

# Privatiseringsprocesser i kommunerna

## – teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel

Stig Montin

### 1. Inledning

Ingen kan undgå att det för närvarande pågår förändringar av den offentliga verksamheten. Till stor del liknar dessa förändringar de som sker i andra välfärdsstater, framförallt är likheterna mellan de nordiska länderna påfallande. Det finns olika benämningar på det som pågår. I Sverige kallas det vanligen "förnyelse", medan det i andra sammanhang kallas "modernisering". Båda benämningarna leder associationen till en medvetet förd reformpolitik i syfte att anpassa den offentliga verksamheten till nya krav och omständigheter. Det ges också intryck av att det är en förändring fri från ideologiska och partipolitiska konflikter eftersom benämningarna har en neutral prägel (March – Olsen 1989: 102f).

Moderniseringen av svensk offentlig verksamhet innehåller många ingredienser och vissa av dessa är formulerade under 1980-talet, medan andra är en fortsättning på och konkretisering av initiativ som togs under senare delen av 1970-talet. I den regeringsskrivelse från 1985, som blivit en symbol för den socialdemokratiska regeringens initiativ till förnyelse av den offentliga verksamheten, angavs ett antal nyckelord som skulle vara vägledande, t ex "bättre service", "valfrihet", "målstyrning", "regelförenkling", "serviceanda" "avsektorisering" samt "decentralisering" och "demokratisering" (Regeringens skrivelse 1984/85:202; Mellbourn 1986). En ingrediens i den nuvarande moderniseringen som då inte rönt så stor uppmärksamhet men fått ökad aktualitet i debatten och praktiken är "privatisering". Eftersom vissa privatiseringsprocesser pågått under en följd av år och debatten om vad som bör avses med privatisering, dess fördelar och nackdelar, etc har intensifierats, finns det skäl att uppmärksamma detta begrepp och de privatiseringsprocesser som pågår (jfr SOU 1991:36, s 154).

Syftet med denna uppsats är att dels penetrera privatiseringsbegreppet och ge förslag till definitioner och operationaliseringar, dels ge exempel på de privatiseringsprocesser som sker i kommunerna. Jag har valt att avgränsa mig till kommunerna, framför allt beroende på att studier av privatiseringsprocesser på denna nivå utgör en fortsättning på egna tidigare studier av kommunala förändringar (Montin 1988, 1989, 1990, 1991a; Elander – Montin 1990 samt Pierre – Montin 1991).

## 2. Vad är privatisering?

Det är inte oproblematiskt att använda det ideologiskt laddade begreppet "privatisering" för att beskriva och analysera de variationsrika, multi-dimensionella förändringar och samhällsorganisatoriska lösningar som utvecklas. Det råder emellertid brist på användbara begrepp: "The real world of organizations is rapidly changing and our development of concepts has not kept pace" (Bozeman 1987: 5). Privatiseringsbegreppet används här som ett processorienterat begrepp, dvs det refererar till en rörelse i riktning från det offentliga till olika blandformer. Som beteckning på denna rörelse förefaller det vara användbart.

När privatiseringsbegreppet och dess materialisering diskuteras är det framför allt fyra frågor som bör besvaras (jfr Lundqvist 1991): till vem sker privatiseringen, vad är det som privatiseras, hur sker privatiseringen samt varför sker privatisering? Denna uppsats behandlar främst de tre första frågorna. I det avslutande avsnittet diskuteras några vägar till att nå svar på frågan om utvecklingens orsaker.

### 2.1 Till vem sker privatisering?

Begreppet "privatisering" definieras på olika sätt i litteraturen (för en översikt, se Lundqvist 1988). Utgångspunkten för samtliga definitioner är en distinktion mellan "offentligt" och "privat" och vanligen avses formella institutioner. För exempelvis Savas (1990) betyder privatisering att det ges en ökad tilltro till privata institutioner att tillgodose människors behov:

In the broadest and most philosophical definition, 'to privatize' means to rely more on the private institutions of society and less on government to satisfy people's needs.

Vad som avses med "institutioner" kan dock variera. Savas (a.a.) identifierar tre grupper av institutioner:

(1) the market place, and the business operating therein; (2) voluntary groups of all kinds – religious and charitable organizations, ethnic, neighborhood, and civic associations, and unions and cooperatives, for example, and (3) the family, clan, tribe, or individual.

Detta ger en tämligen vid definition av privatisering och innefattar även ett ökat ansvar för "familjen" att finansiera eller producera "välfärd". I detta perspektiv blir t ex införande av nya eller höjning av tidigare införda avgifter ett uttryck för privatisering. Det samma gäller t ex den ökade satsningen på "anhörigvård" inom äldreomsorgen och hemsjukvården. Med denna vida definition blir privatisering liktydig med en allmän "individualisering" i samhället.

Ett sätt att närma sig privatiseringsfenomenet är således att utgå från en distinktion mellan offentliga och privata organisationer för att därefter söka identifiera vilka olika funktioner respektive organisation har när det gäller t ex produktion och finansiering. Ofta, t ex hos Savas (a.a.), blandas denna distinktion samman med en annan som rör styrningsprinciperna för produktion och distribution av servicen. Den vanligaste föreställningen är att den offentliga

servicen styrs av "politik" medan de privata företagens produktion styrs av "marknaden". Distinktionen är på idealtypisk nivå och ger därmed bristfälligt beskrivning av verkligheten. För det första kan ett privat företag överta produktionen av en tjänst utan att detta innebär att marknadsprinciper införs. Ett exempel på detta utgörs av privata daghem som tar barn från den kommunala kön och finansierar sin verksamhet med statsbidrag. För det andra införs "marknadsprinciper" inom de offentliga institutionerna genom att olika enheter konkurrerar med varandra, t ex inom hälso- och sjukvården (Lundqvist 1991: 215). Alla organisationer, offentliga eller privata, innehåller en blandning av både politisk och ekonomisk auktoritet (Bozeman 1987). Det finns därför anledning att särskilja dessa styrningsprinciper från de organisatoriska lösningarna.

Vi kan också finna verksamheter som inte (eller bara delvis) finansieras av allmänna medel, ej heller har offentligt huvudmannaskap, eller direkt kontrolleras av politik eller marknad. Denna sfär kan vi kalla "det civila samhället". Begreppet "civilt samhälle" är av gammalt dato. Ursprungligen, sedan antiken, var civilt samhälle och stat utbytbara termer. För Aristoteles var medborgaren i det civila samhället också medlem av staten. Sedan mitten av 1700-talet har stat och civilt samhälle etablerats som två vitt skilda enheter (Keane 1988: 35ff). Civilt samhälle blev en beteckning på allt som inte var kontrollerat av staten. Även idag används oftast "civilt samhälle" i denna vida mening där staten framställs som det "onda" och civilt samhälle som det "goda" (se t ex Ljungberg 1990). Det finns emellertid (och har alltid funnits) en rad olika associationsformer som inte är knutna till staten men inte heller till marknaden. Denna "tredje sektor" omfattar icke vinstdrivande former, t ex kooperativ och frivilliga organisationer (Olsson 1990: 252f och 278ff; Pestoff 1991). I den växande internationella litteraturen kring olika former av serviceproduktion förekommer benämningar som "nonprofit organizations" och "nonprofit voluntary associations" (se t ex Sugden 1984: 70–98). I Sverige är kooperativ och "folkrörelseorganisationer" med ansvar för serviceproduktion relativt vanliga och en växande företeelse på kommunal nivå. Denna tredje väg blev aktuell i debatten i slutet av 1970-talet då kooperativa och andra "decentraliserade självförvaltningsformer" presenterades som ett sätt att både skapa ökad flexibilitet och demokrati (Matzner 1981; Lindholm 1983; Olsson 1990: 253). Det är varken politisk eller ekonomisk auktoritet som dominerar i denna sfär. Preliminärt kan beteckningen "lokal gemenskap" användas. Associationerna bör dock inte ledas för starkt till en värdegemenskap. Konflikter finns givetvis också här. Det förefaller således tveksamt att inrymma både marknad och denna tredje variant inom begreppet civilt samhället eftersom de har helt olika karakteristika:

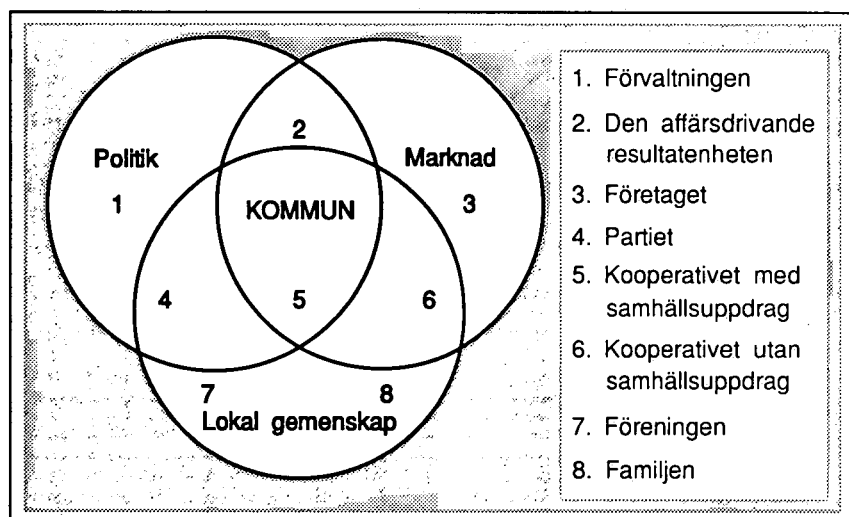
Man kan således urskilja två väsensskilda typer av civilt samhälle i den europeiska historien. Den *förre* har sitt ursprung i det traditionella samhällets arbetsorganisation och sociala relationer, den *senare* i marknaden. Till sin karaktär och uppbyggnad är de mycket olika – så olika att de är helt oförenliga. Historiskt sett har de också stått i en djup och oförsonlig konflikt. (Arvidsson 1990: 53)

Det finns anledning att problematisera det civila samhället ytterligare. Vi kan skilja på dels ett kollektivt självförvaltningstänkande, dels en individ- och familjeorienterad version. Det första kan exemplifieras med den kampanj för självförvaltning som bedrevs i slutet av 1970-talet och det senare med de borgerliga partiernas (främst moderaterna och KDS) strävan att "avpolitisera" privatlivet och överföra (återföra) mer ansvar till "familjen".

