följt av två fallstudier. Syftet med den inledande, kvantitativa delen är att pröva hypotesen om att politisk majoritet spelar en underordnad roll för graden av företagisering. Vi vill även se om vi kan hitta andra orsaksförklaringar till företagiseringar. Arbetet i denna del av uppsatsen sker utifrån data från svenska kommuner som tillhandahålls i Kommundatabasen, Kfakta03 (Johansson 2003), som i sin tur finns tillgänglig genom statistikprogrammet SPSS (v. 11.0.1). Ett annat syfte med den kvantitativa undersökningen är att hitta två kommuner som skall ligga till grund för den kvalitativa undersökningen.

I steg två, den kvalitativa delen, försöker vi genom att närmare studera de två kommunerna finna orsaker som inte går att hitta i den kvantitativa undersökningen. Vilken roll spelar till exempel individuella aktörer för införandet av företagiseringsreformer? Vilken roll spelar kommunens förvaltningskultur? Listan över faktorer som utöver den politiska majoriteten kan tänkas påverka reformviljan i en kommun kan göras lång. Svaren på dessa frågor är naturligt nog svårare att finna i en kvantitativ undersökning men genom att gå in på djupet kan vi finna svar på hur faktorer som till exempel individuella aktörer, förvaltningskultur, ekonomi, geografi etc. påverkar en kommuns reformvilja. (se vidare avsnitt 1.4.1 Analysmall)

Arbetet i den kvalitativa delen sker i form av intervjuer med centrala personer i förvaltningen hos de två kommuner vi avser att studera. Även skriftliga källor i form av policydokument, revisionsrapporter, budget etc. har använts som underlag inför dessa intervjuer.

I denna kvalitativa del har vi också ännu en gång möjlighet att studera de två aktuella kommunerna utifrån variabler som erbjuds i Kommundatabasen. En sådan granskning av de aktuella fallen syftar till att finna orsaksförklaringar till varför företagiseringsreformer har genomförts eller inte genomförts.

En löpande diskussion om metodologiska överväganden förs underhand i uppsatsen, då mycket av vårt tillvägagångssätt i den kvalitativa delen är avhängt resultatet i den kvantitativa delen. Att i detta läge, i detalj redovisa vår metod för den kvalitativa undersökningen skulle vara att föregripa resultaten av vår kvantitativa studie.

1.4 Teori

I litteraturen kring företagisering ges det ett otal olika orsaksförklaringar till varför dessa olika typer av förändringar har skett. Vissa författare lägger tyngdpunkten i sina förklaringar på ideologi, vissa på ekonomisk kris och vissa på geografisk storlek. Vilken som är huvudorsaken till att företagisering har skett finns det ingen enighet om.

1.4.1 Analysmall

För att kunna göra dessa orsaker hanterbara kommer vi att använda oss av den "alla goda ting är tre"-uppsättning som Henriksson använder sig av. Henriksson presenterar tre olika hypoteser som vanligtvis brukar ligga till grund för förklaringar av marknadslösningar i offentlig sektor. (Henriksson 2002 s.3)

1. *Hypotesen om ideologi*: Denna hypotes vilar på det klassiska antagande som vår hypotes vänder sig emot; att ett ja till företagisering skulle komma högerifrån och nej vänsterifrån.

2. *Hypotesen om situation* som förklaring till reformer handlar om olika omständigheter som har gjort att reformer som främjar marknadslösningar har blivit möjliga/nödvändiga. Denna hypotes pekar på att det är kommunens storlek, geografiska läge och ekonomiska förutsättningar som avgör huruvida kommunen reformerar sig eller inte.

3. *Hypotesen om reformvilja*: Empirisk forskning visar att vissa kommuner har större mottaglighet för idéer som ligger i tiden än andra (Henning 1996 s.9). Aktiva kommuner tenderar att vara aktiva på många olika områden och i förlängningen mer reformvilliga än andra.

Denna förklaringsmodell kommer fortsättningsvis att fungera som vår *analysmall*. När vi sedan går över till att titta närmare på två kommuner kommer de olika orsakerna till företagisering sorteras i denna mall.

Diskussionen om företagiseringsreformer kan lyftas till högre abstraktionsnivåer. Det aktuella reformarbetet kan betraktas som ett fall av organisationsförändringar. Utifrån detta synsätt kan ett vidare forskningsfält bli av intresse.

1.4.2 Idéspredning genom diffusion

Vi inledde vår uppsats med att konstatera att idén om att företagisera offentliga förvaltningar har fått stor spridning i västvärlden, i synnerhet i de anglosaxiska länderna. Denna idéspredning genom diffusion tål att förklaras. Ordet diffusion kan definieras som "en samlande term för processer i natur och samhälle som

medför att något element breder ut sig stegvis omkring en begynnelseort.” (www.ne.se, 2005-01-07). Idéerna vi behandlar har alltså fått fäste någonstans i världen och sprids sedan via, till exempel, managementkonsulter, kommunförbundets konferenser och statliga utredningar. Vi talar om ett fenomen som kan liknas vid ett mode eller en trend.

Rollen för idéspredning genom diffusion kan inte förringas när det handlar om företagiseringar av kommuner. Precis som med mode inom kläder eller vilket annat område som helst är det många som tycker det är eftersträvänsvärt att följa med strömmen. Samma sak gäller när det handlar om organisationer. Bergström menar att organisationer är extra känsliga för trender inom organisationsteorin. Organisationer, kommuner i detta fallet, vill i stor utsträckning uppfattas som moderna: ”Förändring och närliggande begrepp som nyhet, framsteg och uppbrott är ofta mer positivt värdeladdade än begrepp som stabilitet, oföränderlighet och kontinuitet.” (Bergström 2002 s.15)

Vikten av idéspredning som orsak till organisationsförändringar lyfts fram av Pollit och Bouckaert i deras bok *Public Management Reform*. Idéspredning genom diffusion (eng: policy diffusion) är en stor förklaringsorsak till varför organisationsförändringar uppstår:

Public sector reform is in fashion and no self-respecting government can afford to ignore it. How a fashion is established is one of the most intriguing questions of public policy. Part of the answer lies in *policy diffusion* brought about by the activities of international officials [...], by meetings of public administrators, academics or the so-called policy entrepreneurs. (Pollit & Bouckaert 2004 s.32)

1.4.3 Organisationskonservatism

Ett annat begrepp vi kommer att använda oss av är det som säger att vissa organisationer är mindre villiga att reformera sig än andra. Dessa organisationer kan beskrivas som *organisationskonservativa*. I vår undersökning kommer detta begrepp att namnge de kommuner som i väldigt liten grad har valt att företagisera sin organisation.

Vid första anblicken kan detta te sig som en väldigt passiv hållning men man kan även se de kommuner som valt att inte företagisera sig som aktiva: ”[...]bevarande kan vara ett mycket medvetet och aktivt förhållningssätt. Det kan kräva stora insatser och utomordentliga ansträngningar att kämpa emot något som man tycker fungerar bra trots att det är ’emot strömmen’.” (Bergström 2002 s.202).

2 Den kvantitativa undersökningen

2.1 Företagisering och politisk majoritet

Utifrån vår bild av företagiseringsreformer som en nyliberal företeelse blir det intressant att studera det faktiska genomslaget av dessa reformer i svenska kommuner. Genom att tydligt definiera begreppet företagisering går det att hitta ett antal variabler som blir relevanta indikationer på att företagisering har genomförts. Vägledande för den kvantitativa undersökningen blir frågan:

Spelar politisk majoritet någon roll för företagiseringsreformer i kommunerna?

Utifrån denna frågeställning blir det intressant att isolera den oberoende variabeln politisk majoritet. Vi vill alltså hitta de kommuner som kan klassas som stabila majoriteter. Utifrån hypotesen om ideologi i analysmallen skall det finnas ett samband mellan höger- respektive vänstermajoriteter och företagiseringar, därför är endast de *stabila* höger- respektive vänstermajoriteterna av intresse i vår undersökning.

2.1.1 De stabila majoriteterna

Av landets samtliga kommuner har vi identifierat ett antal som vi har klassat som typiska vänster- respektive typiskt borgerliga kommuner¹. Den senare har haft stabil majoritet i form av en politisk majoritet i kommunfullmäktige bestående av Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokratiska samlingspartiet, senare Kristdemokraterna. Försättningsvis kommer vi att benämna denna grupp som *den borgerliga gruppen*.

Den andra gruppen har i sin tur haft en majoritet i kommunfullmäktige bestående av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna, senare Vänsterpartiet. Denna grupp kommer försättningsvis att benämnas som *vänstergruppen*. Med stabil majoritet avses här att minst 50 procent av rösterna har tillfallit respektive majoritet i samtliga val till kommunstyrelsen 1985, 1988, 1991, 1994 och 1998. Valet av denna mätperiod kan motiveras genom att de aktuella reformerna tog sin början under slutet av 1980-talet och i början av 1990-

¹ Miljöpartiet, Ny Demokrati samt mindre partier utan representation i Riksdagen (inklusive lokala partier) finns inte inräknade i dessa respektive grupper.

talet. (Forsell & Jansson 2000, Håkansson [red] 1997, Pollit & Bouckaert 2004, Henriksson 2002) På detta sätt hoppas vi kunna identifiera den partipolitiska dimensionens betydelse för reformarbetet.

Genom att låta mätperioden börja redan 1985 hoppas vi kunna fånga de kommuner som redan innan reformarbetets start har haft en stabil majoritet. Särskilt viktigt är att majoritetsförhållandet har varit stabilt över mätperioden 1991-1994 då det borgerliga blocket nådde framgångar i många kommunalval 1991. De borgerliga framgångarna fick även återverkan i traditionella vänsterkommuner. Många kommuners reformarbete kan också härledas till denna mandatperiod då den borgerliga dominansen var stor. Att då studera kommuner som av tradition har en stark vänstermajoritet, med undantag för just mandatperioden 1991-1994, skulle inte isolera den för oss så intressanta oberoende variabeln *politisk majoritet i kommunfullmäktige*.

Totalt 122 kommuner kan räknas till gruppen stabila majoriteter över mandatperioderna 1985 till 1998. Av dessa tillhör 57 stycken den borgerliga gruppen och 65 stycken kan sorteras till vänstergruppen. Man kan se att av de 57 borgerliga kommunerna dominerar förortskommuner i Stockholms län och orter i Västragötalands län samt mindre industriorter i Jönköpings län. Den senare gruppens starka majoritetsförhållande kan troligtvis förklaras av en stor allmänborgerlig väljargrupp där både Centerpartiet och Kristdemokraterna har en stark ställning. På motsvarande sätt går det att hitta dominerande kommuntyper bland vänstergruppen. Industriorter och glesbygdskommuner i Västmanlands län och Örebro län, samt glesbygdskommuner i Norrbottens län utgör en stor del av denna grupp. (se bilaga: tabell 1)

2.2 Operationalisering av företagisering

För att undersöka graden av företagisering måste begreppet operationaliseras. Detta görs lämpligen genom att finna variabler i Kommundatabasen som kan anses indikera att företagisering har genomförts. Utifrån vår inledande definition av företagisering kan ett antal variabler bli intressanta att använda för att operationalisera begreppet företagisering.

Vi har identifierat 17 stycken variabler i Kommundatabasen som kan fungera som indikatorer på att företagisering har skett. (se bilaga: tabell 2) I valet av variabler står vi inför två problem. Dels vill vi fånga en förändringsprocess som har skett över en längre tid, dels kan respektive variabel ha olika operationellt värde. Vi söker alltså variabler som sträcker sig över en längre tid och vill undvika variabler där det inte finns data från en sammanhängande period.

