

# Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet?

## *Om kollektivt deltagande i en marknadsiserad äldreomsorg*

David Feltenius & Jessika Wide

### **Abstract**

This article aims to examine participation and influence of pensioners' organizations in a context of marketization within local elderly care. The literature on New Public Management (NPM) points out different views on the effects of marketization on the participation of organized interests within the decision-making process. One view states marketization implies less of participation by organized interests since this stands in conflict with inherent values of NPM, such as efficiency and the citizen as customer on a market. An opposite view states that marketization does not cause this effect, i.e., organized interests participate in the same manner as before. The empirical investigation consists of interviews and official documents from four Swedish municipalities with a marketized elderly care. The result is that marketization does not cause any major crowding out effect on organized interests from the decision-making process. However, concerns can be raised about the extent and quality of participation since procedures of contracting out are not always compatible with democratic values such as transparency and participation.

## **Introduktion**

Den svenska välfärdsstaten har genomgått stora organisatoriska förändringar under senare decennier, vilka beskrivits i termer av marknadsiering. Med det begreppet avses införandet av marknadsbaserade lösningar inom välfärdsområdet (Salamon 1993; Pierre 1995; Petersen & Hjelm 2013). Förändringarna märks främst inom verksamheter som förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt handikappomsorg (Hartman 2011). Inom det område som studeras i föreliggande artikel, äldreomsorgen, har utvecklingen varit särskilt påfallande. Ett uttryck för det är införandet av valfrihet inom hemtjänsten.<sup>1</sup>

1 Föreliggande artikel baseras på resultat från forskningsprojektet "En ren affärsangelägenhet? Om pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i en marknadsanpassad äldreomsorg" som finansierats av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genom forskningsstöd

David Feltenius och Jessika Wide är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. E-post: david.feltenius@umu.se; jessika.wide@umu.se

Valfrihet inom hemtjänsten baserar sig på lagen om valfrihetssystem (LOV), vilken beslutades av riksdagen hösten 2008. Lagen, som trädde i kraft i januari 2009, gav kommunerna möjlighet att upphandla äldreomsorgen enligt ett nytt förfarande jämfört med tidigare. Istället för att ge *en* aktör i uppdrag att utföra en tjänst eller verksamhet specificeras ett förfrågningsunderlag. Alla aktörer som uppfyller kriterierna i förfrågningsunderlaget tillåts etablera sig. Därefter är det den äldre själv som, efter ett gynnande biståndsbeslut, får välja utförare. Den äldre medborgaren blir därmed kund på en marknad av olika utförare inom hemtjänst (Prop. 2008/09:29).

Den äldre medborgarens möjligheter att utöva inflytande genom att rösta med fötterna, väcker frågan om hur det påverkar kollektiva former av deltagande och inflytande. Pensionärsorganisationerna har länge fyllt funktionen som röst åt de äldre i samhället genom deltagande i beslutsprocesser på central, regional och lokal nivå. På lokal nivå sker det främst inom ramen för s.k. kommunala pensionärsråd (KPR). Pensionärsråden har växt fram successivt sedan 1970-talet och finns numera i de allra flesta av landets kommuner (Socialstyrelsen 2000; Feltenius 2004). Vad händer egentligen med denna typ av kollektiva inflytandeformer i en kontext av marknadisering av välfärdstjänster och en ökad betoning på medborgaren som kund på en marknad? Finns det en motsättning mellan individuella och kollektiva inflytandeformer, eller kan de samexistera?

I artikeln diskuteras två tänkbara scenarier kring den aktuella problemställningen. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras i den marknadiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Anledningen är att kommunen, med hänvisning den nya styrningsfilosofin med marknaden som förebild, fokuserar på andra värden än deliberativa processer. Det kan handla om värden som "effektivitet" och "medborgaren som kund" (Clarke & Newman 1997; Timney & Kelly 2000; Box et al. 2001). Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadiserad välfärd", går ut på att organisationerna aktivt deltar i beredning av valfrihetssystem och upphandlingar. I detta fall handlar det om att varje lands specifika institutionella kontext snarare påverkar än påverkas av en övergång till marknadsbaserade lösningar i organiseringen av det offentliga (Premfors 1998; Pollitt et al. 2007).

Syftet med artikeln är att beskriva och förklara pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i kommuner med en marknadiserad äldreomsorg: a) Förekommer deltagande och inflytandemöjligheter för pensionärsorganisationerna i en marknadiserad äldreomsorg?, b) Hur tar sig detta

konkret i uttryck inom ramen för kommunala pensionärsråd?, c) Vad förklarar huruvida deltagande och inflytandemöjligheter förekommer?

Med en marknadsierad äldreomsorg avser vi primärt *upphandlad hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)*. Till hemtjänst räknas både personlig omsorg och service (t.ex. städning). Vi undersöker således pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i kommuner som tillämpar valfrihet enligt LOV inom hemtjänst. Det är pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i processer kring tillkomst, genomförande och uppföljning av LOV som avses. Eftersom antalet kommuner som infört LOV uppgår till mer än hälften av rikets 290 kommuner har vi gjort ett urval. Vi har valt att genomföra fallstudier i fyra av de kommuner som tillämpar LOV: Sollentuna, Sundbyberg, Katrineholm och Härnösand. I tre av dessa kommuner (Katrineholm undantaget) upphandlas också äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) (prop. 2006/07:128), vilket också uppmärksammas i undersökningen.

Kontakterna mellan kommuner och pensionärsorganisationer sker främst inom ramen för KPR. Därför är det deltagande och inflytande inom ramen för dessa råd som åsyftas.

Fallstudierna består av semistrukturerade intervjuer med representanter från råden. Det handlar om pensionärsorganisationer, politiker och tjänstemän. Intervjuerna, som uppgår till sammanlagt 18 stycken, har kompletterats med studier av centrala dokument som protokoll, beslutsunderlag och reglementen. Undersökningen tar huvudsakligen fasta på utvecklingen under perioden 2010–2014.

Innehållet i artikeln är strukturerat enligt följande. I nästa avsnitt utvecklas den teoretiska kontexten till de bägge scenarier som nämndes inledningsvis. Därefter redovisar vi för undersökningens design och den metod som tillämpas. I det tredje avsnittet redovisas resultaten av fallstudierna i de fyra kommunerna. Avslutningsvis sammanfattas de viktigaste resultaten tillsammans med en diskussion av framtida forskningsfrågor.

## Organisationerna i en marknadsierad välfärdsstat

### ORGANISATIONERNA OCH VÄLFÄRDSSTATEN

Parallellt med välfärdsstatens framväxt i Sverige kom organisationerna att växa sig allt starkare uttryckt i antal och storlek, men även uttryckt genom funktioner de kom att fylla.<sup>2</sup> Enligt Jan Engberg skedde en kraftig tillväxt av antalet föreningar från 1950-talet och framåt. Utvecklingen förklaras av Engberg genom välfärdsprogrammen som skapade och stärkte redan existerande identiteter bland många brukare som "förelider" och "folkpensionär" (Engberg 1986).

2 Med organisationer avses här sammanslutningar som individer kan lämna och ansluta sig till frivilligt, formaliserar och institutionaliserar mål och aktiviteter, förenar medlemmar kring gemensamma normer och intressen samt är separerade från staten (Warren 2001; Boström 2004).

Organisationerna växte sig också starkare i den meningen att de kom att utöva viktiga uppgifter som "serviceproducent", "demokratiskola" och "röst" (Wijkström 1999). Funktionen som "serviceproducent" går ut på att de utför uppgifter i det lokala välfärdssamhället. Det kan handla om att erbjuda insatser för att bryta äldre människors isolering, eller insatser för personer i socialt utsatta situationer (Wijkström 1999). Funktionen som "demokratiskola" innebär att organisationerna många gånger erbjuder en skolning i demokratiska arbetsmetoder. Det är på föreningsmötet många individer lär sig beslutsgången och att nå fram till beslut genom deliberativa samtal (Vogel 2003).

Av störst intresse i detta sammanhang är organisationernas funktion som röst åt medborgarnas värderingar och intressen. Den funktionen går ut på att de kanaliserar medlemmarnas värderingar och intressen gentemot beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå. På central nivå utgör ett av de främsta exemplen på detta deltagande av organisationer i myndighetsstyrelser och remissväsendet (Elvander 1966; Hadenius 1978; Micheletti 1994; Lundberg 2012). På lokal nivå kan det handla om kommunala pensionärs- och handikappråd (Gustafsson 1999; Wide & Gustafsson 2001).

I föreliggande studie studeras just kommunala pensionärsråd (KPR) som utgör ett lämpligt fall för att kunna belysa spänningen mellan individuellt och kollektivt inflytande. För det första berör verksamheten i KPR ett politikområde, äldreomsorgen, som genomgått en omfattande privatisering. För det andra utgör KPR ett tydligt uttryck för kollektivt deltagande i den kommunala beslutsprocessen. Skolan har också genomgått en omfattande privatisering, men saknar en motsvarighet till kollektiv organisering och deltagande bland föräldrarna. Efter fackföreningarna utgör pensionärsorganisationerna den starkaste gruppen av medborgarsammanslutningar i landet (Bäck m.fl. 2015: 55).