Denna dikotomisering av det civila samhället knyter an till diskussionen och "den stora demokratin" och "den lilla demokratin". I Maktutredningens användning av dessa begrepp rör den stora demokratin det som traditionellt kallas politiskt deltagande, dvs försök att direkt eller indirekt påverka frågor i samhället som rör mer än den egna personen eller den egna familjen. I den lilla demokratin framträder en annan medborgarroll, nämligen som konsument, patient, brukare etc. Tolkningen av den lilla demokratin kan emellertid variera. En tolkning är att se den som innefattande autonoma lokala gemenskaper där "varken marknad, politiska beslut, tjänstemannaavgöranden eller avtal faller utslag" (Petersson 1991: 22). En annan tolkning är mer orienterad mot *familjen* som autonom enhet.

Dessa fyra idealtyper svarar mot fyra renodlade medborgarroller: medborgaren som politisk deltagare (i den "stora demokratin"), medborgaren som konsument på en marknad, medborgaren som deltagare i lokal kollektiv gemenskap samt medborgaren i den privata intimsfären (familjen).

Detta utmynnar i en typologi som kan sägas vara en något utvecklad variant av liknande typologier som använts för att karakterisera samhällets utvecklingsförlopp (figur 1) (se t ex Gidlund 1986: 92ff). De tre huvudsfärena är "politik", "marknad" och "lokal gemenskap", men den senare har också delats upp i en riktning mot kollektiv lokal gemenskap och en mot individen och familjen.



Figur 1. Tre integrerade sfärer i samhället.

De fyra former som representerar idealtypen för respektive sfär är förvaltningen, företaget, föreningen och familjen (1, 3, 7 och 8). Där sfärens överlappar varandra finns olika blandformer, varav några har exemplifierats. Kombinationen politik – marknad (2) kan exemplifieras med de relativt självständiga resultatenheter ("utförarenheter") som utvecklas i en rad kommuner. Deras marknadsanknytning ur finansiell mening är blygsam, men det finns i flera kommuner tydliga ambitioner att dessa resultatenheter, t ex daghem eller stadsorganisationer, får inflytande över både kostnads- och intäktssidan. En annan aspekt på dessa kommunala enheters marknadsorientering är förändringen av deras legitimitetsbas. I takt med att resultatenheternas verksamhet avregleras (minskad politisk styrning) blir deras egen "verksamhetsidé" eller "profil" allt viktigare att presentera för omgivningen. De får, för att tala med Per Olof Berg och Christer Jonsson (Berg – Jonsson 1991: 173ff), allt större behov av att arbeta med opinionsbildning på den "politiska marknaden". I fält fyra finns de institutioner och organisationer utanför den "rena" statliga (politiska) sfären som förbinder stat och samhälle. Enligt den representativa demokratimodell, som utgör norm i det svenska systemet, utgör de politiska partierna den viktigaste förbindelselänken. Även intresseorganisationer som har denna mer eller mindre "statsbärande" funktion kan föras hit. I det femte fältet finns blandformer av samtliga sfärer. Idealtypen för denna blandform är ett kooperativ med samhällsuppdrag; en slags kombination av ideellt föreningsarbete med politiskt beslutade uppgifter, statlig reglering och finansiering men också viss marknadsorientering. I kombinationen civilt samhälle – marknad (6) finner vi från staten (politiken) självständiga kooperativ som agerar uteslutande på en marknad.

Figuren är ett försök att illustrera en komplexitet som blivit allt vanligare. Det är svårt att dra skarpa institutionella gränser mellan offentligt och privat. Mycket tilldrar sig i olika "gråzoner" (Pettersson – Marcusson 1990). Det finns olika tänkbara kombinationer för att reglera, finansiera, producera och leda "offentlig" service (Salamon 1988; Wise 1990). Det finns flera benämningar på de organisationsformer som etableras i dessa gråzoner, t ex "QUANGOS", "blandningsadministrativa organisationer" och "gränsorganisationer" (Johansson 1991: 49). Kommunen som "lokalt system" utgör en kombination av samtliga sfärer (jfr Gidlund 1986: 101; Montin 1990).

### 2.3 Vad är det som privatiseras?

Privatiseringens "mottagare" kan således vara olika typer av organisationer, institutioner och individer. Nästa fråga rör *vad* som privatiseras. I den växande litteraturen finns olika förslag på olika funktioner som kan avgränsas från varandra. Lennart J. Lundqvist har efter en genomgång av olika funktionsindelningar renodlat tre typer: finansiering, produktion samt reglering. Finansiering handlar om vem som står för kostnaderna. Privatisering av denna funktion innebär att enskilda (brukare, kunder etc) eller privata organisationer (företag m m) i större utsträckning än tidigare finansierar den aktuella servicen. Produktionsfunktionen rör kontrollen över hur, var och när servicen produceras.

Exempel på privatisering av produktionsfunktionen är då föräldrakooperativ, personalkooperativ eller privata företag övertar produktionen av vissa tjänster. Detta kan ske helt oberoende av finansieringen, som kan ske med "allmänna medel". Reglering är en betydligt diffusare funktion och kan grovt definieras som den funktion som handlar om var och hur servicens kvalitet och kvantitet fastställs. I de fall det sker s k avreglering, dvs att statliga normer för en verksamhets kvalitet och kvantitet ersätts med normutvecklande i privata institutioner, betyder det att regleringen har privatiserats (Papadakis – Taylor-Gooby 1987: 31f). Ett exempel på detta är då ett daghem själva får avgöra vilka barn de skall skriva in, dvs att daghemmet frikopplas från de kommunala kö- och förtursreglerna. Ett annat exempel utgörs av bolagisering då de kommunala bolagen ges ett större handlingsutrymme än en kommunal förvaltning. Ett tredje exempel är då myndighetsutövning delegeras till privata institutioner.

## 2.4 Hur sker privatiseringen?

Institutionella förändringar, t ex privatisering, kan i princip ske på två sätt: genom politiska reformbeslut av aktörer med demokratisk auktoritet (riksdagen eller kommunfullmäktige) eller genom en "spontan eller naturlig process" (Brunsson – Olsen 1990: 14). I viss mening kan privatisering i det senare fallet också vara resultat av politiska beslut, t ex avreglering som ger utrymme för privata alternativ, men beslutet togs inte primärt för att privatisera. Privatisering som förändringsprocess kan i det fallet betraktas som en icke förutsedd (kanske inte ens önskvärd) effekt av det politiska beslutet. Privatisering kan således ske utan att det hos de politiska beslutsfattarna finns något uttalat och medvetet syfte att överföra ansvar för viss verksamhet till privata aktörer. Detta synsätt avviker från den snävare avgränsning som t ex Lennart J. Lundqvist gör (Lundqvist 1991: 211): "Begreppet 'privatisering' bör reserveras för beslut och handlingar tagna och utförda av demokratiskt ansvariga aktörer och organ i den offentliga sektorn i akt och mening att överföra något som hittills varit under offentligt ansvar eller i offentlig ägo bort från denna sektor och över till den privata". Genom lokala förändringsprocesser kan privatiseringsprocesser inledas, utan att detta varit föremål för beslut i demokratiskt valda församlingar (Olsen 1988).

Även i detta fall behövs en typologi, dvs en precisering av på vilka olika sätt privatisering kan ske. Med hjälp av Savas (Savas 1990) kan vi tala om avyttring, delegering samt ersättning. Ytterligare en typ av privatisering som bör tillföras är avfinansiering.

*Avyttring* innebär försäljning, donering eller avveckling av tillgångar och aktiviteter (serviceproduktion) till privata aktörer. Några exempel på sådan avyttring är försäljning av fastigheter, överförande av skötselansvar för anläggningar till föreningar och bildande av bolag för skötsel av anläggningar.

*Avfinansiering* innebär att privata institutioner (enskilda, företag etc) i större eller mindre utsträckning övertar kostnaderna för viss serviceproduktion. Exempel på detta är införande av nya eller höjning av befintliga brukaravgifter.

Den vanligaste formen av *delegering* till privata aktörer är entreprenadverksamhet. Andra former av delegering kan vara att ge privata aktörer i uppdrag att utföra vissa tjänster åt kommun eller landsting, t ex privatläkare inom sjukvården. Delegering betyder att det fortfarande är kommunen som har det yttersta ansvaret och att finansieringen sker med allmänna medel. Det är ansvaret för produktionen som privatiseras.

Privatisering genom *ersättning* innebär att stat och kommun genom avreglering, avveckling eller "försummelse" skapar utrymme för privata initiativ. Exempel på detta kan observeras inom barnomsorgen, t ex att kommunerna inte förmår bygga ut barnomsorgen varvid föräldrar eller personal bildar kooperativ eller tillkomsten av privata hem för vård av missbrukare.