2.2.1 Privatiseringsindexet

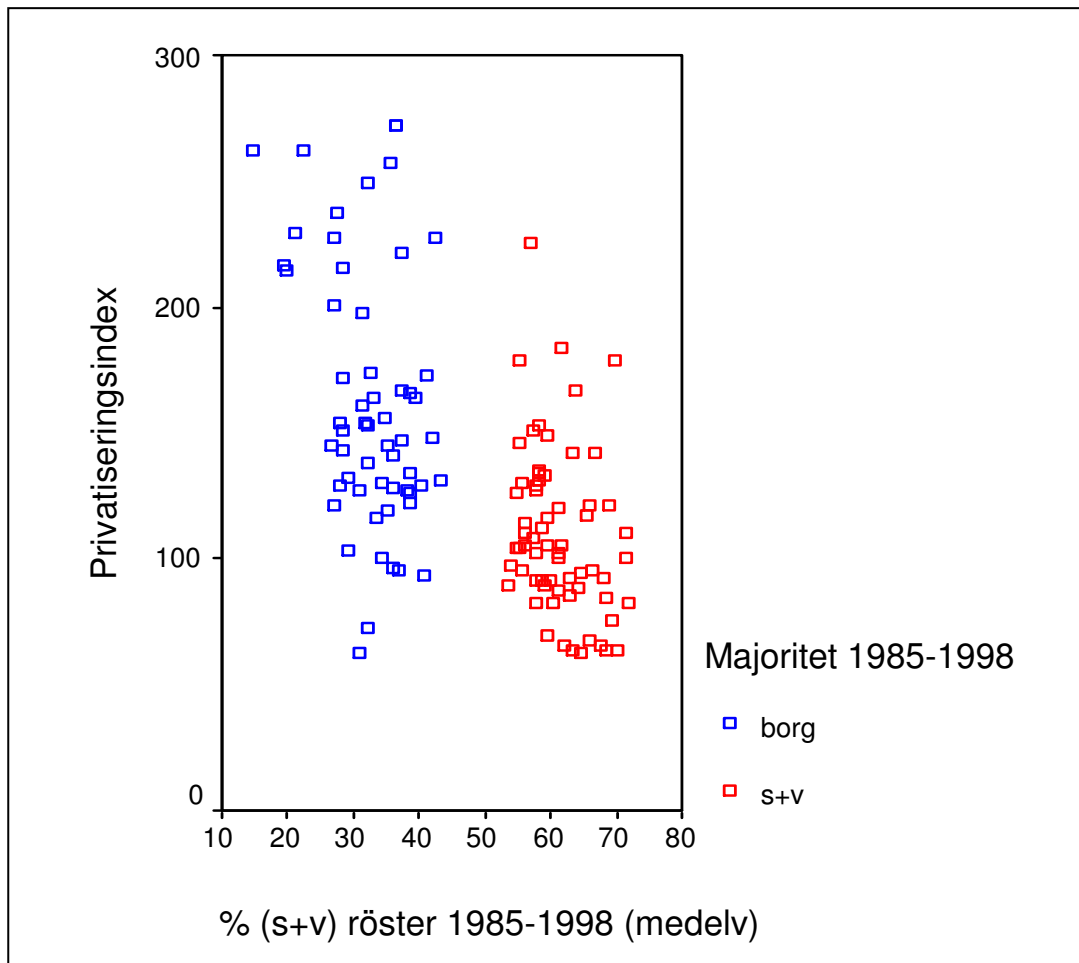
Utifrån våra 17 variabler vill vi kunna gradera de kommuner som är av intresse för vår studie. Idealiskt vore att kunna skapa ett index över de mest, respektive minst företagiserade kommunerna, med de operationella indikatorerna (variablerna) som grund. Men då vi har begränsad tid och möjlighet att skapa ett sådant index är vi hänvisade till det privatiseringsindex som finns att tillgå i Kommundatabasen (Kfaka03, variabel 1003 privrang). Privatiseringsindexet rangordnar samtliga 290 kommuner efter i hur stor grad de har privatiserat sin verksamhet. Ju högre tal kommunen ges desto högre grad av privatisering. Detta index är skapat utifrån fem stycken variabler i Kommundatabasen:

1. Procent enskilt anställda i barnomsorg, skola, äldre och handikappomsorg samt hälso- och sjukvård
2. Procent elever i fristående skolor
3. Andel social hemhjälp i ordinärt boende som anordnas i privat regi
4. Andel äldre med särskilt boende i privat regi
5. Andel barn 1-12 inskrivna i barnomsorg som bedrivs i icke-kommunal regi

Privatiseringsindexet är utöver att det är begränsat i omfattning, också starkt begränsat i tid. Den data som används i indexet rör åren 1993-1995. Detta kan betraktas som en stor begränsning i vår metod. Dock avser privatiseringsindexet en period som i dessa sammanhang är högtintressant. Många av de aktuella reformerna tog sin början under inledningen av 1990-talet, och hade under perioden 1993-1995 också med största sannolikhet hunnit implementeras. Mätperioden sträcker sig också över två intressanta mandatperioder. De borgerliga framgångarna i kommunalvalet 1991, och implementeringen av denna politik kan räknas in i mätperioden. Dessutom sträcker sig indexet över i efterföljande mandatperiod då flertalet av de kommuner som fick en borgerlig majoritet i valet 1991 återgick till en vänstermajoritet. Men det främsta försvaret av privatiseringsindexet, består trots allt av att det är ett hanterbart mått som kan sägas operationalisera många av de faktorer som kan räknas till begreppet företagisering, och dessutom gör detta över tid. Utläggning av verksamheten kan hittas i alla de variabler som ingår i indexet. Tidigare har vi listat utläggning av verksamheten som en stor beståndsdel av företagisering. (se 1.1.2) Vi anser därför att privatiseringsindexet är en godtagbar indikator på företagisering.

2.3 Ett samband mellan politisk majoritet och grad av företagisering

Genom att nu studera de 122 stabila majoriteternas placering i privatiseringsindexet kan vi pröva vår hypotes om att politisk majoritet spelar en underordnad roll för graden av företagisering.



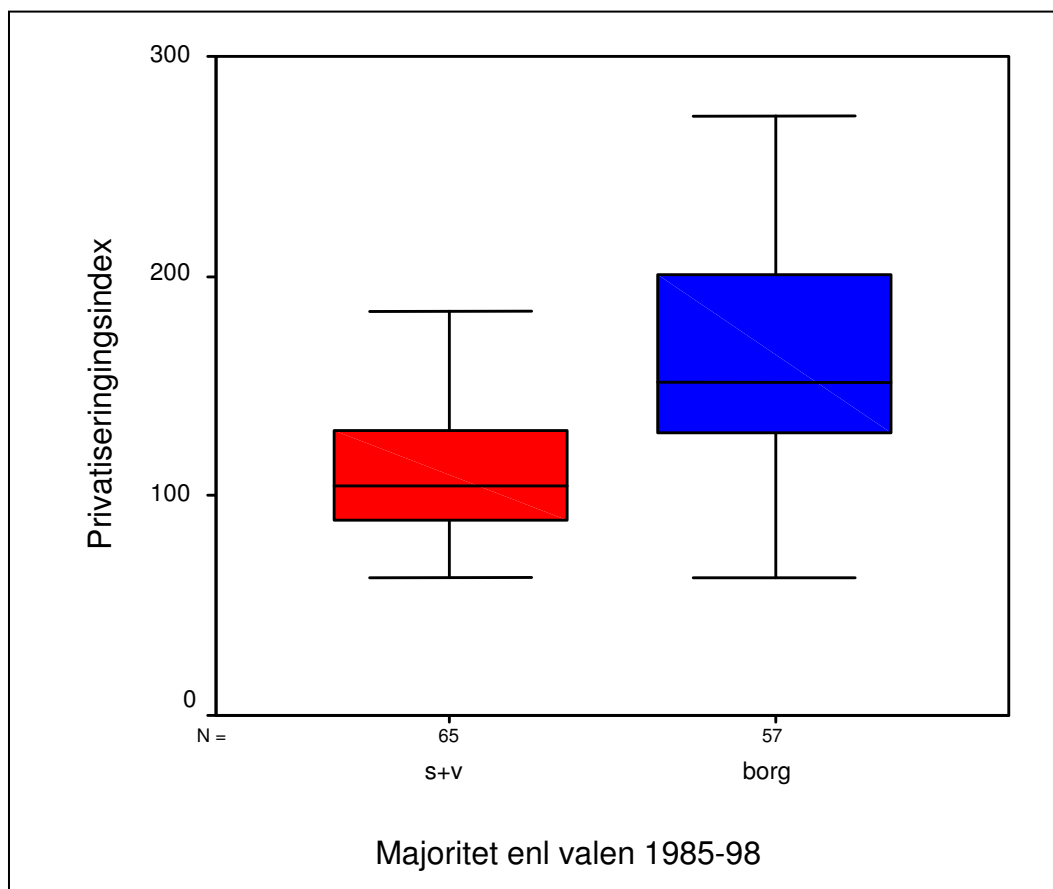
Figur 2.1 De 122 kommunernas placering i privatiseringsindexet och andel s+v röster (medelv) enl. valen 1985-98.

I figur 2.1 ovan är samtliga 122 kommuner med stabil majoritet presenterade. De är utplacerade utifrån placering i privatiseringsindexet (y-axeln) och utifrån ett medelvärde av andel röster på Socialdemokraterna och Vänsterpartiet i valen till respektive kommunfullmäktige under perioden 1985 till 1998 (x-axeln). De blå prickarna illustrerar de 57 kommunerna definierade ovan som starka borgerliga majoriteter. De röda prickarna illustrerar de 65 kommunerna definierade ovan som starka vänstermajoriteter.

Genom att ha med styrkan på vänstermajoriteten trodde vi att vi skulle kunna se att starka vänsterkommuner varit mindre benägna att företagisera sig. Något sådant samband kan man dock inte se. Däremot tycks sambandet mellan politisk majoritet och grad av företagisering vara tydligt. Noterbart är också den stora spridningen inom respektive grupp. I den borgerliga gruppen är spridningen större än i vänstergruppen.

Sammanfattningsvis visar genomgången av de stabila majoriteterna på ett tydligt samband mellan politisk färg och grad av företagisering. Vår ursprungliga hypotes om ett svagt samband mellan politisk majoritet och företagisering har därmed falsifierats.

Som vi tidigare noterade är spridningen inom den borgerliga gruppen större än spridningen inom vänstergruppen. Detta illustreras ännu tydligare i figur 2.2.