På lokal nivå tog utvecklingen av kommunala pensionärsråd fart under 1970-talet. År 1976 fanns pensionärsråd i 64 % av landets kommuner (Feltenius 2004). Under 2000-talet finns råden i de flesta utav landets kommuner (Gilljam & Jodal 2005). Tidigare studier visar att syftet med råden är enhetligt över landet, nämligen att förse organisationerna med inflytandemöjligheter i den kommunala beslutsprocessen. Det uttrycks i termer av att verksamheten handlar om "samråd" eller "remissorgan" (Feltenius 2004). Råden är också relativt enhetliga med avseende på organisationen. I regel hålls fyra möten per år mellan representanter från kommunen och företrädare för olika lokala organisationer. Vad som däremot skiljer sig åt mellan kommunerna är i vad mån organisationernas representanter upplever att råden fyller sitt syfte. I vissa kommuner upplevs inflytandemöjligheterna vara bättre än i andra (Feltenius 2004).

## **VÄLFÄRDSSTAT I FÖRÄNDRING**

Den centrala frågan är vad som händer med kollektiva former för deltagande och inflytande när den svenska välfärdsstaten omvandlas. Bakom omvandlingen

återfinns en styrningsfilosofi med marknaden som förebild (Blomqvist 2004: 141). Styrningsfilosofin benämns i termer av "manageralism" (Terry 1998), "reinvention" (Osborne & Gaebler 1992; deLeon & Denhardt 2000) och "New Public Management" (Ferlie 1996). Den sistnämnda beteckningen har fått störst spridning, bl.a. genom artiklar av Christopher Hood (Hood 1991; 1995).

NPM kan liknas vid ett samlingsbegrepp för olika reformsträvanden inom offentlig förvaltning. Bland dessa reformsträvanden återfinns kostnadsreduceringar, organisering av förvaltning i beställare och utförare, decentralisering av ansvar, marknadsmekanismer som styrmedel, prestationsbaserad lönesättning, resultatuppföljning och ökad betoning på värden som knyter an till synen på medborgaren som kund på en marknad. Det kan handla om värden som kvalitet och kundnöjdhet (Hood 1991; Dunleavy & Hood 1994; Pollitt 1995; Ferlie 1996; Boston 2011).

Tidigare forskning har gett olika bud angående konsekvenserna av NPM för organisationernas funktion som röst åt medborgarnas värderingar och intressen. Det har gjorts gällande att konsekvenserna blir negativa eftersom organisationernas deltagande står i motsättning till centrala värden inom NPM. En annan uppfattning är att konsekvenserna blir mycket ringa för organisationerna, eftersom det finns olika varianter av NPM. Kännetecknande för de olika varianterna är att specifika institutionella förhållanden i olika länder snarare påverkar än påverkas av NPM.

## **DELTAGANDE OCH NPM – EN MOTSÄTTNING**

En ståndpunkt som förts fram inom forskningen är att NPM står i direkt motsättning till den korporativa modellen med ett deltagande av organiserade intressen i beslutsprocessen (Christensen & Laegreid 2002). Johan P. Olsen menar att utvecklingen i Norge under 1980-talet präglats av en övergång från "corporate pluralist state model" till vad som kallas "supermarket state" (Olsen 1988). Utvecklingen mot marknadsstyre utgör enligt Olsen en reaktion mot den gamla korporativa ordningen som anses vara rigid, sektoriserad och oförmögen att snabbt ställa om till, och kunna hantera, ekonomiska och teknologiska utmaningar. Dessutom anses organisationerna utgöra ett hot mot ekonomisk utveckling och effektiv statlig styrning. För att kunna utöva statlig styrning behöver staten därför en distans i förhållande till organiserade intressen (Olsen 1988: 245).

Orsaken till denna mer njugga syn på organisationernas betydelse går att härleda till centrala värden inom NPM som "effektivitet" och "medborgaren som kund på en marknad". I det förstnämnda fallet handlar det om att förvaltningen skall bantas ned och arbeta efter kvantifierbara mål som ständigt följs upp och utvärderas (Ferlie 1996; Denhardt & Denhardt 2000). Den starka betoningen på just effektivitet slår enligt Paul G. Roness ut andra värden som deltagande: "Thus arguments about steering and efficiency are central to NPM,

while arguments about the democratic representation of interests are considered irrelevant” (Roness 2011: 296).

Kort sagt, intresserepresentation har inte något utrymme i en organisation som styrs utifrån NPM. Organiserade intressens närvaro i beslutsprocesser utgör snarare ett hinder eftersom det bidrar till att förhala beslutsprocesser. Dessutom tappar förvaltningens högsta ledning kontrollen över beslutsprocessen, vilket även det utgör ett hinder mot effektivitet. Mary M. Timney och Terrence P. Kelly uttrycker därför stark oro över effektivitetsvärdet inom NPM och dess konsekvenser för deliberativa demokratiska processer:

”So long as NPM and public administration itself are committed to this single value, the possibility for genuine deliberation is in jeopardy and the further alienation of the public toward government is assured” (Timney & Kelly 2000: 567)

Budskapet från Timney och Kelly är att offentlig förvaltning måste återgå till en styrningsfilosofi som sätter demokratiska värden i centrum. Det är enligt dem det enda sättet på vilket alla medborgares intressen genuint kan tjänas och representeras (Timney & Kelly 2000).

Centralt inom NPM är även synen på medborgaren som kund på en marknad (Barnes & Prior 1995). Orsaken till detta går att spåra i neo-liberalismens ideologi som betonar individens, snarare än kollektivets, handlande. Följaktligen blir begrepp som ”medborgare” svårhanterliga och begrepp som ”konsument” eller ”kund” att föredra (Pollitt 1990). Fokus på medborgaren som kund på en marknad föranleder enligt flera bedömare en försvagning av kollektivets makt och inflytande (Clarke & Newman 1997: 128; Box et al. 2001).

Istället för att konsultera organisationer som företräder medborgaren i politikens inflödessida flyttas makt och inflytande till individen och politikens utflödessida. Det är i politikens utflödessida som den enskilde konsumentens val utgör garanten för kvalitet i offentligt finansierad verksamhet. Det uppnås genom att dåliga verksamhetsalternativ inom exempelvis skola väljs bort, medan bra alternativ premieras (Clarke & Newman 1997; Le Grand 2007). Inflytande utövas inte enbart av den enskilde individen genom ”exit”, utan även genom ”voice” (Hirschman 1970). I det sistnämnda fallet handlar det om deltagandet i kundundersökningar och fokusgrupper. Dessa verktyg förväntas ge förvaltningen en uppfattning om tjänstens kvalitet och innehåll (Box et al. 2001: 615).

Konsekvenserna av denna utveckling för organisationerna förutspås bli ödesdigra. Janet Newman och Evelina Tonkens går till och med så pass långt att hävda att val av välfärdstjänster och andra uttryck för det aktiva medborgarskapet riskerar att föranleda ”the ultimate disowning or even devouring of social movements” (Newman & Tonkens 2011: 10). Jane Jenson och Susan D. Phillips är inne på liknande tankegångar baserat på erfarenheter från den kanadensiska

kontexten. De beskriver en "backlash against citizens groups" och "efforts to hear individuals as individuals, not as members of interest groups" (Jenson & Philips 2001).

Uppfattningen om att individen prioriteras framför kollektivet framträder också i Mikael Granbergs och Stig Montins kommuntyp "marknadskommunen". Där betraktas medborgaren som kund på en marknad. Det synsättet implicerar att individen huvudsakligen antas vara styrd av egna lång- och kort-siktiga intressen. Därmed betraktas inte medborgarinflytande i kollektiv form utgöra ett framgångsrikt sätt för kommunen att kommunicera med sina medlemmar. Inbjudan till medborgardialoger blir tvärtom skadligt, eftersom det bidrar till att mobilisera särintressen (Montin & Granberg 2013: 27).

### VARIANTER AV NPM

Bilden av NPM som en enhetlig reformrörelse i offentlig sektor i västvärlden, med samma utfall, har kommit att ifrågasättas allt starkare. Det har gjorts gällande att NPM inte är någon uniform rörelse med samma resultat, utan snarare handlar det om en myriad av nationella varianter av NPM (Premfors 1998; Christensen & Laegreid 2002; Pollitt et al. 2007). Kritiken har bland annat förts fram av Christopher Pollitt som menar att bilden av konvergens alltför ensidigt utgår från erfarenheter i länder som USA, Australien, Nya Zeeland och Storbritannien. Dessa länder tillhör enligt Pollitt "NPM core group" när det kommer till praktiserandet av marknadsbaserade lösningar i offentlig sektor. Andra länder, däribland Sverige, tillhör gruppen "modernizers".<sup>3</sup> Inom den gruppen finns enligt Pollitt en betydande variation med avseende på vilka element av NPM som tillämpas och i vilken omfattning. Det handlar m.a.o. inte om tillämpandet av ett "... tidy, neat package that everyone buys at the same moment" (Pollitt et al. 2007: 20).

Avgörande betydelse för hur NPM tillämpas är den institutionella kontexten i respektive land. Det kan handla om konstitutionella aspekter, administrativ kultur och rekrytering av tjänstemän (Pollitt et al. 2007: 6-7). I den svenska kontexten utgör ett framträdande drag involveringen av intresseorganisationer i beslutsprocessen, definierat i termer av korporatism (Schmitter 1977). Det handlar om ett utbrett deltagande i remissförfaranden, utredningar, styrelser och råd. Även om organisationernas formella närvaro i politik och förvaltning minskat under senare år (Lindvall & Sebring 2005), görs bedömningen att den fortfarande är stark i ett komparativt perspektiv (Premfors 2009: 76).