Genom att avgränsa *vad* som privatiseras från *sättet* att privatisera kommer vi ifrån problemet med att enbart se privatisering som ett direkt resultat av politiska beslut. Vi kan då också inbegripa den typ av privatisering som är indirekta resultat av t ex avreglering eller försummelse. Analysen omfattar då även den "smygprivatisering" som delvis skett under 1980-talet.

I genomgångar av förnyelsepolitikens utformning under första hälften av 1980-talet i övriga nordiska länder framhålls att "privatisering" togs bort från den politiska dagordningen (Olsen 1988: 25f). I Sverige drev den borgerliga oppositionen krav på privata alternativ. Regeringens alternativ var "brukarinflytande" och avfärdade privatiseringskraven. Däremot lockades den socialdemokratiska regeringen av olika "management"-teorier från näringslivet. Dessa bedömdes dock vara politiskt neutrala och okontroversiella (Mellbourn 1986: 41, 103). Att privatisering inte antas som en offentlig policy betyder inte att faktiska privatiseringsprocesser förhindras. Privatisering kan ske oberoende av förnyelsepolitikens explicita inriktning. De kan sättas igång av olika aktörer med resurser och intressen i denna riktning (Olsen 1988: 28f).

Även konstaterandet att den socialdemokratiska regeringen tog direkt avstånd från privatisering kan ifrågasättas. Inom ramen för det förnyelsearbete som initierades bland annat av ett förnyelseprogram (i form av den nämnda regeringsskrivelsen) från 1985 finns utrymme för privatiseringsprocesser. I skrivelsen markeras att "privatisering" är uttryck för skapande av ett annat samhällssystem ("systemskifte") och bör inte förväxlas med den "kompletterande privat verksamhet" som ryms inom "folkhemstanken" (Regeringens skrivelse 1984/85:202, s 10). Detta är ett ställningstagande som kan tolkas på minst två sätt. Den ena tolkningen är att regeringen därmed har tagit ställning för att den offentliga verksamheten även i fortsättningen bör vara "offentlig". En annan, och rimligare, tolkning är att ställningstagandet är ett på ideologiska grunder avfärdande av ett "systemskifte", men ett på pragmatiska grunder välkomnande av "privata komplement". Omfattningen av dessa komplement anges inte i programförklaringen, det kan bli ett resultat av konkreta förändringsprocesser inom olika politikområden.

I budgetpropositionerna från 1985 och framåt framgår att det inom regeringen skedde förändringar i synen på privatisering. Fram till 1989 togs avstånd från alltför långtgående privatisering. Det som framför allt förordades var komplement i form av delegering till föreningar och kooperativ. Efter 1989

kom en vändpunkt, som illustreras av följande utdrag ur civildepartementets bilaga till budgetpropositionen 1989/90:

För att få ut mer av de resurser som används för offentlig verksamhet måste åtgärder av strukturell karaktär vidtas. Det handlar bl a om huvudmannaskap för olika verksamheter. Det bör fortlöpande övervägas om en verksamhet skall bedrivas i statlig, kommunal eller landstingskommunal regi eller om kooperativa former eller privat verksamhet är att föredra. Finansieringen av verksamheten bör också prövas. (Prop. 1989/90:100, s 7)

Sedan dess skapades ytterligare politiska öppningar för privata alternativ. I 1990/91 års budgetproposition framhålls att "nya finansieringsformer" och "ökad konkurrens" bör användas för att dämpa statens utgifter. Nya finansieringsformer avser dels samfinansiering med privata företag, kommuner och landsting vid investeringar i infrastruktur, dels att "de avgifter som medborgarna betalar för samhällelig service måste prövas kontinuerligt"; underförstått att möjligheten att höja avgifter eller införa nya avgifter bör prövas. Ökad konkurrens betyder att dels den offentliga sektorn måste "utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar" (intern konkurrens), dels bör entreprenader och upphandling "prövas systematiskt" vilket skapar utrymme för "alternativa produktionsformer och olika lösningar" (Bilaga 2 till budgetpropositionen 1990/91:100, s 5f).

Det framhålls också att "valfriheten" också bör öka, som ett värde i sig. Det betonas att "entreprenader och kooperativ ger ökade förutsättningar för en reell valfrihet". I jämförelse med tidigare betänkanden och propositioner ges här dessa alternativa former företräde framför "brukarinflytande". Brukarinflytande ansågs 1985 som ett alternativ till privatisering. I anförda bilagan sägs att en "ökad valfrihet bör kompletteras med s k brukarinflytande för dem som utnyttjar offentlig verksamhet" (Bilaga 2, s 6, se också Häggroth 1991: 30ff). Detta kan tolkas som att brukarinflytandets roll tonats ned till förmån för "valfrihet".

Det gick tidigare en skarp skiljelinje mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna vad gäller privatisering (Söderlind – Petersson 1988: 391ff), men denna skiljelinje tycks blivit allt svagare (Berzelius – Sandin 1991). Tidigare ståndpunkter inom den socialdemokratiska regeringen har handlat om att delegera produktionen till externa aktörer. Detta kan beskrivas som överförande från förvaltningen (byråkratin) till marknaden/civila samhället. Senare års ståndpunkter handlar också om överförande av finansiering och reglering till privata aktörer. Detta kan ses som en succesiv övergång från politiskt kontroll till marknadskontroll (Kielland 1986: 200f).

### 3. Exempel på privatisering och privatiseringsprocesser.

Med dessa tre typologier över till vem privatisering kan ske, vad som kan privatiseras och hur privatiseringen kan gå till, kan en övergripande analys av privatiseringstendenser i kommunerna påbörjas. Det finns ännu ingen syste-



matiskt samlad kunskap om hur omfattande privatiseringsprocesserna är i de svenska kommunerna eller vilka former de antar. I det följande skall jag ge några exempel från olika verksamhetsområden i kommuner och, i viss mån, landsting.

### 3.1 Bolagisering

Med kommunala företag avses företag där en eller flera kommuner äger minst 50% av röstetalet som grundas på aktieinnehav, andelar o dyl. Det har förts intensiva diskussioner om "bolagiseringen" i de svenska kommunerna under 1980-talet. Bland de motiveringar för bolagsbildning som framförts kan nämnas att de skapar tydligt resultatansvar, ger finansiell handlingsfrihet, kortare beslutsvägar, skapar marknadskänsla och möjliggör friare personalpolitik. Eftersom ägandet och ansvaret bara delvis förändras är bolagiseringen i sig ingen privatisering, men kan ses som ett led i att avveckla kommunala verksamheter (Svenska Kommunförbundet 1991c). Någon kraftig ökning av antalet kommunala företag har emellertid inte skett under detta årtionde. År 1980 var antalet kommunala företag (aktiebolag och stiftelser) 1 205 i primärkommunerna och 39 i landstingen. Motsvarande siffror för år 1988 var 1 258 respektive 60. Den största relativa ökningen har således skett i landstingen (SCB 1990: 37). Där emot har företagets tillgångar kraftigt ökat under 1980-talet. År 1986 hade de kommunala företagen större omslutning än kommunerna själva (Kommunaktuellt, Nr 3 1988). De kommunala företagens tillgångar var år 1990 ca 240 miljarder, jämfört med kommunernas samlade totala tillgångar på ca 205 miljarder (SCB 1991: 15).

Under senare år har intresset för bolagisering ökat, även inom områden som tidigare inte bolagiserats, t ex äldreomsorg, fritid och kultur. I en undersökning från 1991 av Kommundata och SIFO fick 218 kommunstyrelseordförande och 430 förvaltningschefer ange vilka alternativa verksamhetsformer de räknar med skall utvecklas under de närmaste två, tre åren. Totalt utgör idag de kommunala bolagen 9% av verksamheten i de aktuella kommunerna. Enligt enkät-svaren skulle andelen öka till 16% inom två-tre år (Kommundata 1991).

### 3.2 Entreprenad inom social verksamhet

Kommunernas entreprenadverksamhet har ökat under den senare delen av 1980-talet. Den volymmässiga ökningen mellan åren 1985 och 1988 var drygt 15 %. Entreprenadverksamheten uppgick år 1990 till ca 12 % av kommunernas totala externa utgifter. De högsta entreprenadandelarna uppvisar skjutsverksamhet (skolskjutsar och färdtjänst), bygg- och anläggningsverksamhet samt avfallshandling (SCB 1990: 38). Enligt tidigare nämnda studie av Kommundata/SIFO kommer de undersökta kommunernas andel privata aktörer öka från 10% till 16% av verksamheten.

Intresset för entreprenad inom socialtjänsten har ökat. Det framgår bland annat av Svenska Kommunförbundets projekt Effektiva kommuner, som redovisar olika typer av entreprenadverksamhet inom den sociala sektorn

(Svenska Kommunförbundet 1991c). I t ex Malmö har den borgerliga majoriteten föreslagit att all ny verksamhet inom socialtjänsten skall vara "privat" (privata entreprenörer och personalkooperativ) (Kommunaktuellt, Nr 19 1991). Fyra partier i Stockholm, som tillsammans före valet 1991 utgjorde majoritet i kommunfullmäktige, har deklarerat att det bör komma in fler entreprenörer i socialtjänsten (Nordin (m), Åslund (fp), Fürth (sp) och Linderholm (c) Dagens Nyheter 9/1 1991, se också Dagens Nyheter 24/4 1991):

Med statliga och kommunala bidrag som är neutrala och rättvisa i förhållande till och oberoende av vem som utför tjänsterna är vi övertygade om att vi snart får en rad nya, icke-kommunala, entreprenörer inom socialtjänsten.