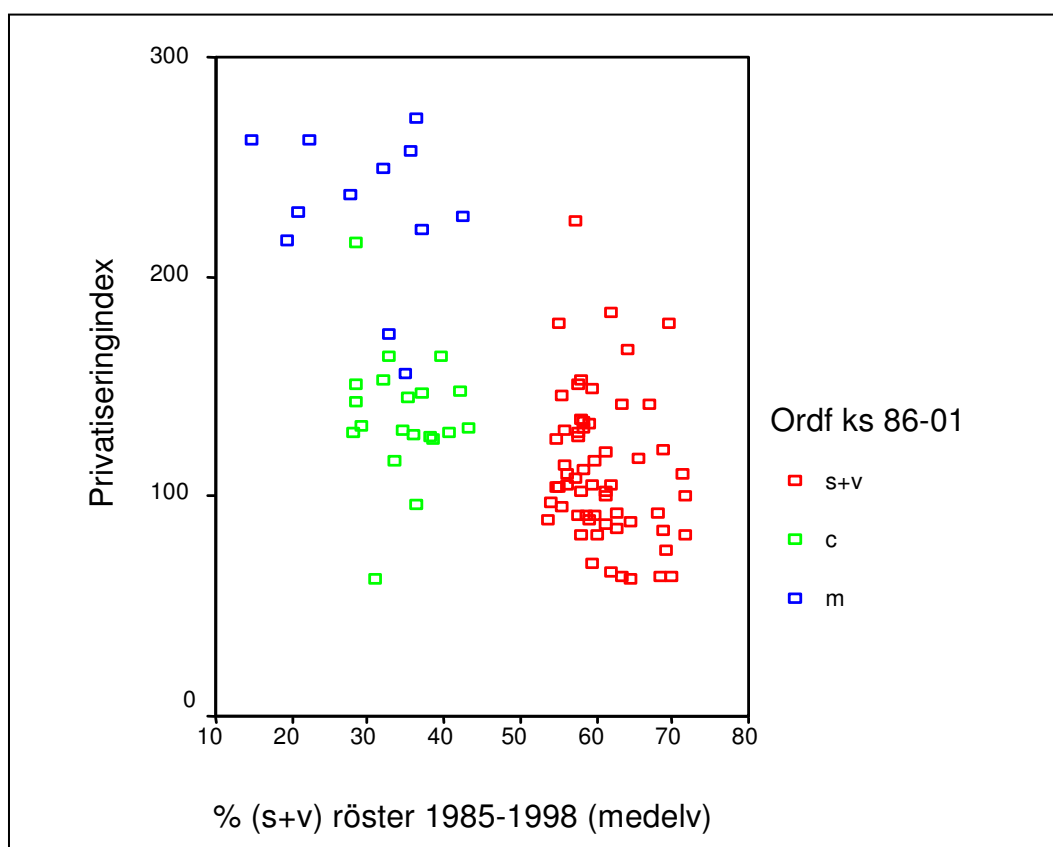
Figur 2.2 De 122 kommunernas placering i privatiseringsindexet indelade efter typ av majoritet enl. valen 1985-88.

Genom att föra in data från figur 2.1 i ett så kallat boxplotdiagram illustreras spridningen inom respektive grupp. Vardera boxen utgör två kvartiler av de undersökta fallen. En kvartil är 25 % av de undersökta fallen. De 25 % av kommunerna som har högst värde i privatiseringsindexet hamnar ovanför boxen och de 25 % som har lägst värde hamnar under boxen. Linjen inuti boxen är medianen i vardera gruppen. De olika formerna på respektive box illustrerar olika grad av spridning. Ju högre boxen är desto större är spridningen bland de undersökta fallen. Tydligt är att den borgerliga gruppen har större spridning än kommuner med stark vänstermajoritet. Vad vi mer kan se är att den borgerliga medianen hamnar avsevärt högre än vänsterkommunernas median. Detta diagram stärker vårt intryck av att vi hade fel i vår ursprungliga hypotes. Politisk majoritet tycks spela roll.

Noterbart är dock att de största företagiseringsivarna inom vänsterblocket placerar sig högre än den borgerliga medianen och att de mest reformskeptiska kommunerna inom den borgerliga gruppen placerar sig under vänstergruppens median i privatiseringsindexet.

2.3.1 Centerpartiet och avsaknaden av företagisering

Spridningen inom den borgerliga gruppen kan på den partipolitiska nivån till stor del förklaras av den mer organisationskonservativa inställningen hos Centerpartiet. Genom att använda variabeln; kommunstyrelsens ordförande mellan 1986 och 2001 kan de kommuner med centerpartistisk ordförande i kommunstyrelsen särskilt studeras. De kommuner vars kommunstyrelse har en centerpartist som ordförande har en tydligt lägre placering i privatiseringsindexet (se bilaga: tabell 3). Figur 2.3 visar också på samma förhållande då de centerledda kommunerna placerar sig lägre ner i förhållande till de moderatledda kommunerna.

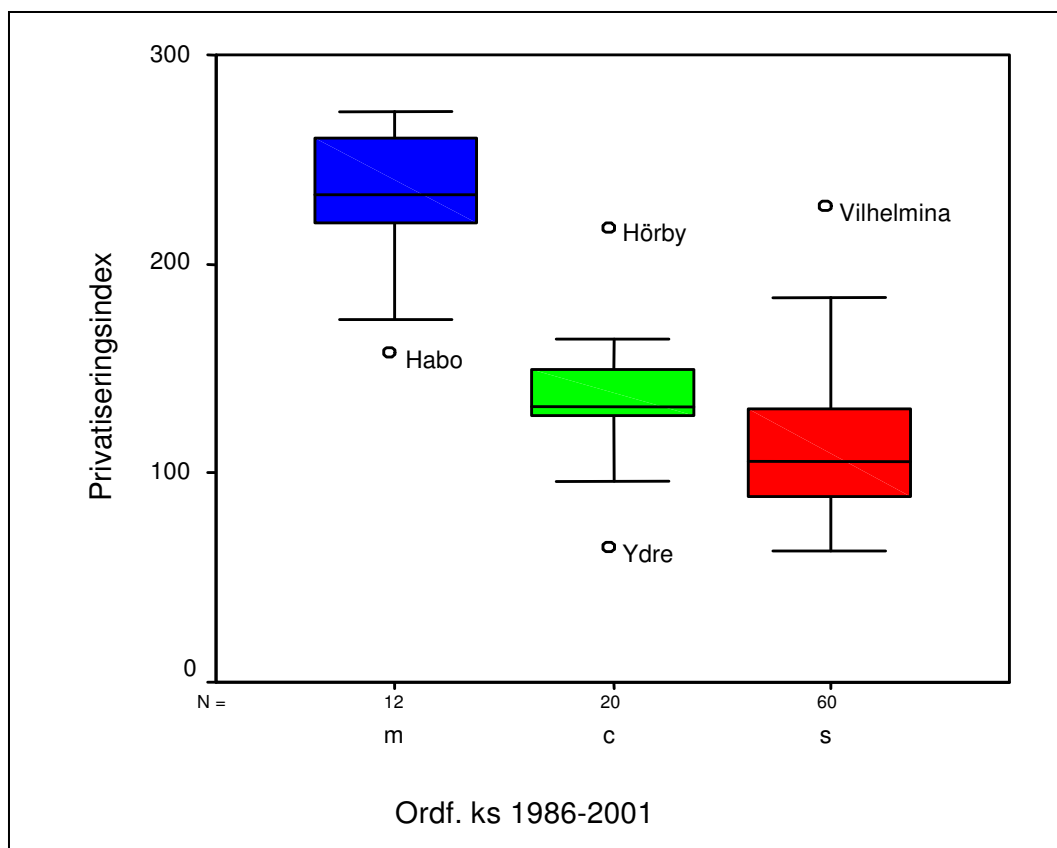


Figur 2.3 Kommuner med ks-ordförande med (s)-, (c)- eller (m)-tillhörighet efter placering i privatiseringsindexet och styrka i s+v röster valen 1985-1998 (medelvärde)

Noterbart är här det stora bortfallet i den borgerliga gruppen (jmf. figur 2.1). Totalt faller 30 kommuner bort i figur 2.3, varav 25 stycken tillhör den borgerliga gruppen. Bortfallet har två förklaringar. Dels är det tidsaspekten som spelar in. Det är inte alla 122 kommuner som har haft samma kommunstyrelseordförande mellan 1986 och 2001. Dels faller de kommuner bort som har haft en kommunstyrelseordförande med en annan partitillhörighet än Centerpartiet, Moderaterna eller Socialdemokraterna. Det stora bortfallet i den borgerliga gruppen kan också förklaras genom att det finns fler partier inom det borgerliga blocket och därmed fler alternativ till kommunstyrelseordförande i dessa kommuner.

Trots detta är inte resultatet i figur 2.3 missvisande på något sätt. I tabell 3 i bilagan kan man tydligt se att de centerledda kommunerna placerar sig långt ner i privatiseringsindexet. Att så många kommuner är centerledda är också något som möjligtvis förvånar men som är representativt för hur det ser ut i verkligheten. 2002 hade 25 stycken av de 57 starka borgerliga kommunerna i vårt urval en centerpartist som kommunstyrelsens ordförande. (Johansson 2003)

För att ytterligare tydliggöra sambandet mellan Centerpartiet och dess avvaktande hållning till företagisering har vi placerat in de tre olika kommunstyrelsetyperna i ett boxplotdiagram (figur 2.4) Man kan där se (med undantag för extrem-värdena) att den centerledda kommun som hamnar högst i privatiseringsindexet ändå inte når upp till den moderatledda kommun som hamnar lägst i indexet.



Figur 2.4 Kommuner med ks-ordförande med (s)-, (c)- eller (m)-tillhörighet efter placering i privatiseringsindexet.

2.3.2 Sambandet mellan kommuntyp och företagisering

Resonemanget kring politisk färg och grad av företagisering kan dock inte isoleras från andra förklaringsfaktorer. Trots det till synes tydliga sambandet mellan låg grad av företagisering och en centerpartist som kommunstyrelsens ordförande finns det troligtvis andra bakomliggande variabler som har betydelse för utfallet. En sådan kan, som redan antytts, vara kommuntyp. De centerledda kommunerna är i huvudsak landsortskommuner, medan de största reformivarna är moderat-

styrda förortskommuner i stockholmsregionen. (se bilaga tabell 4) Tidigare forskning har pekat på ett samband mellan just kommuntyp och graden av företagiseringsreformer. (Bjurulf 1997) Även detta förklarings samband kan dock visa sig vara spuriöst. (Esaiasson m.fl. 2002 s.92)

Förortskommuner i stockholmsregionen har helt andra geografiska, socio-ekonomiska och demografiska förutsättningar än landsortskommunerna. Utifrån detta kan man konstatera att det inte behöver vara just variabeln kommuntyp som spelar störst roll för utfallet. Vi måste reservera oss för att det kan finnas en annan bakomliggande variabel som kan vara mer utslagsgivande än både politisk majoritet och kommuntyp. (Landman 2003 s.51)