Utifrån argumentet om att NPM bäddas in i och påverkas av varje lands institutionella kontext, kan det följaktligen existera en variant av NPM i Sverige med en fortsatt stark involvering av organiserade intressen. Att så också är fallet

3 Utöver Sverige inkluderas även följande länder: Nederländerna, Finland, Italien, Tyskland och Belgien.

har gjorts gällande av Pollitt (m.fl.) som menar att de nordiska länderna moderniserat offentlig sektor i riktning mot NPM, men med ”... a stronger citizen-oriented, participatory flavour” (Pollitt et al. 2007: 20). Det är en stor skillnad i jämförelse med länderna i NPM:s kärngrupp som utmärks av:

”... highly individualist cultures, with much less understanding of or patience for collectivist and consensual practices than most continental Europe” (Pollitt et al. 2007: 19).

Det har också argumenterats för att den nordiska varianten av NPM är att föredra. En sådan utveckling innebär att förvaltningen arbetar utefter en ny modell i termer av *the New Public Service* (NPS). I den modellen betonas att förvaltningen skall lägga mindre fokus på medborgarna som kunder på en marknad. Istället skall fokus ske på dialoger mellan medborgare och samhällsgrupper. På så vis erhålls en uppfattning om vad som konstituerar allmänhetens intresse, samtidigt som det skapas en öppen och tillgänglig förvaltning (Denhardt & Denhardt 2000).

## TVÅ SCENARIER

Utifrån den ovan redovisande litteraturen återfinns åtminstone två scenarier kring organiserade intressens deltagande och inflytande i en marknadiserad välfärdsstat. Respektive scenario utgår från utföraren av välfärd på lokal nivå, kommunen. Det är kommunen som i praktiken har makten att bjuda in eller stänga ute organiserade intressen till medverkan i den offentliga beslutsprocessen. Innebörden av respektive scenario utvecklas i tabell 1.

Tabell 1. Scenarier kring organisationernas deltagande på lokal nivå

<i>Dimensioner</i>	<b>En ren affärsangelägenhet</b>	<b>Deltagardemokrati i en marknadiserad välfärd</b>
<i>Aktörsfokus</i>	Individuellt inflytande – medborgaren som kund på en marknad	Kollektivt inflytande – organisationer företräder den enskilde
<i>Form</i>	Kundundersökningar, fria val	Rådskonstellationer
<i>Frågefokus</i>	Politikens utflödessida	Politikens inflödessida

Det första scenariot, ”en ren affärsangelägenhet”, handlar om att organisationerna inte deltar i den offentliga beslutsprocessen på lokal nivå. Scenariot är sprunget ur litteraturen om NPM. Anledningarna till att organisationerna inte deltar är flera. För det första handlar det om att kommunens fokus ligger på den *individuella* medborgaren i egenskap av kund på en marknad. Följaktligen konsulteras medborgarna främst individuellt genom brukarundersökningar, där faktorer som ”kundnöjdhet” är centrala. Fokus ligger här på frågor kring



politikens output-del, d.v.s. frågor om hur brukarna upplever kvalitén på olika tjänster. Att konsultera medborgarna i kollektiv form genom råd i vilka organisationerna ingår blir därmed överflödigt. Det gäller politik i största allmänhet, men frågor som berör den marknadsierade välfärden i synnerhet.

För det andra konsulteras inte organisationerna eftersom det hämnar beslutseffektiviteten. Att i olika stadier förankra arbetet med organisationer och låta dem yttra sig tar tid i anspråk av både politik och förvaltning och gör att vägen mot ett färdigt beslut blir längre. I en offentlig organisation som organiseras med företaget som förebild är en av ledstjärnorna ett effektivt och snabbt beslutsfattande. För det tredje involveras inte organisationerna med anledning av en accelererande judikalisering av förvaltningen. Exempelvis kan sekretesslagar i samband med upphandlingar hamna i konflikt med organisationers deltagande i beslutsprocessen. För att undvika dylika konflikter får det sistnämnda inslaget stryka på foten.

Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadsierad välfärd", går ut på att organisationernas deltagande i den offentliga beslutsprocessen fortlever i en marknadsierad välfärd. Scenariot bygger på den litteratur som betonar nationella varianter av NPM. Ett av de framträdande dragen i den svenska förvaltningsmodellen handlar just om deltagandet av organisationer i termer av korporatism. Denna tradition skulle snarare *påverka* än *påverkas av* organisatoriska förändringar i välfärdsstaten med marknaden som förebild. Följaktligen skulle kommunen betrakta det som en självklarhet att det civila samhället ges möjlighet till deltagande och inflytande även i en kontext av en marknadsierad välfärd. Den intressanta frågan blir därför utifrån detta scenario inte *om* samverkan sker, utan *hur* den sker. Det kan handla om rådskonstellationer av olika slag, men även om andra former av kollektivt deltagande som hearings eller remissprocesser. I detta fall sker deltagandet huvudsakligen i anslutning till politikens inflödessida, dvs. krav och åsikter formuleras på hur politiken skall utformas inom ett område.

Organisationernas deltagande i beslutsprocessen behöver inte nödvändigtvis handla om betydelsen av tradition, d.v.s. den historiska institutionalismens betonande av spårbundenhet (Peters 1999). Det kan också handla om att det dragits fel slutsatser för organisationernas del kring NPM och dess betoning på "effektivitet" och medborgaren som en "kund på en marknad". Konsultation av organiserade intressen kan utgöra en metod, vid sidan av brukarundersökningar, genom vilken kvalitén på service och tjänster förbättras. Det finns med andra ord ingen motsättning mellan det individuella och kollektiva utövandet av "voice".

I detta scenario handlar det uttryckligen om ett deltagande i beslutsprocessen, vilket inte nödvändigtvis implicerar ett faktiskt inflytande. Däremot skapar ett deltagande möjligheter till inflytande. Själva deltagandet kan ta sig olika uttryck; det kan handla om information, men också om en mer långtgående

involvering i utformandet av beslutsunderlag. I det sistnämnda fallet handlar det om ett samråd. Det är viktigt att uppmärksamma när i tiden dessa aktiviteter äger rum. Kommer exempelvis informationen sent, eller rentutav efter det att beslutet redan är fattat, är möjligheterna till inflytande små.

## METOD

För att kunna ta ställning till de olika scenariona som beskrivs ovan genomförs fallstudier i fyra kommuner som infört LOV inom hemtjänst. De kommuner som studeras varierar med avseende på befolkningsstorlek, kommuntyp, politiskt styre och grad av privatisering (tabell 2).

Tabell 2. Kommuner i fallstudierna

	Härnösand	Katrineholm	Sollentuna	Sundbyberg
<b>Antal invånare den 31 december 2013</b>	24 509	32 930	68 145	42 626
<b>Politiskt styre under mandatperioden 2010–2014</b>	MP, S, V	M, S	C*, FP, KD, M	C, KD, MP, S
<b>Privatisering inom välfärdsområdet, % av kostnader **</b>	11,9 %	7,2 %	38,3 %	30,6 %
<b>Kommungrupp enligt SKL</b>	Kommun i glesbefolkad region	Kommun i tätbefolkad region	Förortskommun till storstad	Förortskommun till storstad

Anm.: \*– Ej under hela mandatperioden. \*\* – Uppgifter från Jordahl & Öhrvall 2013.

Två av kommunerna ligger i Stockholms län, medan övriga två ligger i Södermanlands respektive Västernorrlands län. De bägge Stockholmskommunerna skiljer sig åt på så vis att Sundbyberg har en tradition av att Socialdemokraterna medverkat i den styrande majoriteten, medan Sollentuna haft ett borgerligt styre. Privatiseringsgraden skiljer sig också något åt mellan kommunerna där Stockholmskommunerna har en högre grad än de övriga. Det handlar också om olika typer av kommuner. Härnösand utmärker sig i detta sammanhang eftersom den geografiskt är placerad i en glesbefolkad region. De övriga kommunerna är placerade i betydligt mer befolkningstäta regioner. Befolkningsmässigt är det Sollentuna som utmärker sig med nära 70 000 invånare.

Vi menar att urvalet av kommuner speglar en design som syftar till att åstadkomma variation av studieobjekt. I den meningen handlar det om en slags ”mest olika design”, eftersom vi inte enbart studerar kommuner i Stockholm eller enbart kommuner med borgerligt styre (Esaiasson et al. 2012). Genom detta upplägg ökar således möjligheterna till att kunna diskutera studiens resultat i mer generella ordalag.

I var och en av de studerade kommunerna har intervjuer genomförts under perioden juni till december 2014. Först och främst intervjuades pensionärsrådsledamöter. I varje kommun intervjuades minst en ledamot från PRO respektive SPF samt minst en politiker, vanligen rådets ordförande som i samtliga fall representerade den politiska majoriteten. Där så var möjligt intervjuades även ytterligare politiker från pensionärsrådet för att kunna inkludera oppositionen. Därutöver intervjuades en tjänsteman från varje kommun, som medverkat i rådet. Vilka tjänstemän som medverkar i rådet och hur, varierar i hög grad mellan kommunerna beroende på rådets organisation. Därför var det i vissa kommuner mest relevant att intervju en förvaltningschef och i andra kommuner rådets sekreterare. Sammanlagt genomfördes 18 intervjuer.

Intervjuerna har kompletterats med dokument, huvudsakligen från mandatperioden 2010–2014. Detta material har främst utgjorts av rådets reglementen och andra eventuella riktlinjer, rådets protokoll respektive minnesanteckningar, samt protokoll och andra handlingar från relevanta nämnder.

I analysen av intervjuer och skriftlig dokumentation används ett antal tolkningskriterier. Kriterierna handlar om aktiviteten i pensionärsrådet; hur ofta det träffas, och huruvida frågor kring den marknadsiserade äldreomsorgen behandlats. Generellt gäller att ju fler ”ja” fallstudien genererar, desto större blir stödet åt det deltagardemokratiska scenariot.