Tanken är att det inte spelar någon roll vem som utför tjänsterna om de utförs på ett för beställarna tillfredsställande sätt. Det finns enligt författarna inget egenvärde i att verksamheten drivs i offentlig regi, utan kan med fördel delegeras till privata entreprenörer. Någon skillnad mellan privata företag och personalkooperativ görs inte.

Privatisering av social omsorgsverksamhet är ingen ny företeelse. I viss mån har det alltid funnits privata omsorgs-entreprenörer, även efter det att kommunerna övertagit ansvaret för allas "sociala hälsa". Entreprenörer inom socialtjänsten är ganska vanliga, t ex privata behandlingshem för unga drogmissbrukare. Under 1980-talet har andelen privata institutioner för vård av vuxna och unga missbrukare ökat kraftigt (Socialstyrelsen 1991). I början av 1980-talet fanns 743 privata vårdplatser för vård av vuxna missbrukare. År 1990 hade antalet ökat till 4 158 platser. Den privata vården utgör i början av 1990-talet hälften av "vårdmarknaden". Denna ökning beskrivs som "århundradets privatisering utan politiska beslut" (Kommunaktuellt Nr 7 1991). Expansionen har skett utan att det tagits politiska beslut i direkt syfte att privatisera vården. Privata insitutioner har etablerat sig och sålt platser till kommunerna. I takt med att efterfrågan ökat har antalet privata vårdplatser också ökat.

### 3.3 Privatiseringsprocesser inom barnomsorgen

Ett politikområde som under senare år fått stort utrymme i debatten om den offentliga sektorns förnyelse är barnomsorgen. Den kommunala barnomsorgen utgör en väsentlig del av det offentliga uppdraget. Det är också ett av de få områden där förnyelsearbetet har politiserats, bland annat med avseende på frågan om privatisering.

Det offentliga uppdraget att stödja föräldrarnas barntillsyn kan sägas starta på allvar 1943 då de första statliga anslagen började utgå. Några omfattande statsningar på daghem och fritidshem gjordes dock inte förrän från mitten av 1960-talet, då behovet av kvinnlig arbetskraft ökade kraftigt. Sedan dess har i första hand arbetsmarknadsargument och i andra hand jämställdhetsargument anförts för att bygga ut den kommunala barnomsorgen (Kyle 1979: 150–195).

Expansionen av det statliga och kommunala ansvaret för att ge barnen en bra start i livet innebär en övergång från privat till offentligt ansvar. Någon motsvarande övergång till privata lösningar har inte skett. Sett i det perspektivet är

den privatiseringsprocess som pågår inom barnomsorgen marginell. Som politiskt fenomen och uttryck för en succesiv förändrad syn på de offentliga institutionernas ansvar är processen under 1980-talet dock värd att uppmärksammas.

Fram till 1984 utgick statsbidrag endast till daghem med kommunalt huvudmannaskap. Det statsbidragssystem som trädde ikraft 1984 innebar att även annan huvudman än kommunen fick tillåtelse att bedriva barnomsorg med statsbidrag:

Till kommunen lämnas statsbidrag ... även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drivs av någon annan än kommunen men är upptagen i den plan för förskole- och fritidsverksamhet som anges i § 17 i socialtjänstlagen (1980:620) och uppfyller motsvarande krav på verksamheten som anges i 2. (SFS 1983:943; SFS 1987:860)

De förändrade statsbidragsreglerna beslutades av riksdagen i november 1983 (SoU 1983/84:12; rskr 1984:12). I anslutning till och efter detta beslut diskuterades i riksdagen och ute i kommunerna alternativa former av barnomsorg. Vissa menade att de nya statsbidragsreglerna gav möjlighet till stöd för enskilda (privata) daghem. I socialtjänstlagen fanns redan stöd för detta (§ 69). Med anledning av det ökade intresset för enskilda daghem skrevs en särskild proposition inom socialdepartementet om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer (Prop. 1983/84:177).

Detta innebar inte att det blev fritt fram för en privatisering inom barnomsorgen. I propositionen anförs i huvudsak tre övergripande argument *mot* "enskilda" (privata) daghem. För det första gäller det verksamhetens kvalitet och effektivitet. Enligt propositionen pågår det "ett intensivt utvecklingsarbete i kommunerna med stöd av statliga bidrag". Detta utvecklingsarbete förväntas leda till en bättre och effektivare barnomsorg och därmed behövs inga privata alternativ. Det ansvariga statsrådet anförde "att de förslag som framförts i vissa kommuner om affärsmässigt drivna daghem inte tillfört verksamheten något nytt av positivt värde" (Prop. 1983/84:177, s 6). För det andra ses inrättande av vinstdrivande daghem som ett hot mot kontinuitet och kvalitet. Risken för att oseriösa företag lockas att etablera sig inom barnomsorgen anses överhängande. Även om företagen inledningsvis är seriösa kan de komma i ekonomiska svårigheter och därmed få lägga ned verksamheten. För det tredje framförs ett allmänt försvar för den offentliga sektorns ansvar för barnomsorgen: "Förslagen om affärsmässigt drivna daghem kan ses som ett led i ett angrepp på den gemensamma och demokratiskt styrda sektorn i vårt samhälle" (Prop. 1983/84:177, s 7).

I propositionen förtydligas villkoren för statsbidrag till att utesluta bidrag till barnomsorg som drivs i vinstsyfte. De nya villkoren trädde i kraft 1 juli 1984 (SoU 1983/84:31). De som driver daghemmet eller fritidshemmet måste vara

... antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn (föräldrakooperativ), eller en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella grunder

Trycket på kommunerna att bygga ut barnomsorgen ökade mot slutet av 1980-talet för att nå det år 1985 uppställda målet "förskola åt alla barn från 1,5 års ålder". Det ökade utbyggnadsbehovet anfördes som skäl till att ge statsbidrag till ytterligare en alternativ form, nämligen personalkooperativ (Prop. 1990/91:38). Personalkooperativ är "en sammanslutning av personal, som själva fortlöpande arbetar i barnomsorgsverksamheten" (SFS 1990:1188). Kooperativen kan drivas i form av handelsbolag, men inte aktiebolag.

Något omfattande tillskott av alternativa (privata) daghem och fritidshem har inte skett under 1980-talet, men olika alternativ finns representerade. Vid 1980-talets början var ca 1 % av daghemmen i icke-kommunal regi. År 1990 var andelen 3,5 %, totalt ca 12 000 platser (SOU 1990:80, s 81).

År 1985 fanns familjekooperativ i 31 kommuner. Två år senare hade antalet kommuner med familjekooperativa daghem ökat till 60. Antalet familjekooperativ ökade under dessa två år från 104 till 193, dvs en ökning med drygt 80 procent (Lieberg – Engström 1987). För närvarande (1991) finns ca 430 föräldrakooperativ, vilket innebär att ca vart sjunde barn inom barnomsorgen är inskrivet vid ett familjekooperativt daghem (SOU 1990:80, s 81).

Daghem som drivs utifrån Montessori- och Waldorfpedagogik finns runt om i landet. Flertalet av dessa ha funnits sedan början av 1980-talet. Andra föreringsdrivna daghem och fritidshem drivs t ex av frikyrkliga församlingar, studieförbund och folkhögskolor. Förskolor som arbetar på "liknande ideella grunder" finns också, dock i begränsad utsträckning som heltidsförskolor. Det finns några uppmärksammade fall, t ex i Malmö (Pockettidningen R, nr 2-3 1988).

Det har det öppnats ett antal daghem för personal vid enskilda företag, s k arbetsplatsdagis. Dessa är oftast i form av familjekooperativ, t ex vid Trygg-Hansa och KabiVitrum i Stockholm och SE-banken i Staffanstorps (Svenska Dagbladet 21/9 1989; Kommunaktuellt nr 36 1988).

Beslutet i riksdagen 1984 om nya statsbidragsregler innebar att vinstdrivande barnomsorg inte kan få statsbidrag. Året före bildades företaget Pysslingen Förskolor AB (därav kom beslutet i riksdagen att kallas Lex Pysslingen). Pysslingen ville starta daghem med större flexibilitet och högre effektivitet än de kommunala. Hot om uteblivna statsbidrag hindrade inte Pysslingen från att starta privat daghemsverksamhet. I maj 1988 öppnades det första daghemmet i landet, på Söder i Stockholm (Dagens Nyheter 1/6 1988). Därefter har ytterligare några Pysslinge-daghem tillkommit i bl a Stockholm och Nacka. Dessa daghem är emellertid inte helt privata. De har av socialstyrelsen bedömts vara anpassade till kommunala krav och viss del av personalen är kommunalt anställda. De får således statsbidrag (SOU 1990:80, s 76). Enligt riksdagsbeslut i slutet av 1991 avskaffas Lex Pysslingen, vilket innebär att helt privata daghem får statsbidrag.

Personalkooperativ är en ny företeelse. Statsbidrag för detta alternativ började utgå från årsskiftet 1990/91. Den s k aktionsgruppen för barnomsorg fann emellertid i en landsomfattande studie ett tämligen stort intressen för bl a personalkooperativ. Det kooperativ som mest uppmärksammades var daghemmet Lyckan i Malmö (SOU 1990:80, s 80).

Ytterligare en institution som sedan årsskiftet 1990/91 får statsbidrag för drift av daghem, fritidshem, deltidsgupper och öppna förskolor är Svenska Kyrkan. Tidigare statsbidragsregler krävde att enskilda medlemmar av en församling bildade en föräldraförening eller ett föräldrakooperativ för att statsbidrag kunde utgå (SOU 1990:80, s 77f).