2.3.3 Sambandet mellan invånarantal och företagisering

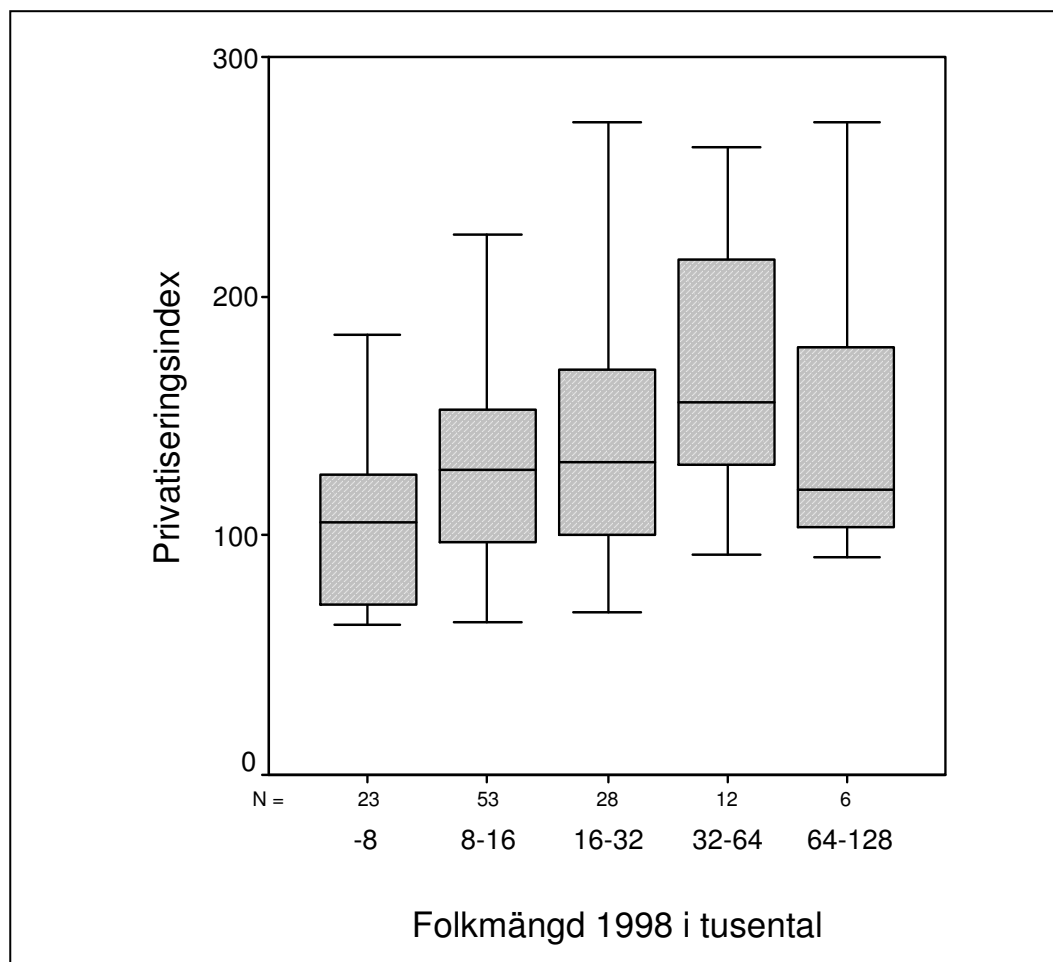
En variabel som kan vara mer utslagsgivande än kommuntyp kan vara storleksfaktorn. Denna variabel har tidigare fått stor uppmärksamhet i undersökningar av kommunalt reformarbete. I en enkätundersökning gjord av tidningen Kommunaktuellt² med titeln ”Storleken styr mer än ideologin” (1995:12) betonas vikten av storleken på kommunen, för att förändringar skall komma till stånd. Denna studie pekar på att det finns ett klart samband mellan invånarantalet i kommunerna och graden av förändring i kommunens organisation. Genom att titta på fem olika, vid den tiden nya, sätt att organisera förvaltningen kunde Kommunaktuellt jämföra införandet av dessa och invånarantalet i kommunen. Dessa förändringar var: Utsätta verksamheten för extern konkurrens, införande av kommundelsnämnder, beställar-utförarmodeller, ökat brukarinflytande och kundvalssystem (exempelvis skolpeng).

Införandet av ökat brukarinflytande och kommundelsnämnder får i detta fall betraktas som strikta demokratireformer medan extern konkurrens, beställar-utförarmodeller och kundvalssystem är reformer som passar som handen i handsken i företagiseringsbegreppet. Deras slutsats var att kommuner över 50 000 invånare i mycket högre utsträckning har anammat företagiseringar.

Vad som skiljer Kommunaktuells urval från vårt är att de har med samtliga 290 kommuner. Detta kan ses som en brist i deras undersökning. Undersökningen är gjord efter valet 1994 då det skedde maktskiftet i många svenska kommuner. I vissa kommuner som åter blev vänsterkommuner behölls de modeller som infördes av de borgerliga (bl.a. i Helsingborg). Detta gör att det är svårt att klassa dessa kommuner som ideologiskt drivna i just det här avseendet. I vår undersökning har vi istället bara inkluderat de stabila majoriteterna för att på så sätt få med *utpräglade* höger- och vänsterkommuner och därmed isolera ideologivariabeln. Det skall poängteras att Kommunaktuellt genomförde en enkätundersökning. Någon sådan undersökning har vi inte haft möjlighet att genomföra, istället har vi använt oss av data från Kommundatabasen.

² Kommunaktuellt bytte den 26 augusti 2004 namn till Dagens Samhälle.

För att verifiera slutsatserna, som dragits utifrån Kommunaktuellt's undersökning, där befolkningsstorlek anges som en viktig förklaring till graden av reformering, har vi i figur 2.5 jämfört invånarantal med privatiseringsindexet för de 122 kommunerna med stabil majoritet.



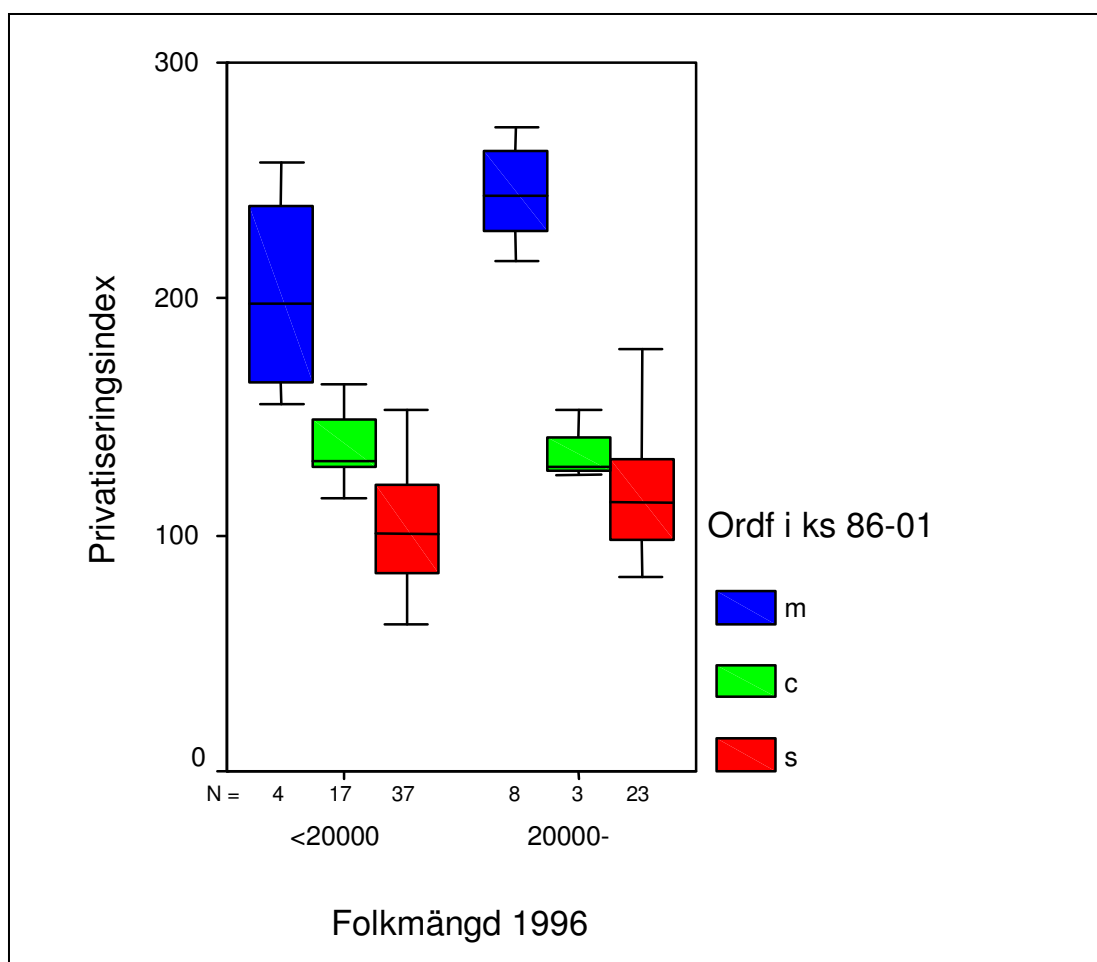
Figur 2.5 De 122 kommunernas placering i privatiseringsindexet indelade efter folkmängd 1998.

Figur 2.5 kan till viss del verifiera att det finns ett positivt samband mellan befolkningsstorlek och grad av företagisering. Ett förbehåll måste dock göras för gruppen kommuner med ett invånarantal mellan 64- och 128- tusen. Detta är givetvis en svaghet i sambandet. Men en kontroll med samtliga 290 kommuner tyder på att det troligtvis är det lilla urvalet som gör de sex största kommunerna i figur 2.5 missvisande. Figur 1 i bilagan visar här på ett tydligt samband mellan invånarantal och företagisering.

2.3.4 Centerpartiet och storleksfaktorn

När vi nu funnit ett samband mellan invånarantal och företagisering är det på sin plats att kontrollera om både små och stora centerkommuner varit lika ovilliga att företagisera sig. För att detta skall kunna genomföras måste vi definiera vad som är en liten och vad som är en stor kommun. Vi har valt att dra gränsen vid 20 000 invånare, då medianen i invånarantalet för de 122 kommunerna år 1996, var 20 424 invånare.

Genom att bestämma ett gränsvärde vid 20 000 invånare kan man skapa ett diagram där man får de tre olika typerna av kommunstyrelseordförande (s,c,m) i sex olika grupper. Tre stycken grupper med kommuner under 20 000 invånare och tre stycken grupper med kommuner över 20 000 invånare.



Figur 2.6 Kommuner med ks-ordförande med (s)-, (c)- eller (m)-tillhörighet efter placering i privatiseringsindexet, grupperade efter folkmängd 1996.

Här ser man att de centerledda kommunerna över 20 000 invånare inte hamnar högre upp i privatiseringsindexet än de som ligger under 20 000 invånare. Detta skall sättas i relation till de moderata och socialdemokratiska kommunerna, som uppvisar en ökning i privatiseringsindexet när invånarantalet är över 20 000. Trots det lilla urvalet bland centerledda kommuner med en befolkning över 20 000, kan

vi inte utifrån figur 2.6 överge vårt antagande om att centerledda kommuner, enbart på grund av att de är centerledda, är mer organisationskonservativa än andra borgerliga kommuner.

2.4 Sammanfattning av den kvantitativa undersökningen

Vi kan konstatera att politisk majoritet verkar spela roll för graden av företagisering. Borgerliga kommuner genomför företagiseringar i högre grad än vänsterkommuner. Vår ursprungliga hypotes om politisk majoritet som en underordnad förklaringsorsak till graden av företagisering har därmed falsifieras.

Utöver detta kan vi konstatera att centerledda kommuner är mer organisationskonservativa än andra borgerliga kommuner. Vi har även sett ett positivt samband mellan invånarantal och företagisering. Mindre kommuner företagiserar i mindre grad än större kommuner. Ett samband mellan både län och kommuntyp och grad av företagisering har också redovisats. Vissa län och vissa kommuntyper företagiserar sig i högre grad än andra.

Trots de påvisade sambanden finns det fortfarande förklaringsorsaker som inte går att komma åt i en kvantitativ undersökning. Orsaker som individuella aktörer och förvaltningskultur går inte att finna i Kommundatabasen. Vi kommer därför nu ge oss ut i empirin och gå vidare med en kvalitativ undersökning. I den kommande undersökningen kommer vi att fokusera på det som fick oss intresserade av detta ämnet från första början; de kommuner som avviker från det mönster som den kvantitativa undersökningen ritat upp.