Tabell 3. Frågor och kriterier för undersökningen

Frågor	Kriterier
Antal möten per år i pensionärsrådet?	Ju fler möten, desto högre grad av deltagande
Behandlades införandet av LOV?	Nej/ja
Behandlas förfrågningsunderlaget?	Nej/ja
Behandlas uppföljningen av LOV?	Nej/ja
Behandlas upphandling av äldreboenden enligt LOU?	Nej/ja

Samtliga av de listade frågorna i tabellen speglar förekomsten av ett *deltagande* i politiken genom kommunala pensionärsråd. Begreppet deltagande är omtvistat och det finns alltifrån radikala till moderata definitioner. Vi menar att begreppet avser medborgarnas möjligheter att lämna synpunkter, kollektivt eller individuellt, i den offentliga beslutsprocessen (Rowe & Frewer 2004: 515). Vi förutsätter att den typen av deltagande också implicerar inflytandemöjligheter, men det är en empirisk fråga. Det kan handla om ett deltagande utan möjligheter till inflytande i de fall kommunen enbart delger organisationerna information kring fattade beslut. Handlar det däremot om information eller samråd inför beslut, eller om att pensionärsorganisationerna tar egna initiativ,

menar vi att möjligheter till inflytande föreligger. Även om det kan vara svårt att avgöra när i beslutsprocessen ett deltagande ägt rum är det vår ambition att i möjligaste mån kunna göra det.

## Upphandling, delaktighet och inflytande

### FÖREKOMSTEN AV PENSIONÄRSRÅD

I samtliga av de studerade kommunerna finns det ett pensionärsråd. Av tabell 4 framgår att dessa är relativt likartade i sin organisation och sammansättning.

Tabell 4. Pensionärsråden i fallstudierna

	Härnösand	Katrineholm	Sollentuna	Sundbyberg
<b>Syfte enligt stadgar</b>	Samråd, ömsesidig information, remissorgan, initiera frågor, förstärka inflytande	Samråd, ömsesidig information, remissinstans	Samråd, ömsesidig information, referensorgan	Medinflytande, insyn, ömsesidig information, jämlikhet, delaktighet
<b>Placering</b>	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
<b>Ordinarie ledamöter</b>	9 p.org och 1 politiker	10 p.org och 5 politiker	5 p.org och 2 politiker	5 p.org och 5 politiker
<b>Ordförande</b>	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. politiker)
<b>Möten</b>	6 möten/år	10 möten/år	4 möten/år	6 möten/år
<b>Arbetsutskott</b>	Ja	Nej	Ja	Nej
<b>Övrigt</b>	..	Rådet kan inom sig utse arbetsgrupper.	Samarbete mellan pensionärsorganisationer – Äldrerådet	7 adjungerade tjänstemän deltar på rådets möten.

Anm: Data avser situationen under 2014.

Enligt de reglementen som studerats är syftet med råden snarlikt i de olika kommunerna. Rådets verksamhet uttrycks som "samråd", "remissinstans", "medinflytande", "delaktighet" och "ömsesidig information". Samtliga begrepp ger uttryck för att rådets verksamhet skall syfta till att skapa inflytandemöjligheter över frågor som berör de äldre i kommunen. I samtliga fall ligger pensionärsrådet numera organisatoriskt placerat under kommunstyrelsen och inte under någon nämnd. Detta motiveras i kommunerna främst med att äldrepolitiska frågor idag inte bara handlar om vård och omsorg, utan berör en rad olika politikområden. I vissa fall nämns även att den aktuella placeringen ger rådet högre status och därmed större tyngd.

Större skillnader märks när det gäller rådets sammansättning och ordförandeposter. I Sundbyberg består rådet av fem organisationsrepresentanter och fem politiker samt sju adjungerade tjänstemän. I Sollentuna ingår fem organisationsrepresentanter och två politiker. I Katrineholm ingår tio organisationsrepresentanter och fem politiker. I Härnösand ingår nio organisationsrepresentanter och en politiker. I samtliga fall tillkommer lika många ersättare. I Sundbyberg utses både ordförande och vice ordförande bland politikerna. I Härnösand, Sollentuna och Katrineholm är det en politiker som är ordförande och en organisationsrepresentant som är vice ordförande.

Antalet möten i råden varierar från 4 till 10 möten per år. I Sollentuna har frågan om antalet möten diskuterats, men det har inte ansetts föreligga ett behov från pensionärshåll av ytterligare möten utöver de befintliga fyra. Anledningen är att det finns en överenskommelse om att tjänstemännen på förvaltningen skall höra av sig när ett ärende påbörjas och hämta in synpunkter direkt från organisationernas kontaktpersoner (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I Härnösand sker ca sex möten per år i rådet, men det kan variera i praktiken. Mötena skall planeras in med hänsyn till vad som är på gång i kommunen. Det kan enligt en av politikerna i rådet handla om utredningar som avslutats och skall ut på remiss (Intervju, Härnösand, S-politiker, 2014-11-19). Katrineholm är den kommun som utmärker sig med flest antal möten, ungefär 10 per år. Enligt reglementet skall det vara ungefär sex möten per år, men i praktiken blir det alltså fler. Enligt en av politikerna speglar antalet möten det förhållandet att verksamheten skall handla om diskussioner i olika aktuella frågor, inte ren information från kommunen. Då krävs ett så pass stort antal möten (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

I både Härnösand och Sollentuna finns det ett arbets-/beredningsutskott, som består av rådets ordförande (politiker) och ett par organisationsrepresentanter. Detta utskott förbereder möten samt kan i vissa fall delegeras frågor av rådet. I Katrineholm fanns tidigare ett arbetsutskott, men det upplevdes ha en negativ inverkan på diskussionerna i rådet. Istället tillsätts tillfälliga arbetsgrupper för en mer ingående beredning av specifika frågor. I Sundbyberg fanns tidigare ett utskott, men det avskaffades med hänvisning till att det i kombination med aktiviteterna i rådet resulterade i för många möten. I alla studerade fall sker ett samarbete mellan organisationerna inför arbetet i rådet. I detta fall sticker Sollentuna ut från mängden, eftersom samarbetet är etablerat inom en organisation som kallas Äldrerådet (Presentationsmaterial, Äldrerådet i Sollentuna).

Sammanfattningsvis existerar pensionärsråd i samtliga studerade kommuner och verksamheten ser likartad ut. Råden har likartade mål, sorterar under kommunstyrelsen, möts regelbundet samt har ett inslag av politiker, tjänstemän och pensionärsrepresentanter. Utifrån dessa organisatoriska aspekter finns förutsättningar för att organisationerna skall kunna ha inflytandemöjligheter över politiken.

## INFÖRANDET AV LOV

I de studerade kommunerna har LOV införts vid olika tidpunkter. Sollentuna var först ut 2009 medan övriga kommuner införde LOV under 2011 och 2012. Fallstudierna visar att pensionärsorganisationerna har involverats i införandet av LOV, främst inom ramen för pensionärsrådet. I samtliga fall går det utifrån protokoll och andra handlingar att fastslå att frågan har varit uppe till behandling. Däremot är det i Sollentuna inte helt enkelt att utröna om detta har skett före eller efter beslut i kommunfullmäktige, medan beslutet i Sundbyberg förankrats i ett avtal vid sidan av pensionärsrådet.

I både Härnösand och i Katrineholm är det lättare att styrka genom både protokoll och intervjuer att rådet har fått information samt möjlighet att tycka till redan från första början, d.v.s. när diskussionen om att införa LOV startade. I Katrineholm hade kommunen under 2009 en arbetsgrupp, där en organisationsrepresentant från rådet ingick. Kommunen anordnade även ett informationsmöte för pensionärsorganisationerna (KPR, protokoll, 2009-08-21).

I Sundbyberg förankrades beslutet om LOV med pensionärsorganisationerna vid sidan av rådet genom ett särskilt avtal, det s.k. *handslaget*. Avtalet omfattar perioden 2010–2015 och undertecknades i maj 2010 av pensionärsorganisationerna. Det var ungefär ett år innan fullmäktige fattade beslut om införandet av LOV. Avtalet handlar övergripande om att parterna skall samverka kring det gemensamma målet om att kommunen skall bli en förebild när det gäller ”att utveckla och erbjuda en god omsorg” (Handslaget, 2010-05-27).

I en passage i avtalet nämns att valfriheten skall öka, bl.a. genom införandet av LOV. Den passagen utgör emellertid endast en mindre del av dokumentet som handlar om boendeformer, folkhälsa, anhörigstöd, kvalitet och samverkan med landstinget (Handslaget, 2010-05-27). Genom att pensionärsorganisationerna skrev under handslaget ansågs alla vara överens (Intervju, S-politiker, 2014-06-17). Efter att beslutet om LOV fattats i fullmäktige hösten 2011 behandlade rådet frågan om själva implementeringen. Dessutom tillsattes en arbetsgrupp för införandeprocessen, där pensionärsrådet ingick med en representant från varje organisation (KPR, protokoll, 2012-03-29).

I Sollentuna är det svårt att utifrån protokollen utläsa i vilken grad rådet deltog inför beslutet i fullmäktige hösten 2008 om att införa LOV inom hemtjänst. Däremot framgår att rådet var involverad i arbetet med att implementera systemet. Det skedde genom tillsättandet av en arbetsgrupp från pensionärsrådet, som bistod förvaltningen med införandet av LOV (KPR, protokoll, 2009-02-18). Arbetsgruppen har enligt protokollen träffats vid flera tillfällen och behandlat olika frågor kring införandet av LOV. En fråga har gällt informationen till kommunens pensionärer om valfrihet inom hemtjänst. Gruppens representanter har bl.a. varit med i utformningen av information på kommunens hemsida och framtagandet av en broschyr (KPR, protokoll, 2009-08-26).