Vid mitten av år 1989 var mer än hälften av kommunerna – företrädesvis med borgerlig majoritet – intresserade av och drygt tio kommuner hade beslutat att ge dagbarnvårdare betalt för att ta hand om även sina egna barn (Kommunaktuellt nr 23 1989). Först i landet att genomföra detta var Linköping som 1984 införde lön till dagmammor för att ta hand om sina egna barn. Därefter har bl a Uppsala infört denna modell. Eftersom just Uppsalas initiativ uppmärksammas mest har den kommit att kallas "Uppsala-modellen". Stark kritik har riktats mot modellen, bland andra av dåvarande socialministern, som menade att detta var ett steg mot införande av vårdnadsbidrag (Intervju i Kommunaktuellt, nr 24 och 26, 1989). Införande av vårdnadsbidrag är inte en kommunal angelägenhet utan kräver beslut i riksdagen. Enligt gällande statsbidragsregler ges inte bidrag för dagbarnvårdarens egna barn. Däremot finns det inget i lagstiftningen som förbjuder kommunerna att av egna medel betala dagmamman för att hon tar hand om även de egna barnen.

En genomgång av kommunernas barnomsorgsplaner för slutet av 1980-talet ger tydligt intryck av att alternativ barnomsorg förväntas öka i omfattning i framtiden. I flertalet kommuner uppmuntras föräldrar att starta föräldrakooperativ och flera föreningsdriva förskolor planeras.

I en enkätstudie riktad till förtroendevalda i fem kommuner 1989 uppvisas en genomgående positiv attityd till olika former av alternativ barnomsorg bland de förtroendevalda. Undersökningen omfattade fem kommuner: Norrköping, Täby, Ånge, Falkenberg och Lidköping. De valdes utifrån två bakgrundsvariabler, långvarig politisk majoritet och formell organisation (resultaten av studien som helhet redovisas i Montin 1991a och 1991b) Frågan gällde om de svarande ansåg olika alternativ vara lämpliga att genomföra (tabell 1).

Tabell 1. Attityder till alternativ barnomsorg bland förtroendevalda i fem kommuner (N=102). Radprocent.

	Mycket lämplig	Lämplig	Olämplig	Mycket olämplig	Summa procent
Föräldrakooperativ	54%	39%	6%	1%	100%
Föreningsdrivna daghjem	36%	42%	16%	6%	100%
Personalkooperativa daghjem	36%	43%	17%	4%	100%
Privata daghem	25%	21%	13%	41%	100%
Uppsalamodellen	35%	21%	18%	26%	100%

Tabell 2. Andel inom respektive parti som anser olika former av alternativ inom barnomsorgen vara lämpligt eller mycket lämpligt att genomföra

	S	M	Fp	C
Föräldrakooperativ	89%	100%	100%	100%
Föreningsdrivna daghem	73%	76%	100%	63%
Personalkooperativ	64%	100%	100%	100%
Privata daghem	19%	92%	83%	100%
	N = 45	N = 13	N = 6	N = 10

Svarsfördelningen återspeglar den allmänna debatten på så sätt att föräldrakooperativ anses som mest lämpligt av flertalet. Därefter följer föreningsdrivna och personalkooperativa former.

Partivisa jämförelser får göras med försiktighet eftersom partitillhörigheten i flera fall inte kunnat identifieras. Resultaten kan ändå ge viss fingervisning om hur attityderna fördelar sig mellan partierna (tabell 2).

Det är inte förvånansvärt att samtliga borgerliga ledamöter är positiva till samtliga alternativa former. Vad som däremot är intressant är att en femtedel av socialdemokraterna anser att privata daghem är ett lämpligt eller mycket lämpligt alternativ. En stor andel är också positiva till personalkooperativ. Utan att dra för långtgående slutsatser kan ändå sägas att det inom socialdemokratin i slutet av 1980-talet skapades öppningar för alternativt huvudmannaskap inom barnomsorgen. Liknande slutsatser dras av Aktionsgruppen för barnomsorg: det kunde inte påvisas några partipolitiska skillnader vad gäller inställningen till dagens alternativ och "många kommunledningar hade en mycket pragmatisk inställning till barnomsorg i enskild regi" (SOU 1990:80, s 80).

Är denna privatiseringsprocess inom barnomsorgen resultat av medvetna politiska beslut eller kan de beskrivas som resultat av lokala förändringsprocesser? Å ena sidan har riksdagen tagit beslut innebärande att alternativa former av barnomsorg får statsbidrag. Å andra sidan är dessa beslut till stor del en anpassning till den problemlösning som initierats i kommunerna. I takt med att kommunerna ekonomiska resurser begränsas (bland annat genom minskade statsbidrag) och de ökade kraven på utbyggnad letar många lokala aktörer efter alternativa former och okonventionella lösningar (Montin 1991a). Därmed tenderar det lokala perspektivet bli allt mer pragmatiskt och problemorienterat. Inslaget av lokala förändringsprocesser är således stort.

#### 4. Befria produktionen från politik!

Vi har hittills betraktat privatisering som avseende en förflyttning av ansvar från offentliga till privata institutioner. Privatisering bör ses som en kontinuerlig process. En förändring av den offentliga verksamheten kan utgöra en privatiseringsprocess utan att ansvaret, genom politiska beslut, övergår från att

vara offentligt till att bli privat. I anslutning till detta skall behandlas förändringar som sker *inom* de kommunala institutionerna – en förändring som i praktiken innebär en uppluckring av gränsen mellan offentligt och privat.

Det har länge diskuterats om hur stark den politiska styrningen egentligen är i kommunerna. Många, både forskare och andra, menar att de professionella och semi-professionella grupperna har ett stort inflytande. Detta har emellertid också definierats som ett *problem* av politiska aktörer. Det har ansetts som en brist och en svaghet att inte kunna utöva effektiv politisk styrning av verksamhetens form och innehåll. Förvaltningen har uppfattats som en del av eller en förlängning av politiken. Den kommunala självstyrelsens särart beskrivs ofta innefatta bland annat direkt politikerinflytande i enskilda ärenden och ansvar för att olika uppgifter utförs. För detta har anförts både effektivitets- och legitimitetsskäl. Enligt detta synsätt bör de förtroendevalda vara väl förtrodda med verksamheten för att kontinuerligt kunna utöva styrning och kontroll. Detta var ett framträdande syfte med införande av lokala organ (kommundelsnämnder m.m) vid slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Vad som nu tycks hända är att *problemet definieras om*. Det ses inte längre som ett problem att den politiska styrningen är svag – den *bör* också vara svag. Produktionen skall sköta sig själv. De styrnings- och organisationsmodeller som för närvarande flitigt diskuteras i kommunerna har detta inslag av att befria produktionen från politik.

Ett uttryck för denna avpolitisering är den sammanslagning av nämnder som planeras och genomförs i flera kommuner. Detta tog sin början i frikommunerna som fick frihet att enligt egna önskemål bygga en ny nämndstruktur. Vid mitten av 1980-talet var tanken att endast de kommuner som infört KdN skulle få slå samman centrala facknämnder. Det framställdes vissa tveksamheter till att låta även andra kommuner få denna frihet (SOU 1985:28, s 60f). Dessa tveksamheter övergavs och i propositionen Aktivt folkstyre förslogs att även kommuner som inte alls inrättat KdN skulle få forma sin nämndorganisation utifrån de lokala förutsättningarna (Prop. 1986/87:91, s 44). Sedan utvidgningen av frikommunförsöket 1988 har några kommuner utan KdN utnyttjat denna möjlighet (SOU 1991:25, s 78ff). Genom nya kommunallagen, som antogs i juni 1991, ges alla kommuner denna frihet. Ett troligt resultat av denna nämnd-sammanslagning är att antalet förtroendevalda minskar. Enligt resultat från en enkät till landets samtliga kommuner kommer redan på kort sikt omkring 3 000 uppdrag och drygt 250 nämnder att försvinna (Kommunaktuellt, Nr 21 1991).

Ett syfte med reformen är att de förtroendevalda i mindre utsträckning skall ägna sig åt ”detaljer” i förvaltningen. Om produktionen mer får sköta sig själv är behovet av förtroendevalda mindre. Detta är i linje med den politiska styrningsideologi som utvecklats under senare år. Vid mitten av 1980-talet fick idén om målstyrning ett starkt genomslag. Förväntningarna på denna nyordning är att öka kostnadseffektiviteten, förbättra kvaliteten samt skapa effektivare politisk styrning och kontroll. Studier som hittills gjorts tyder på att den politisk styrningen tvärtom blivit svagare (Henning 1991; Rombach 1991). Politiska mål är av olika skäl vaga och mångtydiga. Målformuleringsarbetet för enskilda verksamheter sker i huvudsak bland tjänstemän och endast vissa

politiker (Montin 1991a: 49f och där anförda arbeten). Fritidspolitikerna riskerar att bli marginaliserade. Målstyrning blir därmed ett sätt att befria produktionen från politik.

I allt fler kommuner sker en organisatorisk renodling av två funktioner: en "beställarorganisation" (nämnderna) och en "utförar-" eller "produktionsorganisation". Ett av skälen anges vara att nuvarande organisation med politikernas inblandning i en rad frågor har fått till följd att den politiska debatten om kommunernas utveckling dominerats av driftsfrågor istället för verksamhetens resultat och kvalitet. Det senare är en politisk fråga medan det förra bör skötas av produktionsorganisationen. Politisk styrning bör enligt detta synsätt ersättas med konkurrens mellan producenterna (se t ex SOU 1991:104, s 78f). De gamla förvaltningarna ombildas till relativt självständiga "resultatenheter" som delvis förväntas konkurrera med varandra. Tanken är att nämnderna inte ger resultatenheterna en budget, utan istället upprättas kontrakt på utförande av olika tjänster och uppfyllande av olika mål. Kvaliteten på dessa tjänster skall vara avgörande för resursfördelningen. Nästa steg, som diskuteras i flera kommuner, är att dessa resultatenheter övergår till att bli personalkooperativa eller privata entreprenörer och produktionen blir marknadsstyrd.