3 Den kvalitativa undersökningen

3.1 Två avvikande kommuner

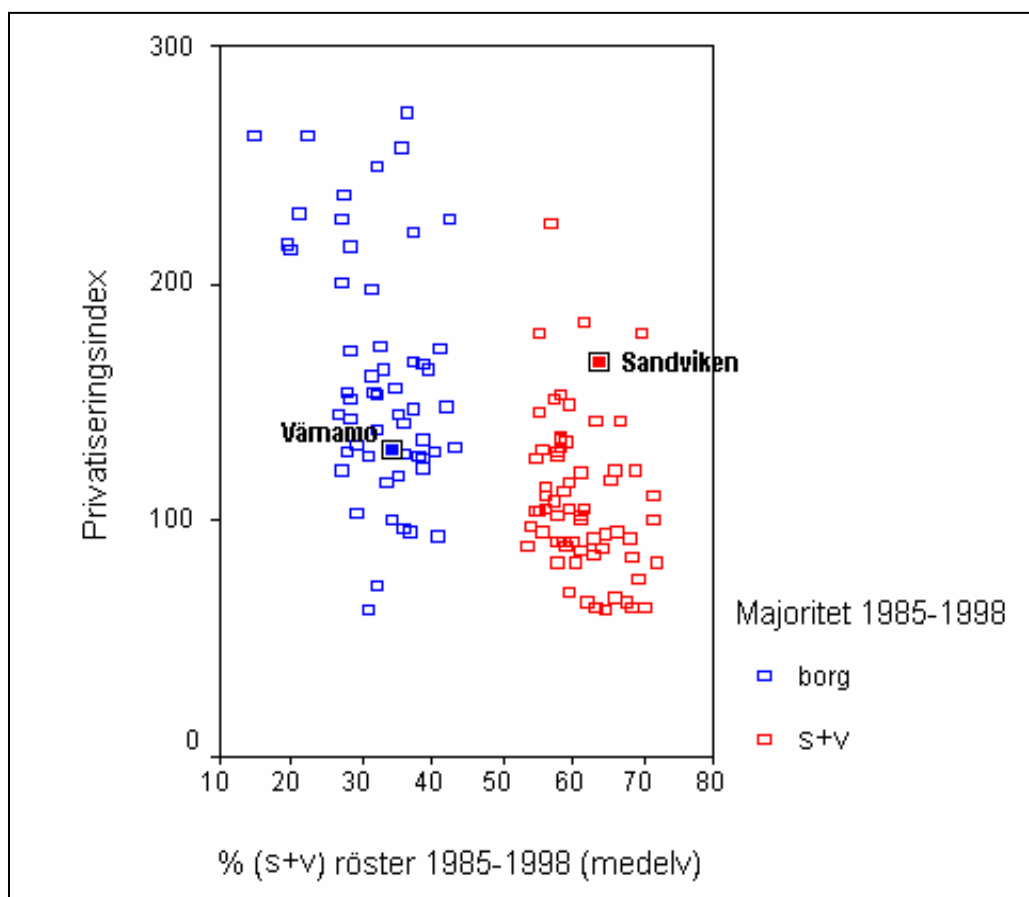
Trots den stora spridningen inom respektive grupp är ändå skillnaden mellan den borgerliga gruppen och vänstergruppen tydlig. Utifrån detta blir det intressant att studera de kommuner som avviker från ”sin” grupp. Genom att välja två kommuner som avviker från sin förväntade ideologi hoppas vi finna andra förklaringar till företagiseringar än ideologi.

Vi avser alltså att studera en traditionell vänsterkommun som i hög grad har genomfört olika former av företagiseringsreformer, samt att titta på en traditionell borgerlig kommun som inte har genomfört denna typ av reformer. Att hitta en kommun med stabil vänstermajoritet som har genomfört företagiseringsreformer har inte bjudit på några större svårigheter. Exempelen på dessa kommuner är förhållandevis många. Flertalet har också kommit att studeras av statsvetare, företagsekonomer och organisationssociologer (se t.ex. Czarniawska-Joerges 1988). Utifrån vår körning i kommundatabasen går det att identifiera ett antal intressanta studieobjekt. Men vi strävar också efter att de två kommunerna, med undantag från just politisk majoritet skall likna varandra i bland annat befolkningsstorlek, avstånd till storstäder, dominerande näringsgrenar etc. Eftersträvandet av likheter mellan kommunerna är *inte* till för att kunna jämföra de två avvikande kommunerna med varandra utan för att kunna utesluta ovan nämnda förklaringar till företagiseringar. Genom att titta på två avvikande kommuner hoppas vi kunna identifiera de förhållanden som möjliggör/nödvändiggör företagiseringsreformer.

Att hitta en traditionellt borgerlig kommun som inte har genomfört företagiseringsreformer och som dessutom har likheter med ”avvikarna” inom vänstergruppen är förenat med vissa svårigheter. Med risk för att göra avkall på övriga likheter har vi dock kunnat hitta två kommuner som vi hoppas kan ge oss svaret på frågan vilka övriga orsaker som finns till att företagiseringar har skett.

Vägledande för den kvalitativa undersökningen blir således: *Vilka andra faktorer spelar in utöver politisk majoritet?*

De kommuner vi har valt att studera närmare i vår kvalitativa studie är Sandviken och Värnamo. Nedan i figur 3.1, presenteras de två avvikande fallen tillsammans med de övriga kommunerna som är klassade som stabila majoriteter (jmf figur 2.1).



Figur 3.1 De 122 kommunernas placering i privatiseringsindexet och andel s+v röster (medelv) enl. valen 1985-98

3.1.1 Sandviken – ett exempel på reformvilja

Den traditionellt socialdemokratiska kommunen Sandviken, belägen strax utanför Gävle, kan med rätta beskrivas som ett samhälle präglad av sin industri. Denna kommun med knappt 37 000 invånare, har en tradition av järnframställning som sträcker sig långt tillbaka i tiden. Den kanske främsta symbolen för regionens starka industrihistoria, multinationella Sandvik AB är kommunens största arbetsgivare.

Sandvikens kommun har under de senaste tjugo åren genomfört två stora organisatoriska reformer. Dels införandet av den så kallade Sandvikenmodellen 1986 och dels återgången till en mer traditionell förvaltningsmodell med början vid årsskiftet 1999-2000. Den senare har kommit att utmynna i dagens förvaltningsmodell som har haft nuvarande utseende sedan början av 2003.

Sandvikenmodellen var i huvudsak en kommunfelsreform där införandet av åtta stycken kommunelsnämnder var central. Utöver kommunelsnämnder (som inte i sig självt kan räknas till företagisering) har den kommunala organisationen stora inslag av entreprenader, bolagisering och resultatenheter. Många av företagiseringsreformerna finns kvar, även efter avskaffandet av Sandvikenmodellen, och har också kommit att utvecklas. Sandviken får heller inte

oväntat en hög placering i privatiseringsindexet, 165. Vilket kan jämföras med de 122 kommunernas totala snitt på 135 och vänstergruppens snitt på 110.

3.1.2 Värnamo – en organisationskonservativ kommun

Värnamo, drygt sex mil söder om Jönköping, kan betraktas som en utpräglad borgerlig kommun, där Centerpartiet är dominerande. Kommunen har med sina dryga 32 000 invånare en lång tradition av centerpartistiskt styre. Kommunen är likt Sandviken en industrikommun. I Värnamo finns det dock inget multinationellt företag utan här dominerar istället småföretag i tillverkningsindustrin. Regionen Värnamo ligger i är känd för sitt entreprenörskap i och med den så berömda *Gnosjöandan*.

I avseende på förvaltningsstruktur kan Värnamo betraktas som starkt organisationskonservativ. Inga större förändringar har skett sedan kommunen slogs ihop med ett antal omkringliggande kommuner 1971. Denna organisationskonservatism avspeglas också i kommunens placering i privatiseringsindexet där man placerar sig på en låg plats; 129. Detta skall jämföras med de 122 kommunernas totala snitt på 135 och den borgerliga gruppens snitt på 163.

3.2 Likheter mellan kommunerna

Likheterna mellan kommunerna, med undantag för den eftersträvarsvärda skillnaden i partipolitisk mening och organisationsformer, tycks vara många. Båda kommunerna är utpräglade industriorter, har jämförbar befolkningsstorlek, liknande åldersstruktur, skatteunderlag och medelinkomst (Johansson 2003). Samtidigt finns det skillnader som skulle kunna tala emot valet av dessa kommuner. Men det vore naivt att tro att empirin skulle kunna serveras på det sätt som skulle passa vår önskade forskningsdesign. För när vi nu lyfter blicken ut i empirin är det inte modeller vi ser, utan en skymt av den icke anpassade och ostrukturerade verkligheten. Utifrån detta får vi "nöja oss" med två fall som kanske inte blir de perfekta exemplen men likväl intressanta att studera, förhoppningsvis även utifrån vår forskningsdesign.

4 Fallstudierna

Utifrån vår analysmall presenterad i teoriavsnittet avser vi att studera respektive kommun utifrån följande tre hypoteser; ideologi, situation och reformvilja.

Svårigheten med användandet av vår analysmall är att den är väldigt övergripande. Inom hypotesen om situation ryms ett stort antal olika förklaringsfaktorer. Allt från ekonomisk kris till individuella aktörer hör hemma i denna kategori. Dock ger analysmallen en struktur som underlättar fortsatt analys, särskilt då vi redan i den kvantitativa studien lyckats identifiera ett stort antal orsaker till företagisering.

4.1 Sandviken

För att skapa oss en bild av Sandvikens kommuns organisationsstruktur tog vi kontakt med förvaltningschef Svante W Nordh. Han var projektledare för reformarbetet i mitten av 1980-talet och även en av arkitekterna bakom den nuvarande modellen.

Av särskilt intresse i fallet Sandviken blir införandet av Sandvikenmodellen. Införandet av den nuvarande organisationen blir av sekundärt intresse och då utifrån de aspekter av företagisering som har behållits och kommit att utvecklas i den nu gällande förvaltningsmodellen. Sandvikens senaste organisationsförändring hade sitt ursprung i en besvärlig ekonomisk situation. En annan faktor som enligt Nordh spelade in när man övergav Sandvikenmodellen var brister på tydlighet i vem som hade det övergripande ekonomiska ansvaret. Dock tror Nordh att den akuta ekonomiska situationen som kommunen befann sig i slutet av 1990-talet sannolikt skulle ha uppstått oavsett vilken organisatorisk modell som hade tillämpats.

Den organisationsmodell som gällde före 1986 var traditionellt sektorsindeldad, med facknämnder och fackförvaltningar. Syftet bakom Sandvikenmodellen var enligt Nordh att skapa både en helhet och decentralisering. Resultatenheter kan beskrivas som det centrala verktyget, det ekonomiska ansvaret skulle decentraliseras. Nordh framhåller också det som kan beskrivas som en inflytande- eller demokratiaspekt: "[...] fler människor fick vara med och ha eget inflytande över sina arbetsplatser".

Samtidigt var ekonomin ett uttalat styrmedel i Sandvikenmodellen; "ekonomin var den yttersta restriktionen". Oavsett om retoriken runt reformen mycket kom

att handla om demokratispekter, var ekonomistyrning en av ledstjärnorna i den nya organisationen.

4.1.1 Ideologi – stark socialdemokrati

Sandviken har en lång tradition av ett starkt Socialdemokratiskt styre. Under en längre sammanhängande period har Socialdemokraterna haft egen majoritet i kommunfullmäktige och kommunfullmäktiges ordförande har under hela 1980-talet och fram tills idag varit en socialdemokrat (Johansson 2003). Detta förhållande gällde alltså då Sandvikenmodellen sjösattes. 1986 års organisationsförändringar implementerades alltså i en kontext som kan beskrivas som starkt socialdemokratisk

Noterbart är att samtidigt som ”hårda” ekonomiska värden kan betraktas som en stor del av Sandvikenmodellen framhölls den demokratiska aspekten av reformarbetet. Att retoriken i en socialdemokratisk kommun kretsar kring ”mjuka” värden som inflytande och närhet till medborgarna, ter sig inte förvånande. Liknande förändringar i andra utpräglade socialdemokratiska kommuner har också motiverats utifrån jämförbara begrepp. Borgerliga kommuner tenderar däremot att motivera organisationsförändringar utifrån begrepp som individens fria val. (Bäck 2003)

I fallet Sandviken tycks inte företagiseringsreformerna kunna förklaras utifrån den traditionella hypotesen om vänsterstyrda kommuner som mer negativt inställda till företagiseringsreformer.

4.1.2 Situation – en pionjär i sin omgivning

Vi har i vår kvantitativa undersökning sett att storleken på kommuner kan vara en förklarande faktor till att företagiseringsreformer har genomförts. Varken Sandvikens befolkningsstorlek eller dess geografiska läge talar dock för att kommunen skulle ha hög benägenhet att genomföra reformer. Trots detta visar en jämförelse med andra liknande kommuner, i avseende på just befolkningsstorlek och kommuntyp, att Sandviken utmärker sig genom att ha en högre placering i privatiseringsindexet än genomsnittet i dessa grupper (se figur 2.5 och bilagor: tabell 4).