Undersökningen visar att råden har deltagit i processen med att införa LOV. Det handlar i de flesta fall om ett deltagande inför beslut. Därutöver har råden behandlat själva implementeringen av LOV, i form av exempelvis framtagandet av informationsmaterial.

## **FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET**

En central komponent inom ett valfrihetssystem enligt LOV är förfrågningsunderlaget. I förfrågningsunderlaget skall upphandlande myndighet ange de kriterier som ett företag måste uppfylla för att bli godkänd och utgöra ett valbart alternativ för de äldre. Det kan handla om kriterier för den tjänst som skall utföras, men även andra kriterier som sociala och miljömässiga (Prop. 2008/09:29; Sveriges Kommuner och Landsting 2014). Detta dokument är absolut centralt för upphandling enligt LOV, eftersom det är i detta skede som kommunen kan utöva styrning över utförarna. Frågan är i vad mån detta centrala dokument behandlats i de studerade kommunernas pensionärsråd.

Studien visar att förfrågningsunderlaget för LOV i hemtjänst behandlats i de flesta pensionärsråd. I Sundbyberg har förfrågningsunderlaget skickats på remiss till pensionärsrådet (ÄN 2012-03-22). Det var äldreförvaltningen som arbetade fram förfrågningsunderlaget med hjälp av en konsult. Det gick sedan på remiss till rådet, vilket gav pensionärsorganisationerna möjlighet att lämna synpunkter. Organisationerna fick bl.a. gehör för sin synpunkt att brukare som inte aktivt väljer utförare ska tilldelas den kommunala hemtjänsten. I underlaget stod inledningsvis att dessa brukare ska fördelas mellan de privata utförarna (Intervju, S-politiker, 2014-06-17; Intervju, PRO, 2014-06-11). Även revideringen av förfrågningsunderlaget har behandlats i rådet. Det står t.ex. i rådets protokoll från mars 2013 att läsa att äldreförvaltningens chef för biståndsenheten informerade om att äldrenämnden har fastställt ett nytt förfrågningsunderlag (KPR, protokoll, 2013-03-21).

I Katrineholm presenterades förfrågningsunderlaget muntligt på rådet och organisationerna fick även ta del av det skriftligt. Däremot bildades ingen arbetsgrupp kring själva förfrågningsunderlaget, vilket enligt en av de intervjuade politikerna berodde på att själva dokumentet inte utgjorde någon "het" fråga (Intervju, S-politiker, 2014-10-01). Att organisationerna fick vara med och ha synpunkter på dokumentet bekräftas också av pensionärsorganisationerna, men de anger inte att de drivit någon specifik fråga i anslutning därtill (Intervju, SPF, 2014-10-06; Intervju PRO, 2014-10-01).

Även i Härnösand föredrogs förfrågningsunderlaget av tjänstemän. Att det inte skickades ut på formell remiss upplevdes av pensionärsrepresentanterna ha att göra med att underlaget var "hemligt" i det stadiet av processen (Intervju, PRO, 2014-12-10). I samband med föredragningen gavs alltså möjlighet att lämna synpunkter, men det var enligt intervjuerna ingen fråga som aktivt drevs av de bägge organisationerna.

I Sollentuna infördes LOV inom hemtjänsten relativt tidigt, vilket innebär att de intervjuade inte har vetskap om det då behandlades i rådet. Enligt rådande praxis skall dock förfrågningsunderlag behandlas i rådet. I ett styrdokument för rådets verksamhet, som kompletterar reglementet, finns följande formulering: "I samband med framtagande av förfrågningsunderlag för upphandling deltar pensionärsorganisationerna i de inledande diskussionerna om utveckling av förfrågningsunderlaget" (Överenskommelse om samverkan, 2014-03-25). Styrdokumentet; som är undertecknat av nämndens ordförande, förvaltningschefen och pensionärsorganisationerna; uppmärksammar således förfrågningsunderlagets centrala position. Dessutom slår dokumentet fast att det skall ske en samverkan i samband med de inledande diskussionerna kring en utveckling av förfrågningsunderlaget.

Sammanfattningsvis visar studien att förfrågningsunderlagen till LOV varit uppe till diskussion i tre av de studerade råden, medan det i det fjärde rådet finns en uttalad praxis om att det skall behandlas. I ett av råden uppges också pensionärsledamöterna haft inflytande över förfrågningsunderlaget genom att det bestämdes att s.k. "icke-val" skulle tillfalla kommunens hemtjänst.

### UPPFÖLJNING AV LOV

Utöver beslut om och införandet av LOV inom hemtjänst har studien också uppmärksammat frågan om uppföljning. Det kan handla om mindre ärenden om LOV och dess sätt att fungera i praktiken, eller mer gedigna utredningar. Studien visar att frågor om uppföljning behandlats kontinuerligt i råden. I Sollentuna behandlade rådets medlemmar, inom ramen för den arbetsgrupp kring LOV som tillsattes, en enkät till brukare inom hemtjänst (KPR, protokoll, 2010-02-17). Ett annat exempel från Sollentuna är att frågan om ersättningen till utförarna inom hemtjänsten diskuterats. Bakgrunden var att en av utförarna dragit sig ur med hänvisning till den låga ersättningsnivån. Därför väckte pensionärsorganisationerna frågan om hur ersättningsnivån egentligen förhöll sig i relation till andra kommuner i närområdet (KPR, protokoll, 2013-03-26). Enligt en av de intervjuade blev svaret från politikerna att en höjning av ersättningen var inplanerad, varvid pensionärsledamöterna presade på:

"Och då spetsar vi till det nu, då vill vi veta exakt: Vad står det i er budget för nästa år?" (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Därutöver bevakar organisationerna, enligt egen uppgift, frågor om utbildningsnivån bland personalen, tjänsternas omfattning (heltid/deltid) och servicen till de äldre (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Uppföljning av LOV kan alltså i praktiken handla om konkreta aspekter av systemet. Enligt SPF i Sollentuna finns det dock inget behov av att utvärdera, eller ifrågasätta, systemet som sådant. Det har att göra med att systemet med



LOV i grunden upplevs som något bra (Intervju, SPF, 2014-05-23). Det finns dock en skillnad mellan organisationerna i Sollentuna där PRO är mer negativa:

“Men det är väl att SPF, de kan väl acceptera det på sätt och vis men jag har ju hört bland många att de tycker inte att det fungerar bra det här. För min egen del så tycker jag det är skrämmande det här... alltså har man 24 stycken hemtjänstföretag då är det jättesvårt att välja. Det är ju bara att sätta fingret på en, ska man välja den eller vad ska man göra?” (Intervju, PRO, 2014-06-02)

Huruvida PRO:s missnöje föranlett organisationen att driva någon fråga som fångar upp detta förefaller oklart. I vart fall visar exemplet ovan att åsikterna kring LOV mellan organisationerna kan gå isär. Det kan i sin tur påverka hur organisationernas företrädare uppfattar inflytandet över LOV. Har organisationen samma inställning som den politiska ledningen i en fråga upplevs inflytandet kanske vara större än om uppfattningen går på tvärs.

I Sundbyberg har frågan om LOV inom hemtjänst följts upp, bl.a. genom information från kommunens chef för biståndsenheten om antalet utförare inom LOV samt hur många brukare som gjort ett val (KPR, protokoll, 2012-12-13). Pensionärsorganisationerna har bl.a. lyft frågan om hur kommunens sparkrav bara slår mot den kommunala hemtjänsten samtidigt som de privata utförarna har sina intäkter skyddade via avtal. Dessutom har det höga antalet utförare (24) diskuterats och hur detta skapar svårigheter för brukarna att kunna välja (KPR, protokoll, 2013-03-21).

I Katrineholm sker det en åiterrapportering kring LOV från nämndens ordförande och då ges möjlighet att ställa frågor och komma med synpunkter. Åiterrapporteringen kan exempelvis handla om antalet privata utförare i systemet (Intervju, SPF, 2014-10-06). Enligt en politiker i rådet förekommer dock inga större diskussioner kring LOV och hur det fungerar i praktiken inom hemtjänsten. Det tolkas som ett uttryck för att systemet på det hela taget fungerar bra. Om det inte hade fungerat hade organisationerna via sina medlemmar fått reda på det och tagit upp det i rådet:

”Utan man, ja, man får rapporterna och alla känner ju människor runt omkring och så vidare men det finns ingen som har tagit upp och sagt att: 'Det här fungerar inte. Det här fungerar dåligt, eller någonting.' Nej, ingenting sådant” (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

Inte heller i Härnösand har det skett någon egentlig diskussion i rådet kring uppföljning av LOV, men däremot har olika inslag i hemtjänsten diskuterats, som bemanning och antal personer som kommer hem till brukarna. I anslutning därtill är det många gånger den kommunala hemtjänsten som hamnat i fokus (Intervju, PRO, 2014-12-10). Framförallt från politiskt håll har uppföljning av LOV handlat om att de privata utförarna utgjort en jämförelsepunkt:

dels för att kunna kvalitetssäkra den dominerande kommunala hemtjänsten, dels för att få en kostnadsbild (Intervju, S-politiker, 2014-11-19).

Sammanfattningsvis har frågan om hur LOV har fallit ut i praktiken behandlats i samtliga av de fall som studerats. Det kan exempelvis handla om antalet utförare eller om systemet för ersättning till utförare.