Olika varianter av beställar – utförarmodellen diskuteras i flera kommuner, bland andra Västerås och Örebro. I Västerås har kommunledningen för avsikt att omstrukturera såväl den politiska som den administrativa organisationen. Det övergripande syftet är att förbättra resurshushållningen, men även andra positiva effekter förväntas, t ex att förbättra servicens kvalitet. Grundtanken är att "separera" den "styrande" (politiska) från den "utförande" (producerande) rollen. Detta förväntas leda till att politikerna i större utsträckning än tidigare skall ägna sig åt övergripande frågor. Genom separationen förväntas produktionsorganisationen få betydligt större flexibilitet; mötet med invånarna skall vara utgångspunkt för den organisatoriska indelningen, de producerande enheterna skall vara överblickbara – både för politiker och medborgare – och det skall ges ökade möjligheter att välja "alternativa associationsformer". Den politiska organisationen föreslås bestå av ett betydligt minskat antal centrala nämnder (beställarnämnder). Införande av kommundelsnämnder (som tidigare diskuterats i kommunen) avvisas eftersom det skulle komplicera rollfördelningen mellan beställare och utförare.

En liknande organisation genomförs också i Örebro kommun. Även här skall beställar- och utförarrollerna renodlas med en ökad flexibilitet för produktionsorganisationen som följd. Det skall skapas konkurrens mellan de "interna" utförarna och med "externa" entreprenörer. För beställarnämnderna och deras förvaltning gäller att "Ambitionen bör ... vara att minimera verksamheten i egen regi och i större utsträckning upphandla tjänster i servicekontoret och externt" (Örebro kommun 1992: 11). Produktionsorganisationen föreslås få stort inflytande över både vad som skall göras och hur det skall göras: "Det blir tydligt att det ingen vill eller kan åta sig att utföra inte kan beställas" (Lindberg 1991). Det betyder att utförarenheterna i praktiken kan få ett avgörande inflytande över servicens omfattning och inriktning.



Till skillnad från Västerås har dock Örebro kommun kommunalnämnder (sedan 1983). Intressant är att två kommuner genomför i princip samma omstrukturering av förhållandet mellan politik och produktion, men med helt olika utgångspunkter. I Västerås anses kommunalnämnder utgöra ett hinder, medan reformatörerna i Örebro menar att beställar – utförarkonceptet är en logisk fortsättning på KdN-reformen.

Privatiseringsprocessen i dessa båda exempel utgörs dels av den marknadsliknande relation som skall etableras mellan nämnder och producenter (kontrakt), dels av en succesiv öppning gentemot privata producenter av service. Genom att särskilja politik från produktion avdramatiseras (avpolitiseras) frågan om kommunalt eller privat ansvar för serviceproduktionen. Det behöver inte tas några fullmäktigebeslut om privatisering, det kan ske på lägre nivå i den kommunala förvaltningen.

Ett intressant faktum är att samtliga de kommuner som varit först att ta initiativ till denna beställar – utförarmodell hade vid initieringstillfället socialdemokratisk dominans i kommunfullmäktige. Modellen har av flera lokala politiker tolkats som ett sätt att möta de borgerliga partiernas krav på privatisering. En rimligare tolkning kan vara att denna modell istället öppnar för just privatisering. Steget mellan konkurrerande interna enheter till konkurrerande privata serviceproducenter är inte långt.

I en inomkommunal decentraliseringsprocess, i betydelsen att enskilda institutioner får ökad autonomi, blir gränsen mellan offentligt och privat suddig. I tidigare kommunala reformsträvanden antogs gränserna vara klara. Det fanns få ambitioner att skapa alternativa associationsformer. Numera är detta vanligare. Men oavsett dessa deklamationer kan privatiseringsprocesser startas av lokala aktörer i en pågående decentraliseringsprocess. Ett exempel på detta kan tas från decentralisering av ansvar och befogenheter inom barnomsorgen i en kommun. Barnstugorna gavs ökad frihet att använda sina resurser. Lokala aktörer ansåg inte denna frihet vara tillräcklig. De ville också få rätt att själva bestämma vilka barn de skulle ta emot och när barnen kunde tas emot. Detta innebar att gällande regelsystem (kösystemet) ifrågasattes. De lokala aktörerna (föreståndarna) fick "vetorätt" vid barnplaceringen (Johansson 1991). Daghemmen kan därmed agera friare från det offentliga regelsystemet, dvs vara mer marknadsorienterade.

Även inom landstingens hälso- och sjukvård genomförs liknande omstruktureringar. Mest känd är för närvarande den s k Dalamodellen. Dalamodellen är en ny organisationsform för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting (Rhenman – Svalander, Stenberg och Wiederman 1990). Idén är att organisations- och produktionsformen skall bli mer marknadsorienterad.

Ambitionen är att kombinera billigare och bättre vård med patienternas valfrihet. Utredarna pekar på att nuvarande hälso- och sjukvård lider av "systemfel". Detta betyder att "producentperspektivet" varit alltför dominerande. Den nya organisationsformen betyder att större ansvar läggs dels på patienterna (eller blivande patienter), dels lokala aktörer (distriktsläkare m fl).

Vårdcentralerna i de 15 sjukvårdsdistrikten (kommunerna) ansvarar för befolkningens hela hälso- och sjukvårdsbehov. Tidigare hade de bara ansvar för

primärvården. Varje distrikt leds av en områdesstyrelse (11 politiska ledamöter) som upprättar "befolkningskontrakt" med vårdcentralerna och upphandlar vård av kliniker inom eller utanför landstinget. Vårdcentralerna kan bedrivas som "vanligt" med landstinget som huvudman, eller som personalkooperativ. De förväntas också konkurrera med varandra (områdesstyrelserna skall utarbeta former för att beräkna den bonus som skall baseras på hur vårdcentralerna klarar av att fullgöra uppställda mål).

I takt med att antalet privata vårdproducenter ökar och de självständiga offentliga institutionerna (beställarna) köper vård av dessa vidgas succesivt den privata andelen av vårdproduktionen.

Flera av de redovisade exemplen från primärkommuner och landsting illustrerar att privatisering inte enbart är ett direkt avsett resultat av politiska beslut, varken i riksdag eller fullmäktige. Genom att göra produktionen och beställningsinstitutionerna mer fria och öppna för alternativa former sker privatiseringen succesivt, genom lokala förändringsprocesser.

## 5. Från medborgare med behov till kunder med efterfrågan

De offentliga institutionernas roll i samhället har ofta beskrivits som "social ingenjörskonst" som i korthet innebär att huvudansvaret för bedömning av människors behov och kriterier för vad som var bra service ligger hos de offentliga institutionerna. Bra service blev det samma som effektivt genomförande av statsmakternas och de centrala myndigheternas beslut. En förutsättning för kommunernas genomförande av de nationella välfärdspolitiska ambitionerna var stark statlig styrning.

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet fick kravet på "lokal anpassning" en dominerande ställning i debatten. Genom att införa lokalt beslutande organ, t ex kommundelsnämnder, samt ge kommunerna ökat ansvar skulle människors varierande behov samlas upp av lokala partiorganisationer och förvaltningsorganisationer. I t ex argumentationen för lokal anpassning i allmänhet, och införande av kommundelsnämnder i synnerhet, angavs en stark förväntan på den lokala nivåns konfliktfria karaktär. Detta härrör ur en traditionell syn på kommunerna (eller kommundelarna) som en "lokal gemenskap" som var en av huvudpunkterna i liberalernas motiveringar till att stärka den kommunala självstyrelsen under slutet av 1800-talet (Kaijser 1965: 195ff). Även i den "kommunsocialistiska" traditionen finns denna förhoppning om lokal gemenskap. En väsentlig skillnad är dock att den senare i första hand skulle bygga på självständiga organisationer inom arbetarrörelsen (Lindholm 1983: 24ff).

Den sedan mitten av 1980-talet dominerande filosofin går ett steg längre, nämligen att överlåta åt "kunden" och "brukaren" att avgöra om servicen är bra eller ej.

Det förefaller rimligt att skilja mellan brukare och kund. I båda fallen handlar det om identifierbara aktörer som tar del av den service som produceras och de skall som sådana kunna påverka utformningen av serviceproduktionen. Be-

greppet kund för associationen till individer på en marknad med möjligheten att avstå från köp av vissa varor eller som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad. Begreppet brukare för däremot associationen till ett kollektiv av aktörer som gemensamt och kontinuerligt kan påverka utformningen.

Samtidigt kan man dock peka på vissa likheter mellan brukardemokrati och den mer renodlade kundorienteringen. De är båda varianter av marknadstanken, nämligen att uttalad efterfrågan ersätter en fast hierarki (Selle 1991: 126). Kunden eller brukaren förväntas liksom rationella konsumenter kunna uppvisa behoven genom att efterfråga vissa tjänster. Behov blir därmed liktydigt med efterfrågan.

Denna filosofi utgör motpolen till den "sociala ingenjörkonsten" och rättsstatens idé om förutsägbarhet, men är också ett avsteg från ambitionen att låta behoven och kraven kanaliseras genom de lokala partiorganisationerna. Produktionsorganisationens möte med kunden/brukaren skall ge de viktigaste förändringstimulerande signalerna. Att utvärdera tjänsternas kvalitet blir liktydigt med att fråga kunderna om de är nöjda, vilket blivit allt vanligare i kommunerna. Detta är ett avsteg från både politiskt kanalisering av behov och professionernas kriterier för vad som är bra service. Enligt detta synsätt blir politisk målstyrningen egentligen överflödigt eftersom kunderna (servicekonsumenterna) förväntas ge signaler om värdet av den service som produceras. Även övriga traditionella roller för politikerna reduceras. Eftersom kunden är suverän behövs inte politikernas upplysande och mobiliserande roller.