Den ekonomiska situationen vid genomförandet av 1986 års reformer kan inte beskrivas som ansträngd. Kommunen var visserligen inne i en period av befolkningsminskning, men Nordh anger inte de ekonomiska förutsättningarna som en viktig faktor för 1985 års reformer.

Tidigare forskning kring kommunalt reformarbete har visat att sammanslagningar av kommuner kan ge upphov till intressekonflikter mellan de tidigare fristående kommunerna, vilket kan fungera som ett incitament till att införa

kommundelsnämnder. (Bäck 2003) Sett ur geografisk synpunkt kan 1971 års bildande av Sandvikens kommun ses som en tänkbar förklaring till införandet av Sandvikenmodellen. De tidigare landskommunerna Järbo, Ovensjö, Årsunda, Österfärnebo, Storviks köping samt Sandvikens stad bildade detta år Sandvikens kommun. Nordh beskriver dock stämningen mellan de tidigare landskommunerna och centralorten som goda. Han framhåller regionens största arbetsgivare Sandvik AB som en viktig sammanbindande faktor, som har gjort att kommunen inte har haft några tendenser till ”bypolitik”.

Att angränsande kommuner har genomfört organisationsförändringar kan enligt tesen om idéspredning ha ett förklaringsvärde. I fallet Sandviken har dock, enligt Nordh, inga angränsade kommuner genomfört några jämförbara organisationsförändringar. Sandviken tycks vara något av en pionjär i sin omgivning.

Sammanfattningsvis kan vi säga att varken kommunens befolkningsstorlek, geografiska läge, ekonomiska situation eller historia kan fungera som starka förklaringsfaktorer till införandet av Sandvikenmodellen

4.1.3 Reformvilja – ”Vi kan väl alltid pröva och se hur det går”

Sandvikenmodellen är ett tidigt exempel på införandet av kommunalsreformer. Sandviken deltog i det så kallade frikommunsförsöket, där kommuner befriats från statlig detaljstyrning av den kommunala organisationen. Sandviken medverkade tillsammans med åtta andra kommuner i den första försöksperioden mellan 1984-88. (www.ne.se 2005-01-08) Deltagande i frikommunsförsöket skedde på frivillig basis, vilket gör att deltagandet i sig kan ses som ett tecken på reformvilja.

Ansvar för frikommunsförsöket låg på det av socialdemokraterna nyinrättade Civildepartementet. Nordh tonar ner lagstiftningens möjliggörande och lyfter istället fram betydelsen av kontakter med personer på Civildepartementet och representanter för de övriga deltagarna i försöket. På frågan om inställningen hos socialdemokratiska partiet på nationell nivå gett uttryck för några önskvärda förändringar menar Nordh att man från centralt håll var positiv till de förändringar som kommunen vidtog:

”Sossarna centralt tyckte att en del kommuner var väl traditionella, inkrökta [...] när en kommun som Sandviken, bruksort och allting, var beredd att försöka [...] så hade vi stark respons [...] livligt påhejade, faktiskt från Sveavägen 68”.³

Svante Nordh talar om en kultur i den politiska ledningen som säger: ”Vi kan väl alltid pröva och se hur det går.” Det tycks råda en attityd som skapar öppenhet till

³ Den socialdemokratiska partistyrelsen har sitt säte på Sveavägen 68 i Stockholm.

nya idéer. När Nordh försöker formulera varför kommunen har så ”högt i tak” går tankarna till ortens dominerande företag Sandvik AB: ”Även om det är en bruksort så är det en *internationell* bruksort [...] man är inte rädd.”

Sandvikens kommuns reformvilja kan betraktas som stor. Begreppet reformvilja kan i sin tur läggas på olika nivåer i organisationen. Det lokala socialdemokratiska styret tycks ha haft en stor mottaglighet för idéer. Dock skulle sannolikt inte dessa idéer kommit att implementeras utan en pådrivande förvaltningen, där Nordh själv kan anses ha spelat en viktig roll. Nordh menar också att idéerna bakom 1986 års reform främst väcktes i förvaltningen, men betonar också hur viktigt det är att ha den politiska ledningen med sig i förändringsarbetet. Detta förhållande rådde vid införandet av Sandvikenmodellen, med en i Nordhs tycke mycket engagerad kommunstyrelseordförande.

4.2 Värnamo

Vår kvantitativa undersökning visade oss att Värnamo är en borgerlig kommun som hamnar långt ner i privatiseringsindexet (129:e plats). För att ta reda på vad som kan vara orsakerna till detta tog vi kontakt med Värnamos kommundirektör Ulf Ström. Ström är i egenskap av chef för förvaltningen, och som anställd i kommunen sedan 1970, rätt person att prata med när det gäller företagiseringar av Värnamo kommun. Han bekräftade mycket riktigt att Värnamo är en starkt organisationskonservativ kommun.

Värnamo kommun har inte förändrats nämnvärt under de senaste tre decennierna. Den senaste stora förändringen i kommunen var sammanslagningen 1971 mellan fyra kranskommuner och Värnamo tätort. Den företagiseringsvåg som har svept över landet under de senaste decennierna verkar inte ha påverkat Värnamo nämnvärt. Huvudfrågan är vad som har varit orsakerna till att Värnamo har varit så avvaktande i att ta till sig de nya organisationsidéer som spreds under 1990-talet?

4.2.1 Ideologi – ett dominerande centerparti

Värnamo är en starkt centerledd kommun. Vår statistik sträcker sig tillbaka till valet 1973 och ända sedan dess har Värnamos kommunstyrelses ordförande varit centerpartist (Johansson 2003). Som tidigare nämnts finns det ett samband mellan låg rangordning i privatiseringsindexet och centerledda kommuner. Detta gäller även i Värnamo. Ström menar att det skulle vara en ren slump att det är just centerledda kommuner som uppvisar starka tecken på organisationskonservatism. Det faktum att dessa kommuner inte har omfamnat företagiseringar i lika stor omfattning som andra borgerliga kommuner har han inget svar på. När vi påpekar att borgerliga kommuner i stockholmsregionen företagiserat sig i mycket högre grad menar Ström att hans kommun inte har samma förutsättningar som till

exempel Nacka. Närheten till allt, och det stora befolkningsunderlaget i Stockholmsregionen gör att det blir lättare att genomföra omorganiseringar som syftar till att öka valfriheten för medborgarna. Det blir även lättare för förortskommunerna kring Stockholm att lägga ut verksamheten på privata entreprenörer eftersom det finns ett större utbud av sådana i huvudstadsregionen.

Enligt hypotesen om ideologi så skall högermajoriteter omfamna företagiseringar i högre grad än vänstermajoriteter. I Värnamo är inte så fallet. Värnamo har företagiserat sig i lägre grad än många av de vänsterkommuner som är med i vårt urval och är långt efter kommunerna i den borgerliga gruppen med avseende på privatiseringsindexet. Man kan alltså inte förklara avsaknaden av företagisering i Värnamo genom att använda sig av hypotesen om ideologi.

4.2.2 Situation – i en konservativ småföretagarmiljö

Hypotesen om situation går ut på att orsakerna till företagisering skall gå att finna i olika situationer som har möjliggjort eller nödvändigtgjort företagiseringar. I fallet Värnamo har vi, ett otal gånger, nämnt att det inte har skett några nämnvärda företagiseringar. Det är dock fortfarande intressant att titta på om de olika situationer som, enligt hypotesen, har fått andra kommuner att företagisera sig har uppstått i Värnamo.

Kommunstorleken är en av de faktorer som kan räknas till hypotesen om situation. I vår kvantitativa undersökning kunde vi se ett samband mellan just en kommuns storlek och företagiseringar. Ju större kommun desto större företagiseringar. Värnamo är avviken från detta samband. Det finns bara tre kommuner som har över 30 000 invånare som har lägre privatiseringsindex än Värnamo. De kommunerna är de starka socialdemokratiska fästena; Piteå, Luleå och Katrineholm. (Johansson 2003) Detta gör att vi kan konstatera att i fallet Värnamo verkar inte befolkningsstorleken spela någon roll.

Ekonomisk kris är en situation som ofta har använts till att motivera företagiseringar av förvaltningar. Man har då främst genomfört företagiseringar för att försöka effektivisera organisationen och på så sätt spara pengar.

De senaste åren har det inträffat tre ekonomiska kriser i Värnamo kommun. En i början av 1980-talet, en i början av 1990-talet och en som pågår i detta nu. Dessa kriser har inte fått Ulf Ström eller någon annan i kommunledningen att efterlysa förändringar. Ekonomisk kris har således heller inte, i företagiseringsavseende, haft någon effekt på Värnamo kommun.

Värnamos geografiska läge som orsak till dess organisationskonservativa hållning kan vara en rimlig förklaring. Som tidigare har nämnts är idéspridning genom diffusion en vanligt förekommande förklaringsorsak till företagiseringar. Därför blir det intressant att ta en titt på de närliggande kommunerna.

Ström berättar att det förs ett aktivt samarbete med de närliggande kommunerna. Värnamo tillsammans med Gislaved, Gnosjö och Vaggeryd

benämns som GGVV eller Gnosjöregionen. De har tillsammans bildat bolaget Näringslivsbolaget, där kommunerna äger 10 % och företagen i regionen äger 90%. Detta bolag fungerar som ett forum där kommunerna i samverkan med företagen för en aktiv näringspolitik för regionen. Det handlar om skapande av nätverk och rekrytering. Dessa angränsande kommuner är också starka borgerliga fästen och har även de ställt sig avvaktande till företagiseringsreformer. Det är bara Gislaved som har infört en typ av köp- och säljorganisation. Den har de dock nu övergett. De övriga kommunerna är lika, sedda till organiseringen av förvaltningen. På frågan om Värnamo har tagit intryck av de andra kommunerna och i samråd med dessa valt att hålla sig avvaktande till företagiseringar svarar Ström att några sådana överläggningar inte har skett. Ström menar att det skulle vara tillfälligheter som gjort att dessa fyra kommuner allihop varit mer eller mindre avvaktande till företagiseringar. Vi har svårt att tro att detta skulle vara en slump.

4.2.3 Reformvilja – ”Fördelarna vägs mot nackdelarna”

Värnamo visar få, om ens några tecken på reformvilja. Genom att noggrant väga för- och nackdelar med att reformera organisationen och se om det kan ge några vinster har Ström och hans medarbetare alltid kommit fram till att det inte finns någon som helst anledning att företagisera kommunen. Vad beror detta på? Har Värnamo helt missat de förändringstrender som har genomförts i andra kommuner? Nej, Ström har sett ett antal trender komma och gå men alltid stått stadigt när reformvindarna har blåst starka. Ström påpekar också på ett lite roat ”vad var det jag sa”-sätt att många kommuner (bl.a. Sandviken) i nuläget överger sina företagiseringsreformer och börjar gå tillbaka till det traditionella sättet att organisera kommuner. Det sätt som Värnamo kommun alltid har varit organiserat på.

Man kan med rätta säga att Värnamo är en passiv kommun. Organisationskulturen i Värnamo kan verka som förklaring till detta. Genom att ha en tradition att noga överväga eventuella vinster med en företagisering har Värnamo alltid kommit fram till att en företagisering av förvaltningen är onödig och inte fyller någon funktion. Det är lite av kommunens policy att hålla sig passiv till förändringar. Således kan hypotesen om reformvilja vara en av huvudförklaringarna till varför just Värnamo ställt sig avvaktande till företagiseringar.