### **UPPHANDLING AV ÄLDREBOENDEN (LOU)**

Särskilt boende för äldre (äldreboenden) upphandlas enligt LOU i Härnösand, Sollentuna och Sundbyberg. I Katrineholm finns inget politiskt stöd för upphandling av äldreboenden och inte heller någon pågående diskussion i frågan. I Sollentuna deltar pensionärsorganisationerna i upphandlingar av äldreboenden enligt LOU. Från ett av rådets protokoll går det att utläsa att pensionärsorganisationernas representanter var med redan från början i den upphandlingsprocess som startade 2012:

”En eller två personer från KPR kommer att ingå i kontorets utformning av upphandlingsunderlag genom att lämna synpunkter på material som kontorets arbetsgrupp producerar. De aktuella personerna från KPR kommer att få skriva under sekretessförbindelser.” (KPR, protokoll, 2012-03-30)

För att kunna få vara med i processen med att ta fram upphandlingsunderlag från början, fick således sekretessförbindelser undertecknas. Det gjordes för att säkerställa att det inte kom ut någon information till utomstående angående underlagets innehåll. Från förvaltningen kom dock detta förfarande senare att ifrågasättas. Det fanns en påtaglig risk att processen kunde överklagas p.g.a. organisationernas medverkan (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11).<sup>4</sup>

Därför tvingades pensionärsorganisationerna i senare upphandlingar till att ta ett steg tillbaka i processen med att upphandla äldreboenden. Den nya ordningen innebär att organisationerna har möjlighet att påverka ramarna för upphandlingarna i termer av förfrågningsunderlag och annat, men de släpps inte in i den sekretessbelagda delen (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11). I samverkansavtalet beskrivs det som att organisationerna deltar i ”de inledande diskussionerna om utveckling av förfrågningsunderlaget” (Överenskommelse, 2014-03-25). Utvecklingen bekräftas också utav de intervjuade pensionärsrepresentanterna som konstaterar att man jämfört med tidigare tagit ett steg tillbaka (Intervju, PRO, 2014-06-02).

Övergången till den nya ordningen beskrivs dock av SPF:s representant som ”ingen stor skillnad” i realiteten (Intervju, SPF, 2014-05-23). Organisationerna har nämligen fortfarande möjlighet att påverka genom inledande diskussioner

4 Huvudregeln i samband med offentlig upphandling är att det råder sekretess fram till det att den upphandlade myndigheten fattat beslut om att tilldela kontraktet till en viss leverantör. Sekretessen regleras av offentlighets- och sekretesslagen (OSL). För utförligare information, se Konkursverket 2015.

som handlar om vad som fungerat bra och dåligt utifrån tidigare erfarenheter. Den typen av diskussion kan sedan få konsekvenser för utformningen av förfrågningsunderlaget, men organisationerna är inte med och utformar de konkreta texterna i underlaget (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I Härnösand är det fastslaget i reglementet att pensionärsrådet ska medverka i förberedelser för upphandlingar. Trots det uppstod en situation kring en av upphandlingarna 2014 där pensionärsorganisationernas representanter upplevde att de stängdes utanför processen med hänvisning till krav på sekretess (Intervju, PRO, 2014-12-10). Frågan togs upp i pensionärsrådet i november 2014 och resultatet blev att organisationerna ombads ta kontakt med ansvarig tjänsteman för att få information om kriterierna, och därefter beredas möjlighet att inkomma med synpunkter (KPR, protokoll, 2014-11-11). De synpunkter som lyftes från pensionärsorganisationerna handlade enligt ansvarig tjänsteman om att meddelarfrihet även borde omfatta de privata entreprenörerna (Intervju, tjänsteman, 2014-11-18). Ansvarig tjänsteman berättar att frågan om deltagande och insyn kring förfrågningsunderlaget inte var helt enkel att lösa:

“Inför de eventuella upphandlingarna gjordes ett underlag som beredningsgruppen fick lämna åsikter och synpunkter på. De fick dock inte se det skriftliga underlaget som var hemligt p.g.a. sekretess, utan det handlade om en muntlig diskussion om vilka kriterier som prioriteras och varför. I samband med det gavs pensionärsorganisationerna möjlighet att tycka till”. (Intervju, tjänsteman, 2014-11-18).

Av citatet framgår att det finns en problematik med att lämna ut skriftlig dokumentation kring upphandlingar, men att det också finns lösningar. Den lösning som användes i just detta fall var muntlig föredragning kring kriterierna, därefter gavs möjlighet att lämna synpunkter.

Efter att förfrågningsunderlaget diskuterats i Härnösand togs beslut om kriterierna i Socialnämnden vid ett möte i början av februari 2015 (Socialnämnden, protokoll, 2015-02-04). Ansvarig politiker upplever det som att involveringen av pensionärsorganisationerna i upphandlingen inte gick rätt till i början, men att felet hann rättas till:

”Självklart ska pensionärerna vara med under hela utredningsförfarandet. Alltså inte sitta med och utreda, för det kan inte jag klara ens, men de ska alltså vara med och tillföra sitt kunnande när det gäller att utforma upphandlingsunderlaget. Ska det vara meddelarfrihet? Ska det vara kollektivavtal?” (Intervju, S-politiker, 2014-11-19).

I Sundbyberg visar protokollen att pensionärsrådet även här involveras i upphandlingar av särskilt boende. Ett exempel på det hämtas från ett möte i mars

2013 när äldreförvaltningens chef för biståndsenheten informerade om att kontraktet för två privata boenden var på väg att löpa ut (mars 2014), samt att äldre-nämnden var på väg att fatta beslut om ett nytt förfrågningsunderlag. I anslutning till den aktuella dragningen gavs pensionärsorganisationerna möjlighet att framföra att kommunen borde utvärdera och analysera såväl kvaliteten som kostnaden för entreprenadverksamheten innan beslut fattas om förnyad upphandling. Dessutom framfördes uppfattningen att även kommunen borde få vara med och lämna anbud (KPR, protokoll, 2013-03-21).

Sammanfattningsvis framgår det av studien att råden i de tre kommuner som studerats involverats i upphandlingar av äldreboende enligt LOU. I såväl Sollentuna som Härnösand har det varit frågan om deltagande inför beslut i och med att möjligheter getts att lämna synpunkter på förfrågningsunderlaget. Frågan om upphandlingar har även behandlats i Sundbyberg och organisationerna har lämnat synpunkter på behovet av en ordentlig utvärdering.

## Inflytandets komponenter

### FRÄMJANDE FAKTORER

Undersökningarna i de fyra kommunerna visar att pensionärsorganisationerna på olika sätt deltar i utformningen av den marknadiserade äldreomsorgen. Det gäller systemet med LOV inom hemtjänst, men även upphandling av äldreboenden enligt LOU. Vad kan då förklara organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i frågor om en marknadiserad äldreomsorg? För att ta reda på det har frågor ställts kring vilka faktorer som aktörerna (pensionärsorganisationer, politiker och tjänstemän) upplever *främja* respektive *försvåra* möjligheter till deltagande och inflytande.

För att inleda med främjande faktorer omnämns i flera av intervjuerna *politikernas vilja till samråd*. En av pensionärsrepresentanterna uttrycker det som följande angående kommunens roll:

”Kommunen kan ta sig en roll, inte bara så att säga ordna ett KPR utan faktiskt bjuda in pensionärsföreningarna till intressanta diskussioner och ha en inbjudande attityd i det här; och där man så att säga är tillräckligt konkret då så att man inte bara upplever det som någonting jättestort och flummigt” (Intervju, SPF, 2014-05-23).

I flera av kommunerna upplever också pensionärsorganisationerna att det handlar om en främjande attityd från kommunens sida, att det faktiskt finns en vilja att bjuda in till samråd kring frågor som hemtjänst och äldreboenden. Det finns också politiker som är medvetna om den egna betydelsen för att verksamheten i KPR skall fungera:

”Men så mycket samarbete och samverkan som möjligt, det är grunden tycker jag. Det är ju dem vi är till för faktiskt, det får man inte glömma bort. Det är många som glömmet bort det ibland” (Intervju, M-politiker, 2014-06-11).

Den politiska viljan ger också, enligt den intervjuade politikern, avtryck på tjänstemännens prioritering av samråd och förankring. Tjänstemännens inställning kan variera beroende på vilka personer det handlar om, men om den politiska viljan finns påverkar det även tjänstemännens attityd (Intervju, M-politiker, 2014-06-11).

En av de intervjuade politikerna poängterar också att det handlar om att utveckla den kommunala verksamheten genom att ta tillvara på organisationsrepresentanternas kunskap:

”Jag ser det som kompetens. Kompetenshöjning för kommunen. Och den tycker jag är jätteviktigt att ta vara på. Så i första hand att det är en hög kompetensgrupp och i andra hand att de får vara delaktiga.” (Intervju, S-politiker, 2014-10-01).

En andra främjande faktor handlar om *rådets organisation och rutiner*. I samtliga kommuner ligger pensionärsrådet under kommunstyrelsen, vilket intervjupersonerna anser är viktigt. En respondent uttrycker det som att rådet har ”kontakterna rakt in i maktens centrum i kommunen” (Intervju, SPF, 2014-10-06). Flera respondenter trycker på vikten av att rådets ordförande sitter i kommunstyrelsen och dessutom kan stå upp emot kommunstyrelsen och föra fram rådets synpunkter och bevaka rådets intressen. Rådets sortering under kommunstyrelsen i de studerade kommunerna utgör en viktig skillnad gentemot de kommuner där KPR tillhör Social- eller Äldrenämnden. Det kan nämligen få konsekvenser för huruvida fokus ligger på frågor om vård och omsorg, eller om frågorna är nämndöverskridande.