I länder där marknadsorienteringen kring omsorg och sjukvård institutionaliserats, t ex Storbritannien, har kritik framförts mot den ökade "valfriheten" (Hogget 1990). Det klassiska antagandet om "konsumentens suveränitet" utgår från att individen har perfekt information om alla tillgängliga produkter, dess fördelar och nackdelar samt dess kostnader och utnyttjar denna information för att göra rationella val. I verkligheten är det dock mer komplicerat. För det första ger inte producenterna alltid relevant information – det skulle kanske få negativa effekter på marknadsföringen. För det andra krävs tid och ansträngning för att få relevant information. Alla har inte samma förutsättningar att samla in, bearbeta och ta ställning till informationen.

Det räcker inte att samla in information och ta ställning; det gäller också att använda kunskaperna i konkret handling, vilket bland annat kräver ett självförtroende som inte alla har. De som utnyttjar sjukvården mest (äldre) har kanske sämst förutsättningar att göra rationella val. Många kan stå i ett beroendeförhållande till t ex läkare eller andra professionella som gör dem mindre benägna till protest eller sorti.

Någon motsvarande marknadisering i de svenska kommunerna är det dock inte fråga om. Det skall finnas marknadsinslag för att bedöma efterfrågan, men det förväntas att uppföljning och utvärdering skall utgöra de viktigaste instrumenten för att avgöra verksamhetens kvalitet. I modern målstyrningslitteratur betonas att det avgörande kriteriet för servicens kvalitet är hur "kunden värderar tjänsten" (Pihlgren – Svensson 1990: 78). Det ställs därför stora förväntningar på "kundernas" och "brukarnas" värdering av tjänsterna (Svenska

Kommunförbundet 1991a, 1991b. För en kritisk granskning av brukarenkäter som kvalitetsmätningssinstrument, se Rombach 1990).

Den ökade ambitionen att sätta kunden och brukaren ”i centrum” kan ses som en del i en privatiseringsprocess. Det handlar om att de enskilda individerna i större utsträckning än tidigare förväntas tydligt uttrycka sina behov och problem genom direkt efterfrågan, eller via t ex brukarenkäter, samt direkt påverka serviceproduktionens form och innehåll.

Privatiseringsprocesserna som diskuteras kan, för att tala med Johan P. Olsen, ses som en idémessig förskjutning från samhällscentrerad i riktning mot en individcentrerad demokrati (Olsen 1990: 25ff). Produktionen frikopplas från den politiska/demokratiska processen, privata företag/kooperativ övertar ansvar för service och medborgarna blir kunder och brukare. Därmed förändras rollen för de offentliga/politiska institutionerna. Riktningen och rörelsens hastighet tycks vara påfallande och såväl socialdemokraterna som de borgerliga partierna förefaller, med olika motiv och i olika grad, vara på väg att ”rulla tillbaka staten” och den representativa demokratis normer.

Distinktionen samhällscentrerad – individcentrerad demokrati är endimensionell och kan som sådan i vissa fall ge en något missvisande bild. Att det sker en rörelse från samhällscentrerad demokrati – i betydelsen att statliga och kommunala institutioner definierar behov, tillhandahåller service och svarar för en gemensam ”samhällsmoral” – till något annat står utom allt tvivel. Det är rörelsens riktning som bör problematiseras. Det dominerande inslaget i den nya förvaltningspolitiken är olika former av marknadsorientering. I diskussionen kring privatiseringsbegreppet och de faktiska förändringarna bör även lokalt kollektiva former uppmärksammas, dvs i gråzonen mellan stat/kommun och civilt samhälle. Under vissa perioder, bland annat i början av 1980-talet, hördes starka röster för skapande av ”självförvaltning” och andra former av direktdemokratiska inslag. Exempelvis drev socialdemokraternas ungdomsförbund (SSU) en kampanj som fick starkt genomslag vid socialdemokratiska partiets kongress 1981. Sedan dess har denna ”tredje” väg fått allt mindre utrymme i debatten. I dagens debatt om kommunal förnyelse tycks direktdemokrati likställas med kundorientering och brukarinflytande. Det råder brist på problematisering av förhållandet mellan kollektivt inflytande över den kommunala politiken och individuellt inflytande som nyttjare av specifik service (se t ex Svensson – Hjalmarsson 1991).

## 6. Varför privatisering?

I uppsatsen har jag försökt problematisera privatiseringsbegreppet samt gett exempel på förekommande privatiseringsprocesser i kommunerna. I denna beskrivning har betonats en distinktion mellan reformer och lokala förändringsprocesser, dvs om privatisering är ett direkt och medvetet resultat av politiska beslut eller resultat av förändringsprocesser mellan och inom institutionerna. Att privatisering sker utan att detta kan direkt härledas till politiska

beslut är inget svar på frågan varför privatisering sker. För att svara på denna fråga krävs ytterligare analyser.

Svaret på frågan beror på vilken analysnivå som väljs. Flera statsvetare har under senare år starkt betonat att policyforskning bör omfatta flernivåanalyser (Hjern 1983; Ham – Hill 1984; Alford – Friedland 1985; Rothstein 1986; Sannerstedt 1987; Petersson 1989). Vanligt är att avgränsa tre nivåer (Johansson 1991: 24):

- Statsteoretisk nivå, som avser förhållandet stat – samhälle
- Organisationsteoretisk nivå, som avser organisationers och institutioners relationer till varandra med avseende på handlingsinriktningar och resursberoende
- Individnivå, som avser enskilda individers beslutsfattande och handlande.

Varje nivå har sina specifika frågeställningar men utmaningen ligger i att länka samman analysnivåerna (Ham – Hill 1984: 174). I grunden handlar det om att försöka länka samman ett aktörs- och ett strukturperspektiv. Det finns olika sätt att göra detta, men problemen är påfallande (Lundquist 1987: 37ff). Det är svårt att över tid och i komplexa policy-områden finna vilka problem och lösningar som är framdrivna av strukturella faktorer eller genom aktörers medvetna handlande. Strukturer och aktörer kan byta plats beroende på vilken analysnivå man befinner sig på. Vad som i analysen kan definieras som aktörer på en nivå, kan uppträda som strukturer på en annan (Rothstein 1986: 34). Nedan följer ett kortfattat resonemang kring hur privatiseringstendenserna kan diskuteras på olika nivåer.

Fram till slutet av 1980-talet gjorde den socialdemokratiska regeringen tämligen tydliga markeringar att något "systemsifte" inte var aktuellt. Samtidigt gavs dock ett visst utrymme för alternativa verksamhetsformer. Som alternativ förordades olika typer av kooperativ, dvs överförande till det civila samhället. Att överföra ansvar till marknadssfären bedömdes i huvudsak vara olämpligt. Mot slutet av 1980-talet sker en öppning även mot marknadssfären. Detta framgår bland annat av senare års budgetpropositioner och bland aktörer i kommunerna. Det har uppenbarligen skett en förändring i synen på förhållandet offentligt – privat inom socialdemokratien.

På lokal nivå, i kommunerna, har det under hela 1980-talet skett en förskjutning i synen på vad kommunen som offentlig institution skall sköta och vad som kan överföras till externa aktörer. Det har också skett en förändrad syn på de kommunala institutionernas förhållande till varandra. Förhållandet mellan politik och produktion har succesivt ifrågasatts. Det förefaller numera finnas en utbredd uppfattning att den verksamhet som idag bedrivs i kommunerna inte per definition är offentlig eller bör inrymmas i det politiska systemet. Verksamheten kan i princip skötas av kooperativ eller privata företag. Även nuvarande finansiering ifrågasätts. Bland ledande aktörer som formar och driver förnyelsen av den offentliga sektorn har det skett en förändrad verklighetsuppfattning – en annan bild av samhället och dess institutioner har trätt fram.

Inom den pluralistiska traditionen förklaras förändrad politik och systemförändringar i grunden av förändrad "politisk kultur" (Alford – Friedland 1985: 61ff). Detta betyder i korthet att högre utbildningsnivå och kompetens som

uttrycks i förändrad opinion bland befolkningen driver fram en "modernisering" av det politiska systemet (staten) (Alford – Friedland 1985: 69f). En viktig förklaringsfaktor bakom avhierarkiseringen i allmänhet och privatiseringstendenserna i synnerhet bör således sökas i förändrad opinion bland medborgarna. Enligt flera opinionsmätningar finns också ett påtagligt missnöje mot den offentliga sektorn och för olika former av privatisering. Denna opinionsförändring sker emellertid först i slutet av 1980-talet, närmare bestämt år 1989, och den avser främst den statliga sektorn. Medborgarnas inställning till den kommunala servicen är positiv även i början av 1990-talet. Stig Hadenius och Lennart Nilsson framhåller att det under 1980-talet i debatten "funnits kritik av den offentliga sektorn som inte har haft grund i opinionen" (Hadenius – Nilsson 1991: 87). De ökade initiativen till privatiseringsprocesser kan inte helt förklaras av en förändrad opinion bland befolkningen.