5 Slutsats

När vi började skriva på denna uppsats hade vi en förförståelse om att politik på kommunal nivå präglades av pragmatism, inte av ideologi. Genom att studera de kommuner som har stabila majoriteter och antagningsvis är mer ideologiskt drivna, förväntade vi oss kunna verifiera vår ursprungliga hypotes om att ideologi spelar en underordnad roll som förklaring till att kommuner företagiserar sig.

Ett antal olika förklaringsfaktorer har behandlats i detta arbete. Att låta en enda av dessa orsaker ges ett ensamt förklaringsvärde, är inte möjligt. Genom att använda oss av vår analysmall (1.4.1) kan vi sammanställa en bild av vilka orsaker som kan ges till att företagisering har skett.

5.1 Ideologi - en förklarande faktor

Vår ursprungliga hypotes vände sig mot hypotesen om ideologi som förklaring till varför svenska kommuner har företagiserats. Denna hypotes har dock kunnat falsifieras då vår undersökning av de 122 kommunerna med stabila majoritetsförhållande visade på ett samband mellan politisk majoritet och grad av företagisering. Borgerliga kommuner med stabila majoriteter företagiserar sig i högre utsträckning än kommuner med stabila vänstermajoriteter. De två avvikande kommunerna som studerats närmare i den kvalitativa undersökningen har ett helt annat förhållningssätt än andra kommuner, inom sin grupp. Genom att välja två avvikare hoppades vi kunna utesluta ideologi som förklaringsorsak i dessa två kommuner. I fallet Sandviken var detta inga problem, men utifrån resultatet i den kvantitativa undersökningen där centerledda kommuner visade sig vara mer organisationskonservativa hamnade valet att studera Värnamo kommun i ett helt nytt ljus.

Upptäckten att de centerledda kommunerna är mer organisationskonservativa än övriga kommuner i den borgerliga gruppen gör att ideologi kan ha ett visst förklaringsvärde i fallet Värnamo. Denna centerledda kommun har en organisationskonservativ hållning som den tycks dela med andra centerledda kommuner.

Centerpartiets organisationskonservatism ter sig förbryllande. Vid en granskning av Centerpartiets idéprogram (www.centerpartiet.se 2005-01-09) och litteratur om Centerpartiet finns det inget som tyder på att detta parti skulle vara mer organisationskonservativt än andra partier inom den borgerliga gruppen. Den nationella delen av partiet tycks inte stärka denna hållning. Tvärtom förordar centern på central nivå en omorganisering av samhällsfunktioner genom

decentraliseringar. Detta är dock inget som genomförs i större omfattning ute i kommunerna. Man använder sig på många håll fortfarande av de traditionella sätten att organisera kommuner på.

En annan sak som ligger Centerpartiet varmt om hjärtat är småföretagande och entreprenörskap, en inställning som borde ge upphov till en tolerans för privata initiativ i offentlig verksamhet. Det tycks finnas en skillnad mellan nationell retorik och lokal praktik.

En brist i vår undersökning är att det är svårt att särskilja politisk ideologi från andra orsaksförklaringar. De kommuner som har en viss politisk majoritet går ofta att placera in i ett visst geografiskt område. Kommunerna i Norrbottens län har till exempel enbart starka vänstermajoriteter medan kommuner i till exempel Stockholms län har borgerliga majoriteter. Detta faktum ledde oss in på föreställningen om att geografiska förhållanden kunde vara en lika betydelsefull förklaringsmodell som ideologi.

5.2 Situation – geografi, demografi och ekonomi

Geografi, som räknas till hypotesen om situation kan enligt resonemanget ovan ha ett förklaringsvärde. Dock är det svårt att isolera den geografiska faktorn då denna är kopplad till befolkningsstorlek och politiska preferenser.

Inom hypotesen om situation finns ett antal förhållanden som kan fungera som förklaring till att företagisering har skett. Till dessa hör befolkningsstorlek, som har visat sig ha ett visst förklaringsvärde, då vi har kunnat påvisa ett positivt samband mellan befolkningsstorlek och grad av företagisering. Noterbart är att de centerledda kommunerna inte uppvisar detta positiva samband. Oavsett befolkningsstorlek hos de centerledda kommunerna, däribland Värnamo, är graden av företagisering oförändrad. I fallet Sandviken avviker kommunen från mönstret i vår kvalitativa undersökning, då man i hög grad har företagiserat.

Att kommuner med ett invånarantal över 20000 i högre grad har företagiserats kan i sin tur förklaras i termer av både ett bristande utbud och bristande efterfrågan. Tillgången på privata entreprenörer är en viktig förutsättning för att skapa alternativa driftsformer för offentlig verksamhet. Detta utbud är naturligt nog större i städer och storstadsregioner. Ett liknande resonemang kan föras när det gäller efterfrågan. Storstadsregioner erbjuder också en infrastruktur där köparen kan finna ett större utbud, det motsatta förhållandet gäller mindre kommuner vilket illustreras med Ulf Ströms ord: "Här går det bara en buss om dagen".

Både Sandviken och Värnamo präglas av en näringsstruktur med sin tyngdpunkt i tillverkningsindustrin. Förutsättningarna för en alternativ privat sektor tycks vara låga i båda fallen. Analogt med resonemanget ovan tycks det råda en brist på utbudssidan. Särskilt intressant blir denna bild i fallet Värnamo, som brukar räknas till Gnosjöregionen, med ett starkt småföretagarklimat.

En ansträngd ekonomisk situation betraktas som ett incitament till att genomföra företagiseringsreformer. I den kvantitativa undersökningen har vi inte kontrollerat för ekonomisk situation. I de två fallstudierna har ekonomisk situation inte något förklaringsvärde. Sandviken har inte uppvisat några tecken på att en ansträngd ekonomi skulle ha fungerat som ett incitament till företagisering. Värnamo har inte heller, trots att man har upplevt vad som av förvaltningschef Ström beskrivs som upprepade ekonomiska problem, uppvisat några tecken på företagisering.

5.3 Reformvilja – centrala aktörer och organisationskultur

Vilka karakteristika finns hos de kommuner som avviker från sina respektive grupper? Centrala aktörer inom respektive förvaltning tycks spela en stor roll. Finns inte viljan att genomföra reformer inom förvaltningen tycks inte sådana kunna komma till stånd. Att generalisera dessa slutsatser till att gälla alla svenska kommuner vore att dra för stora växlar på dessa enskilda fallstudier. Likväl är, inte minst Sandvikens kommun, ett exempel på en kommun där individer spelar en stor roll. Förslag till kommunala omorganisationer har både initierats och formulerats för att sedan genomdrivas av den kommunala förvaltningen. Det tycks finnas en organisationskultur i Sandvikens kommun som är mottaglig för nya idéströmningar. De individuella aktörerna, i sig mottagliga för förändringar, kan tänkas skapa en organisationskultur som kan spela roll för graden av företagisering. Även i exemplet Värnamo, då med motsatt effekt, tycks hypotesen om reformvilja fungera som en högst tänkbar orsaksförklaring. Varken den politiska makten eller aktörer inom kommunens förvaltning uppvisar någon vilja till reformering.

Våra två fallstudier, Sandviken och Värnamo, är exempel på två väldigt utpräglade organisationskulturer där den ena är ett exempel på reformvilja och den andra på organisationskonservatism. Anledningen till detta är troligtvis att de båda har långvarigt stabila majoriteter och att de har haft samma förvaltningsledning över en längre tid. Denna kontinuitet är troligtvis anledningen till att det har skapats två väldigt utpräglade organisationskulturer.

Enligt Nordh var Sandvikens kommun, under reformarbetet, ivrigt påhejade av Socialdemokraterna centralt, vilket i skenet av våra resultat, kan tyckas vara en paradox. Om det inte fanns några hinder från det Socialdemokratiska partiet på central nivå så skulle betydligt fler vänsterstyrda kommuner kunna företagisera sig. Detta har dock inte skett. Det får oss att tro att det är invanda mönster och sedvanor som ligger till grund för om man företagiserar sig eller ej. Den övergripande anledningen till att vissa kommuner är mottagliga och andra inte, tycks således vara kommunens organisationskultur. Mötet mellan de nya idéerna och den befintliga organisationskulturen spelar en avgörande roll för huruvida kommunen ska anamma de nya idéerna eller inte.

Referenser

- Almqvist, Roland M. 2004 *Icons of new public management : four studies on competition, contracts and control* Ort/förlag/år Stockholm: School of Business [Företagsekonomiska institutionen]
- Bergström, Tomas, 2002. Organisationskultur och kommunal förnyelse – Förändring i gamla hjulspår? Malmö: Liber
- Bjurulf, Bo, 1997. ”Kommunal verksamhet i förändring” i Håkansson, Anders (red) *Folket och kommunerna – Systemskiftet som kom av sig*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Rapport Nr 1 1997
- Bäck, Henry, 2003 – “Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government”, i Nordic Political Science Association, Vol.26 – No.2
- Czarniawska-Joerges, Barbara 1988. *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*. Lund: Bokförlaget Doxa.
- Där människor får växa, Centerpartiets idéprogram, 2001. [http://www.centerpartiet.se /upload/bilder/dokument/IDÈPROGRAMverssept.doc](http://www.centerpartiet.se/upload/bilder/dokument/IDÈPROGRAMverssept.doc) 2005-01-09
- Esaïasson, Peter, 2003. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forsell, Anders – Jansson, David, 2000 *Idéer som fängslar- recept för en offentlig reformation*. Kristianstad: Liber.
- Hague, Rod – Harrop, Martin, 2004. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Hampshire and London: Macmillan Press Ltd. (6th ed.).
- Henning, Roger, 1996. *Att följa trenden – aktiva och passiva kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Henriksson, Linnea, 2002. ”Om orsaker till marknadsorientering i kommuner i Finland och Sverige – dålig ekonomi och statlig styrning”, paper till den XI Nordiska Kommunforskarkonferensen.
- Johansson, Leif, 2003. ”Kommundatabasen Kfakta03” Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- KA kartlägger förändringsarbetet i kommunerna: ”Storleken styr mer än ideologin”. *Kommun-Aktuellt* 1995:12
- Landmann, Todd, 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London: Routledge. 2nd ed.
- Moderaternas hemsida, 2005. [http://www.moderat.se /index.asp?mainid=2&subid=50](http://www.moderat.se/index.asp?mainid=2&subid=50) 2005-01-09
- Moderaternas hemsida, 2005. [http://www.moderat.se /index.asp?mainid=2&subid=38](http://www.moderat.se/index.asp?mainid=2&subid=38) 2005-01-10
- Nationalencyklopedin 2005-01-07
http://80-www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=153557
- Nationalencyklopedin 2005-01-08
http://80-www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=175320

- Osborne, David – Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Partiprogram för Socialdemokraterna, 2001. [http://www.socialdemokraterna.se/sapobj.nsf/0/6BFC6D32F5ED9AF7C1256EF6004551CA/\\$file/partiprogram.pdf](http://www.socialdemokraterna.se/sapobj.nsf/0/6BFC6D32F5ED9AF7C1256EF6004551CA/$file/partiprogram.pdf) 2004-12-15
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform ? A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd ed.
- Premfors, Rune m.fl., 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- SPSS for Windows version 11.0.1 (15 nov 2001) Chicago: SPSS Inc.

Intervjuer

- Nordh, Svante W, kommundirektör Sandvikens kommun 2004-12-13 Malmö.
- Ström, Ulf, kommundirektör Värnamo kommun. 2004-12-15 telefon.