En annan viktig organisatorisk aspekt som påtalas är att rådets möten hamnar rätt i den politiska beslutsprocessen. Framförallt två av kommunerna har vidtagit åtgärder för att lösa detta. I ett fall handlar det om att rådet sammanträder nästan varje månad. I ett annat fall planeras rådets möten in löpande under året och hänsyn kan då tas till när aktuella frågor ska behandlas i de politiska organen.

En tredje främjande faktor är *organisationsrepresentanternas engagemang och kunskap om äldre frågor och kommunpolitik*. En av representanterna har varit ute på möten i föreningarna och pratat om just betydelsen av det egna engagemanget för en fungerande verksamhet i KPR:

“Kom ihåg bara en sak, det är upp till er. Det är inte upp till kommunen utan det är upp till er, för det första att ni ser till att KPR

verkligen finns och för det andra att ni verkligen ser till att det är ni som ska driva frågor, det är inte tjänstemännen, för då går det åt helsike.” (Intervju, SPF, 2014-10-06).

En avgörande faktor är alltså att det finns ett driv i föreningen att arbeta med politiska frågor som äldreomsorg och tillgänglighet och det kan variera. I en av kommunerna uttrycker pensionärsrepresentanten det som följande:

”Om vi säger att föreningen är ointresserad, de vill hellre gå på promenader och ha dans i föreningen, jag menar så är det ju på många ställen.” (Intervju, SPF, 2014-05-23).

Om det inte finns något genuint intresse inom föreningen för att påverka den kommunala verksamheten, faller en av grundförutsättningarna för arbetet i rådet. Samtliga kategorier av intervjupersoner trycker på vikten av att pensionärsorganisationerna tar initiativ, driver egna frågor och ställer krav och inte bara passivt tar emot information: De måste vara ”drivande” och ha ”ett brinnande intresse” för frågorna. Det anses också vara en fördel om organisationsrepresentanterna har tidigare politisk erfarenhet. Flera av de intervjuade pensionärsrepresentanterna har eller har haft partipolitiska uppdrag, vilket kan främja arbetet med de intressepolitiska frågorna. Även andra meriter kan spela in, t.ex. ett yrkesförflutet som tjänsteman inom stat eller kommun. Ett exempel är en organisationsrepresentant som under sina yrkesverksamma år varit chef inom kommunen.

En fjärde främjande faktor är *åsiktsgemenskap* mellan pensionärsorganisationerna och det politiska styret i kommunen. En av de intervjuade tjänstemännen, med erfarenheter från olika kommuner, noterar att om organisationerna och politikerna har samma ingångsvärde i en fråga om exempelvis privatiseringar och valfrihetssystem, är det något som främjar organisationernas inflytande.

”Det finns en åsiktsgemenskap mellan politiken och pensionärsorganisationerna. Och det är klart, det gör ju saken enklare i vilket fall. Det blir inte så konfrontativt utan de kan köpa systemen från båda sidor om man säger.” (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11)

Är organisationerna och politikerna på samma spår i en fråga är det en främjande faktor för möjligheterna att kunna påverka jämfört med om det finns en total oenighet. I detta avseende är det viktigt att inte betrakta organisationerna i råden som en monolit, utan åsikterna kan naturligtvis gå isär mellan organisationerna beroende på vad frågan gäller.

## MOTVERKANDE FAKTORER

Faktorer som nämns som främjande kan även verka i motsatt riktning, vilket det finns exempel på i våra studerade kommuner. Dessa motverkande faktorer kan handla om svårigheter med att passa in rådets mötestider i kommunens beslutsprocess, otydliga rutiner i förvaltningen samt oklara länkar till den politiska makten. Det kan också handla om att organisationsrepresentanterna inte i tillräckligt hög utsträckning utnyttjar rådet som ett forum för att ställa krav och aktivt driva egna frågor.

I de studerade kommunerna omnämns också två andra motverkande faktorer, vilka har en direkt bäring på den marknadsierade äldreomsorgen: *Sekretessen* och *komplexitet*. Sekretessen i upphandlingar innebär att pensionärsorganisationerna enbart kan släppas in till viss del i beslutsprocessen. Det går bra att samråda kring själva ramarna för upphandlingen, men inte i processen kring överväganden av olika anbud. Konkreta texter kring förfrågningsunderlag förefaller också vara svåra att samråda kring. Det har att göra med att det inte får läcka ut någon information under dessa steg av upphandlingen, som någon utomstående aktör kan dra nytta av. Flera respondenter upplever dock att kommunerna, representerade av tjänstemän och politiker, är osäkra kring hur sekretessen egentligen skall tillämpas i upphandlingar.

I ett av de studerade fallen uppstod en situation där förvaltningen tog det "säkra" framför det "osäkra" och tillämpade sekretessen strikt. Därmed exkluderades rådet från inflytande och samverkan redan från början, men förvaltningen fick sedan backa och bjuda in till samråd. I en annan kommun gjorde förvaltningen till en början en "generös" tolkning av sekretessen och gav pensionärsorganisationerna möjlighet till deltagande och insyn i hela processen. Efter att en ny förvaltningsledning tillträtt konstaterades att tidigare tolkning inte var lämplig, varför pensionärsorganisationerna fick ta ett steg tillbaka.

En annan faktor handlar om komplexiteten i avtal och förfrågningsunderlag. En av de intervjuade tjänstemännen menar att det i vissa upphandlingar kan handla om uppemot 256 "skall-krav" som det åligger utföraren att följa. Enligt en av de intervjuade tjänstemännen kan även politiker och tjänstemän uppleva underlagen som komplicerade och omfattande:

"Det är ju svårt för de som jobbar med det dagligen och stundligen och då förstår man ju hur lätt det är för de som är lekmän ... Det är inte så enkelt" (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11).

Graden av komplexitet i de underlag som skall behandlas kan alltså motverka möjligheterna till deltagande och inflytande. Denna omständighet knyter an till den judikalisering av politiken som anses följa av marknadsiering. Politik omvandlas till en fråga om specificering av kontraktsklausuler som styr förhållandet mellan aktörer.

Sammanfattningsvis visar fallstudierna att det finns flera faktorer som främjar respektive motverkar pensionärsorganisationernas möjligheter till deltagande och inflytande. Ofta handlar det dock om faktorer som kan antas vara giltiga oavsett vilken typ av fråga som behandlas i rådet, såsom politikernas vilja, pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner, pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap samt åsiktsgemenskap. Motverkande faktorer med en direkt koppling till marknadsiering handlar om sekretess samt om komplexa avtalstexter och förfrågningsunderlag.

### **SAMMANFATTANDE DISKUSSION**

I artikeln har en undersökning skett av pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadsierad äldreomsorg. Studien har utgått från två scenarier kring vad som kan förväntas angående organisationernas deltagande. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras. Det har att göra med att styrsystem inspirerade av NPM prioriterar andra värden än deltagande av det civila samhällets organisationer. I det andra scenariot, deltagardemokrati, sker ett deltagande av organisationerna i offentliga beslutsprocesser enligt samma modell som praktiserades innan genomslaget av NPM. Bakom detta scenario vilar en logik om att styrsystem som NPM snarare påverkas av, än påverkar, en specifik nationell eller lokal kontext.

För att kunna diskutera relevansen av respektive scenario genomfördes fallstudier i fyra av de kommuner i landet som valt att införa LOV inom hemtjänst. Forskningsfrågan handlade om pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i processer kring införandet, genomförandet och uppföljningen av LOV. I de fall äldreboenden upphandlades enligt LOU uppmärksammades även organisationernas involvering i denna process. Fallstudierna bestod huvudsakligen av intervjuer med politiker, tjänstemän och representanter för pensionärsorganisationerna. Personerna hade i samtliga fall en koppling till pensionärsråden som ledamot eller föredragande. Intervjuerna kompletterades med skriftlig dokumentation som rådets protokoll och handlingar.

Resultatet av studien ger inget starkt stöd åt scenariot "en ren affärsangelägenhet", utan det handlar snarare om ett stöd åt det rivaliserande scenariot. Det fanns nämligen få tecken på att den roll medborgaren getts som kund på en marknad, och det individuella inflytandet som följer därav, trängt undan kollektiva former av inflytande. Istället förefaller de kunna samexistera i en marknadsierad välfärd. Observationer som styrker detta är att det i samtliga kommuner fanns kommunala pensionärsråd som behandlat införandet, genomförandet och uppföljning av LOV inom hemtjänst. Dessutom har organisationerna involverats i processer kring upphandling av äldreboenden enligt LOU. Den grad till vilken pensionärsorganisationerna deltagit i frågor kring den



marknadiserade äldreomsorgen har dock varierat mellan såväl råd som olika tillfällen, men deltagandet har varit regel snarare än undantag.

Att deltagande och inflytandemöjligheter kan variera såväl mellan som inom råd (beroende på tillfälle) förefaller också vara i enlighet med hur råden fungerat enligt tidigare studier. Noterbart är också att rådets organisation i de fyra fall som studerats överensstämmer med vad tidigare studier visat. Det handlar om faktorer som antal möten, sammansättning och uppgifter. Utifrån resultatet av studien förefaller alltså råden trampa vidare på redan ingångna stigar. Den marknadiserade välfärden innebär dock att nya frågor hamnat på agendan i råden som upphandlingar, förfrågningsunderlag och kundundersökningar.

Undersökningen har också uppmärksammat vilka faktorer som kan förklara pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter. I intervjuer med politiker, tjänstemän och pensionärsorganisationernas representanter nämns följande faktorer som främjande och motverkande för deltagande och inflytande: politikens vilja; pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner, pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap samt åsiktsgemenskap. Därutöver ansågs sekretess samt komplexa avtalstexter och förfrågningsunderlag bidra till att motverka deltagande och inflytandemöjligheter.

Den bild av förhållandena som studien genererat omfattar fyra av landets kommuner som infört LOV inom hemtjänst, vilket innebär att studiens generaliserbarhet är begränsad. Samtidigt har vi undersökt olika typer av kommuner utifrån variabler som "politisk färg" och "storstad/glesbygd". Det existerade inte några väsentliga skillnader mellan kommunerna i undersökningen utifrån denna typ av strukturella faktorer. Om en totalundersökning av samtliga LOV-kommuner skulle uppvisa mer radikala skillnader mellan råden, torde dessa därför bero på mer aktörsorienterade variabler.

I undersökningen fann vi också att aktörsorienterade variabler som "politikens vilja" och "pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap" var viktiga. I kommuner med marknadiserad välfärd är således organisationernas deltagande och inflytande avhängigt att politiker prioriterar frågor om transparens och deltagande. Lika viktigt är att organisationerna själva är aktiva i denna nya välfärdscontext och uppdaterar sina kunskaper om de lagar som styr upphandlingar och valfrihetssystem.

Undersökningens resultat skall också nyanseras kring de utmaningar marknadiseringen skapar för kollektivt deltagande och inflytande. De främsta utmaningarna handlar om komplexitet och sekretess. Krångliga upphandlingsförfaranden och detaljerade förfrågningsunderlag kan motverka möjligheten till inflytande i råden. En annan omständighet som framkom i undersökningen är att bestämmelser om sekretess ställt till problem för organisationerna. Samtidigt visade det sig möjligt att finna konstruktiva lösningar där dylika situationer uppstått, vilket i slutändan gett organisationer möjlighet till inflytande. Frågan

är dock om förmågan att finna konstruktiva lösningar är något unikt bland de studerade kommunerna, eller om det också förekommer i andra kommuner.

Vi menar att just frågan om sekretess kring upphandlingar och dess konsekvenser för demokratin förtjänar större uppmärksamhet. Hur kan kommunerna involvera organisationerna i upphandlingar utan att det riskerar att hamna i konflikt med sekretessbestämmelser? Den frågan är viktig att ställa eftersom vår undersökning visar att det råder tveksamhet kring hur sekretessbestämmelserna skall tolkas i detta sammanhang. En högst olycklig utveckling vore om det görs för snäva tolkningar i landets kommuner, vilket i så fall skulle få konsekvenser för organisationernas delaktighet och inflytande. Ytterst är det en fråga om den lokala demokratins legitimitet, vilken är beroende av transparenta beslutsprocesser.

## Referenser

### INTERVJUER

**Sollentuna:** KPR-ledamot från PRO, 2014-06-02; KPR-ledamot från SPF, 2014-05-23; Ordförande i KPR (M), 2014-06-11; Tjänsteman, t.f. förvaltningschef för Vård- och omsorgskontoret, 2014-09-11. **Sundbyberg:** KPR-ledamot från PRO, 2014-06-11; Ordförande i KPR (S), 2014-06-17; KPR-ledamot från SPF, 2014-06-18; Tjänsteman, förvaltningschef för Äldreförvaltningen, 2014-10-07. **Katrineholm:** KPR-ledamot från PRO, 2014-10-01; Ordförande i KPR (S), 2014-10-01; KPR-politikerledamot (M), 2014-10-01; KPR-politikerledamot (FP), 2014-10-02; KPR-ledamöter från SPF, 2014-10-06. **Härnösand:** Tjänsteman, utredare på Kommunledningskontoret, 2014-11-18; Ordförande i KPR (S), 2014-11-19; KPR-politikerledamot (SjVP), 2014-11-19; KPR-ledamot från SPF, 2014-11-19; KPR-ledamot från PRO, 2014-12-10.

### ÖVRIGA KÄLLOR

- Barnes, Marian & Prior, David, 1995. "Spoilt for Choice – How Consumerism Can Disempower Public-Service Users", *Public Money & Management*, 15(3), s. 53–58.
- Blomqvist, Paula, 2004. "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s", *Social Policy & Administration*, 38(2), s. 139–155.
- Boston, Jonathan, 2011. "Basic NPM Ideas and their Development", i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Boström, Magnus, 2004. *Den organiserade frivilligheten*. Lund: Liber.
- Box, Richard C., Marshall, Gary S., Reed, B. J. & Reed, Christine M., 2001. "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, 61(5), s. 608–619.
- Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Erlingsson, Gissur Ó, 2015. *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Fjärde upplagan. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per, 2002. "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", *Journal of Political Philosophy*, 10(3), s. 267–295.
- Clarke, John & Newman, Janet, 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- deLeon, Linda & Denhardt Robert B., 2000. "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review*, 60(2), s. 89–97.

- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V., 2000. "The New Public Service: Serving rather than steering", *Public Administration Review*, 60(6), s. 549–559.
- Dunleavy, Patrick & Hood, Christopher, 1994. "From Old Public-Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14(3), s. 9–16.
- Elvander, Nils, 1966. *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup Bokförlag.
- Engberg, Jan, 1986. *Folkrörelserna i välfärdssamhället*. Avhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Feltenius, David, 2004. *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Avhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Ferlie, Ewan, 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilljam, Mikael & Jodal, Ola, 2005. *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 3: Kommunala demokratiseringsrapporter – vägen till en mer vital demokrati?* Rapport. Göteborg: CEPOS, Göteborgs universitet.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hadenius, Axel, 1978. "Ämbetsverkens styrelser", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 81(1), s. 19–32.
- Handslaget, 2010-05-27, Sundbybergs stad. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Hartman, Laura, 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Hood, Christopher, 1995. "The New Public Management in the 1980s – Variations on a Theme", *Accounting Organizations and Society*, 20(2–3), s. 93–109.
- Jenson, Jane & Phillips, Susan D., 2001. "Redesigning the Canadian Citizenship regime: remaking institutions for representation", i Crouch, Collin, Eder, Klaus & Tambini, Damian (red.), *Citizenship, Markets and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordahl, Henrik & Öhrvall, Richard, 2013. "Stor lokal variation när välfärdstjänster privatiseras", *SNS Bloggen*. Tillgänglig på <[www.sns.se/sites/default/files/valfardsprivatisering\\_2012.xlsx](http://www.sns.se/sites/default/files/valfardsprivatisering_2012.xlsx)>, citerad 2014-11-10.
- Konkurrensverket, 2015. "Offentlighet och sekretess". Information från Konkurrensverkets hemsida, tillgänglig på <<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/offentlighet-och-sekretess/>>, citerad 2015-11-23.
- KPR, protokoll från olika råd och möten i kommunerna. (Stencil tillgängliga i projektets arkiv.)
- Le Grand, Julian, 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.

- Lindvall, Johannes & Sebring, Joakim, 2005. "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden", *West European Politics*, 28(5), s. 1057–1074.
- Lundberg, Erik, 2012. "Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process", *Scandinavian Political Studies*, 35(4), s. 347–371.
- Micheletti, Michele, 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Newman, Janet & Tonkens, Evelien, 2011. *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Olsen, Johan P., 1988. "Administrative Reform and Theories of Organization" i Colin Campbell & Peters, B. Guy (red.), *Organizing Governance. Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Osborne, David & Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy, 1999. *Institutional Theory in Political Science. The "New" Institutionalism*. London: Pinter.
- Petersen, Ole Helby & Hjelmar, Ulf, 2013. "Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences", *Scandinavian Journal of Public Administrations*, 17(4), s. 3–20.
- Pierre, Jon, 1995. "The marketization of the state: Citizens, Consumers and the Emergence of the Public Market" i Peters, B. Guy & Savoie, Donald J. (red.), *Governance in a Changing Environment*. McGill: Queens Press.
- Pollitt, Christopher, 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher, 1995. "Justification by Works or Faith? Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2), s. 133–154.
- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra & Homburg, Vincent, 2007. *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Premfors, Rune, 1998. "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", *Public Administration*, 76(1), s. 141–159.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran, 2009. *Demokrati och byråkrati*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Presentationsmaterial, Äldrerådet i Sollentuna. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Prop. 2006/07:128. "Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster".
- Prop. 2008/09:29. "Lag om valfrihetssystem".
- Roness, Paul G., 2011. "Unions, Corporatist Participation and NPM", i Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rowe, Gene & Frewer, Lynn J., 2004. "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology, & Human Values*, 29(4), s. 512–556.

- Salamon, Lester M., 1993. "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State", *Social Service Review*, 67(1), s. 16–39.
- Schmitter, Philippe C., 1974. "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36 (1), s. 85–131.
- Socialstyrelsen, 2000. *Pensionärsråd i Sverige och Norden. Äldreuppdraget*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2014. *Kvalitetskrav i valfrihetssystem*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Terry, Larry D., 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58(3), s. 194–200.
- Timney, Mary M. & Kelly, Terrence P., 2000. "New Public Management and the Demise of Popular Sovereignty", *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), s. 555–69.
- Warren, Mark E., 2001. *Democracy and Association*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wide, Jessika & Gustafsson, Gunnel, 2001. *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor. En översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wijkström, Filip, 1999. *Svenskt organisationsliv. Framväxten av en ideell sektor*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Vogel, Joachim, 2003. *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB).
- ÄN 2012-03-22. Äldrenämndens protokoll, Sundbybergs stad. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)
- Överenskommelse om samverkan mellan vård- och omsorgsnämnden och pensionärsorganisationerna, 2014-03-25. Sollentuna kommun. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)