Bilagor

Län * Majoritet enl valen 1985-98 Crosstabulation

Count		Majoritet enl valen 1985-98		Total
		soc	borg	
Län / landsting / region	Stockholm		10	10
	Uppsala	2		2
	Södermanland	3		3
	Östergötland	3	2	5
	Jönköping		9	9
	Kronoberg	1	1	2
	Kalmar	1	4	5
	Blekinge	2		2
	Skåne	2	6	8
	Halland		2	2
	Västra Götaland		16	16
	Värmland	6	2	8
	Örebro	5		5
	Västmanland	7		7
	Dalarna	4	1	5
	Gävleborg	4	1	5
	Västernorrland	6		6
	Jämtland	4	1	5
	Västerbotten	4	2	6
	Norrbotten	11		11
Total		65	57	122

Tabell 1 Län och politisk majoritet i kommuner, enl. valen 1985-98 (soc=s+v)

1. Beställar-utförar organ finns/planeras 1992
2. % enskilt anställda i "kommunal verksamhet" 1994
3. Komm. inköp från egna företag o andra off. organ % av driftskostnaden 1996
4. Komm. inköp från privata företag i % av driftskostnaden 1996
5. % 1-5 inskrivna i enskilda daghem 1994
6. % 1-5 inskrivna i enskilda daghem 1997
7. Princip för hyressättning för skollokaler 1997
8. Princip för hyressättning för skollokaler 1999
9. Princip för hyressättning för skollokaler 2001
10. % elever som går i fristående skolor 1993
11. % elever som går i fristående skolor 1997
12. % elever som går i fristående skolor 1999
13. % elever som går i fristående skolor 2002
14. % gymnasieelever i fristående gymnasieskolor, 1992
15. % gymnasieelever i fristående gymnasieskolor, 2002
16. % av särskilt boende 65- som är i enskild regi 1997
17. % av särskilt boende 65- som är i enskild regi 2002

Tabell 2 17 variabler som indikerar företagisering.

Privatisering, rangmedelv för 5 var * Parti för ordf i kom styr efter valet 2002 Crosstabulation

Count		Parti för ordf i kom styr efter valet 2002						Total
		m	c	fp	s	kd	lok p	
Privatisering, rangmedelv för 5 var	63		1					1
	73		1					1
	93		1					1
	96		1					1
	97		1					1
	100	1						1
	104		1					1
	116		1					1
	119	1						1
	121		1					1
	122				1			1
	126		1					1
	127		1					1
	127					1		1
	129		1					1
	129		1					1
	130		1					1
	130		1					1
	131						1	1
	132		1					1
	134				1			1
	138					1		1
	141			1				1
	143		1					1
	145		1					1
	146		1					1
	147		1					1
	149					1		1
	151		1					1
	153		1					1
	154	1						1
	154		1					1
	156	1						1
	161	1						1
	164	1						1
	164		1					1
	166		1					1
	167	1						1
	172	1						1
	173			1				1
	173	1						1
	197	1						1
	201	1						1
	215	1						1
	215		1					1
	216	1						1
	222	1						1
	227	1						1
	228				1			1
	229	1						1
	237	1						1
	249	1						1
	257	1						1
	262	1						1
	263	1						1
	273	1			1			2
Total		22	25	2	4	3	1	57

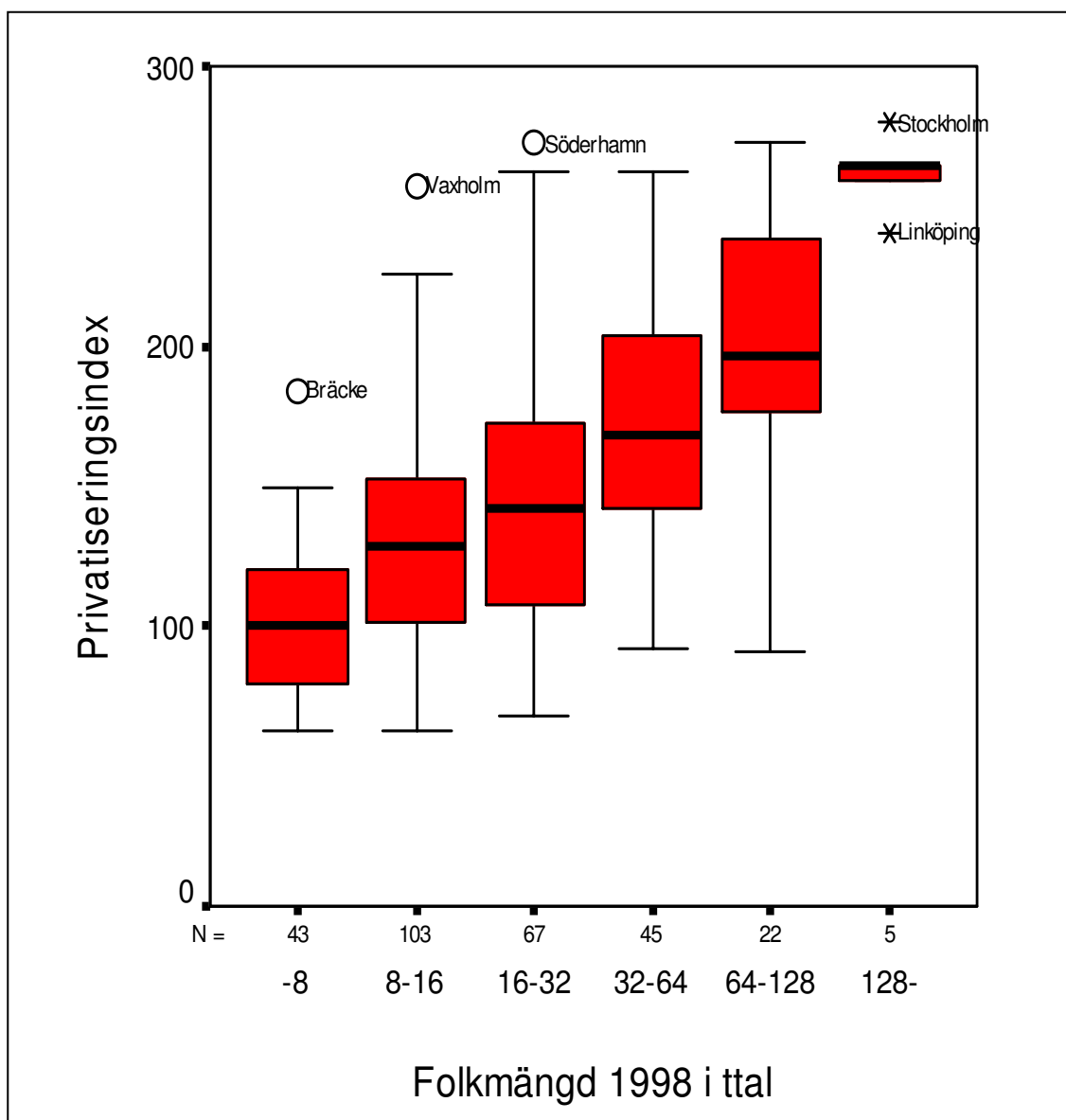
Tabell 3 Kommunstyrelseordförande (år2002) för den borgerliga gruppen sorterat på privatiseringsindex.

Report

Privatisering, rangmedelv för 5 var

Kommuntyp 1996	Majoritet enl	Mean	N
Förorter	borg	228,50	14
	Total	228,50	14
St städer	soc	123,83	6
	Total	123,83	6
Me städer	soc	109,76	10
	borg	212,10	3
	Total	133,38	13
Industri	soc	108,48	24
	borg	138,58	6
	Total	114,50	30
Landsbygd	soc	91,65	2
	borg	128,91	21
	Total	125,67	23
Glesbygd	soc	118,53	13
	borg	124,95	2
	Total	119,39	15
Övr större	soc	101,70	6
	borg	154,53	3
	Total	119,31	9
Övr mindre	soc	93,60	4
	borg	148,54	8
	Total	130,23	12
Total	soc	110,05	65
	borg	162,73	57
	Total	134,66	122

Tabell 4 Privatiseringsindex (medelvärde) för respektive kommuntyp och politisk majoritet (soc=s+v).



Figur 1 Sambandet mellan privatiseringsindexet och folkmängd (hela riket).

Intervjumall

Har något av följande införts i er kommun och i så fall när?

Utläggning av verksamheten:

- *Entreprenader?* (inköp av tjänst från privat företag)
- *Bolagisering?* (divisioner inom förvaltningen/företaget omvandlas till aktiebolag och blir sålunda dotterbolag.)
- *Privatisering?* (överföring av offentlig tillgång till privat ägo eller av kollektiv tillgång till enskilda.)

Interna organisationsförändringar:

- *Internprissättning? / betalt efter prestation?* (olika enheter inom förvaltningen betalar för att köpa tjänster från andra enheter i förvaltningen)
- *Resultatenheter?* (större budget- och verksamhetsmässig frihet för de lokala enheterna.)
- *Beställar-utförarorganisation?* (skapandet av en intern marknad)
- *Mål- och resultatstyrning?* (enheter ges ökad frihet genom att de själva får välja vilka medel de ska använda för att nå de övergripande mål som politikerna har satt upp.)

Förändringar gentemot avnämarna:

- *Ökad och differentierad användning av avgifter?*
- *Kundvalssystem?* (förekommer det skolpeng, vouchers etc.)

Vad är det som har gjort att dessa organisationsförändringar har skett?

Socio-ekonomiska orsaker:

- *Ekonomisk kris?*
- *Befolkningsminskning?*

- *Har kommunens stora arbetsgivare (t.ex. Sandvik AB) spelat någon roll för förändringarna?*
- *Ökad andel äldre människor?/Ökade barnkullar? (Ökade välfärdskostnader)*

Det politiska systemet:

- *Stark majoritet, lättare att driva igenom förändringar?*
- *Konsensuskultur?*
- *Har det varit modernt att genomföra vissa förändringar? Trendigt under en viss period?*
- *Påtryckningar från allmänheten? (Fanns det ett missnöje med hur kommunen var organiserad?)*
- *Idéer från socialdemokratisk arbetarpartiet? (Har partiet på central nivå gett uttryck för önskvärda förändringar?)*
- *Har någon managementkonsult hälsat på?*
- *Influenser från media? (Kommunaktuellt etc.)*
- *Sluppmässiga händelser? (Nedläggning av företag, korruptionsskandaler, etc. kan sätta fokus på ansvarsutkrävande)*

Förvaltningen:

- *Stor handlingsfrihet i kommunen? Frikommunförsöket? (Hur stora förändringar kan genomföras? Var går gränsen?)*
- *Finns det en speciell organisationskultur i Sandviken som främjar reformer? (Organisationskultur = den uppsättning idéer, värderingar och normer som kännetecknar en organisation, eller med andra ord den informella, föreställningsmässiga sidan av organisationen och den anda eller det klimat som utmärker detta.)*
- *Retorik? (Ibland kan detta räcka för att förändringar ska uppstå. Självuppfyllande)*
- *Implementeringen av förändringarna? (Har det blivit som ni önskade?)*
- *Utvärderingar av den nya organisationen? (Har det gjorts? Ska det göras?)*

Geografiska orsaker:

- *Angränsande kommuner?* (Har kommunerna i närheten genomfört liknande reformer?)
- *Storleken på kommunen?* (Är den utspridd och måste därför organiseras på ett visst sätt? Stor befolkning?)
- *Kommundelsreformer?* (Blir införandet av KDN incitament till att införa företagiseringar av förvaltningen?)

Politisk handlingskraft:

- *Politisk majoritet?* (Hur stor roll spelar den politiska majoritetens styrka när det handlar om att genomföra företagiseringar?)

Individnivå:

- *Har det i kommunen funnits en stark ledare som velat reformera förvaltningen?* (kommundirektör, personalchef, kommunstyrelsens ordf. eller liknande)
- *Har det funnits motsättningar mellan olika ledande personligheter avseende omorganiseringar av förvaltningen?*

Motivanalys:

- *Vilka motiv har getts till att förändra/inte förändra?* (Hur har snacket gått? Har man syftat på att spara pengar eller öka demokratin eller något annat?)

Reformvilja:

- *Omnämns er kommun som en aktiv eller passiv kommun?*