Detta pluralistiska perspektiv kan kompletteras med ett organisationsteoretiskt. Ur ett "styrningsperspektiv" (managerial perspective) sker styrning och kontroll av statens institutioner tämligen oberoende av opinioner och den representativa demokratins institutioner (Alford – Friedland 1985: 163). Avhierarkiseringen förklaras närmast av interna styrningsproblem. Staten karakteriseras av centralisering (behovet av framförallt finansiell kontroll) och fragmentering (lägre nivåers hävdande av autonomi och administrativ korporatism) (Alford – Friedland 1985: 192ff och 209ff). Fragmenteringen är den moderna statens viktigaste kännetecken, vilket skapar legitimitetsproblem. Starka icke statliga krafter utnyttjar detta och kan genom mobilisering av olika resurser (ekonomiska, politiska och ideologiska) skapa en ny politisk kultur (Alford – Friedland 1985: 267). Statens institutioner har således fått ökad konkurrens från andra institutioner om makt och auktoritet i samhället. Avhierarkisering och privatisering är i detta perspektiv ett resultat av olika eliters agerande och framförallt de privata institutionernas ökade inflytande över politiken.

De aktörer som driver förändringsarbetet har visat sig vara starkt mottagliga för olika modeller från näringslivet. Bakom detta finns en genuin osäkerhet om vilka lösningar som är lämpliga att använda för att förändra organisation, styrning och ledning av offentlig verksamhet. I samband med decentralisering skapas ett ideologiskt och organisatoriskt tomrum som fylls med de för stunden dominerande idéerna och modellerna. Reformarbetet kan då svårligen beskrivas i termer av instrumentell rationalitet. Den faktiska utformningen av organisationer och institutioner kan bättre förklaras med "politiska" eller "kulturella" organisationsperspektiv (Bolman – Deal 1984). Politisk, i betydelsen att det ständigt pågår konflikter och förhandlingar om inflytande och positioner. Kulturellt i betydelsen att symboliskt handlande kan ha lika stora effekter på institutionernas legitimitet som faktiska organisatoriska förändringar (Czarniawska-Joerges 1988).

De samhälleliga institutionernas förhållande till staten förändras succesivt. Ibland talas det om att begreppet välfärdsstat inte längre är relevant utan bör ersättas med begreppet välfärdssamhälle. Vad som avses är att de offentliga välfärdsinstitutionernas uppgifter, ansvar och organisationsgränser luckras

upp. Välfärdsstaten har nått en gräns som uttrycks i att expansionen har dämpats och de stora reformprogrammets tid är förbi. Statens roll som både "den goda modern" och "den stränge fadern" har reducerats. Staten ändrar karaktär från "myndighetsstat" till "förhandlings"- och "marknadsstat" (March-Olsen 1989: 111ff; Lundquist 1991: 19ff). Frågan om det institutionella ansvaret för välfärd blir mer öppen och svåröversäglig. I grova drag kan förhållandet stat-samhälle karakteriseras som först en omfattande "socialisering", dvs ett ökat offentligt ansvar, och därefter en "privatisering", dvs reduktion av det offentliga ansvaret. Den senare processen har egentligen pågått under hela 1900-talet, parallellt med socialiseringen. I takt med att samhället "förstatligats" har privata aktörer fått ökat spelrum inom staten (Dahlkvist 1984: xix). De nya organisatoriska former som nu ser dagens ljus i kommunerna kan därmed sägas vara ett resultat av denna långsiktiga utvecklingsprocess.

Sammanflätningen av statens och det ekonomiska systemets institutioner påskyndas av den ökande konflikten mellan statens effektivitetsfrämjande och legitimerande funktioner (Offe 1984). Med "effektivitet" avses statens förmåga att ständigt reproducera förutsättningarna för en "varurelation". Exempelvis är kriteriet för en effektiv utbildningspolitik att varan arbetskraft blir eftertraktad (Offe 1984: 137). Med "legitimitet" avses statens förmåga att tillgodose sociala mål och välfärd för medborgarna (Offe 1984: 135). Detta kräver "icke-varufierade" former av serviceproduktion, t ex hälso- och sjukvård, barnomsorg och äldreomsorg. Huvuddelen av den effektivitetsbefrämjande politiken bedrivs av centralstaten medan kommunerna producerar "kollektiva nyttigheter" som inte direkt är relaterade till den kapitalistiska ekonomin (se t ex Cockburn 1977). Bristande effektivitet betyder att statens roll som stödjande den kapitalistiska ekonomin försvagas och bristande legitimitet betyder att de sociala åtagandena blir svårare att uppfylla på grund av mindre resurser. Inom de offentliga institutionerna innebär detta en konflikt mellan å ena sidan besparingskrav och krav på hög kvantitet och kvalitet i verksamheten å den andra. I takt med att effektivitets- och legitimitetsproblemen ökar, måste centralstaten finna nya "krishanteringssmetoder". Bland de metoder som kan observeras är för det första att minska trycket på staten genom att decentralisera besparingsbesluten inom den sociala sektorn till kommunerna (Selle 1991) och samtidigt stärka den finansiella kontrollen (Elander - Montin 1990). För det andra stimuleras kommunernas bidrag till att befrämja effektiviteten, t ex genom olika former av lokal näringspolitik (lokal korporatism) (Olsson 1989; Johansson 1991; Pierre 1991). För det tredje finns strategin att minska den offentliga sektorns utgifter genom att "återprivatisera" serviceproduktionen eller skapa marknadsliknande relationer så att reglerna blir analoga med de regler som gäller för handel med varor (Offe 1984: 142). För det fjärde ställs (ibland stora) förhoppningar till det civila samhället att "återta" en del av ansvaret för t ex social omvårdnad (se t ex Keane 1988: 11; Walzer 1991).

Sammantaget finns således grundläggande konflikter inom statens institutioner och mellan staten och "marknadens" institutioner. Dessa konflikter har drivit fram en krishantering som kännetecknas av korporatism, decentralise-

ring och privatisering. Den ekonomiska sfären har återtagit sin dominans över den politiska (Keane 1988: 7f).

Det finns en uppenbar risk att med detta perspektiv betona en deterministisk hållning, dvs att det inte finns något reellt utrymme för alternativa inriktningar. 1980-talet uppvisade dock minst fyra förvaltningspolitiska linjer (jfr Premfors 1991). Den första – ”privatiseringslinjen” – har företrätts framför allt av moderaterna och folkpartiet. Denna innebär att privatisering, både i termer av avyttring och delegering, är bra eftersom det skapar konkurrens som anses befrämjande för servicens kvalitet och innebär en avpolitisering i samhället. De övriga tre linjerna har mer eller mindre stark koppling till socialdemokratin. Den andra – ”ekonomistlinjen” – hade företrädare framför allt inom finansdepartementet. Inom denna inriktning ansågs viss privatisering vara både nödvändig och önskvärd. Nödvändig för att minska den offentliga sektorns kostnader och önskvärd för att öka pluralismen i serviceproduktionen. De privatisering som föreslagits rör främst produktionsansvar (delegering) men även finansiering har fått ökad aktualitet. Den tredje linjen – ”decentralism” – har haft sina företrädare bland annat inom civildepartementet. Inom denna linje framställdes decentralisering, självförvaltning, kooperativa lösningar och brukarinflytande som viktigare än andra former av privatisering. Slutligen finns ”traditionalisterna” (som företräddes bland annat inom socialdepartementet) som argumenterade för fortsatt stark statlig styrning (tex inom barnomsorgen) och nationell likformighet. Den ”traditionella” synen på kommunerna innebär att privatisering och även decentralisering uppfattats som ett hot mot den representativa demokratin.

Vid mitten av 1980-talet rådde tämligen god balans mellan de tre senare linjerna inom förnyelsepolitiken (Premfors 1991). Under senare år skedde dock en viss förskjutning. Åren strax före valet 1991 fick ”ekonomistlinjen” ett allt starkare position. Den socialdemokratiska regeringen kunde efter 1982 fortsätta ett arbete med förnyelse av den offentliga sektorn som i viss mån påbörjades av de tidigare borgerliga regeringarna. Maktövertagandet efter valet 1991 innebar att den borgerliga regeringen kunde försätta på en väg som till stor del stakats ut av den socialdemokratiska regeringen.

Jag vill tacka, framför allt, Rune Premfors, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, vänner och kollegor vid Högskolan i Örebro samt deltagarna i arbetsgruppen Förvaltning vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Linköping 30 sept – 2 okt 1991 för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av uppsatsen.

## Referenser

- Alford, R R – Friedland, R, 1985. *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arvidsson, H, 1990. Civilt samhälle ur historisk synvinkel, s 51–76 i Arvidsson, H – Berntson, L, 1990. *Det civila samhället*. Stockholm: Timbro.



- Berg, P O – Jonsson, C, 1991. *Strategisk planering på politiska marknader. Opinionsbildning och internförankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Berzelius, C – Sandin, M, 1991. *Privatiseringsdebatten i regering och riksdag*. Högskolan i Örebro, Institutionen för politik med förvaltning. Trebetygsuppsats i statskunskap, vt 1991.
- Bozeman, B, 1987. *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brunsson, N – Olsen, J P, 1990. Kan organisationsformer väljas? s 11–26 i Brunsson, N – Olsen, J P (red) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Cockburn, C, 1978. *The Local State. Management of Cities and People*. London: Pluto Press.
- Czarniawska-Joerges, B, 1988. *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*. Lund: Doxa.
- Dagens Nyheter*, 1/6 1988, 9/1 1991 och 24/4 1991.
- Dahlkvist, M, 1984. Jürgen Habermas' teori om 'privat' och 'offentligt', s i–xxxvii i Habermas, J, 1984. *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.
- Elander, I – Montin, S, 1990. Decentralization and Control. Central and Local Government Relations in Sweden, *Policy and Politics*, vol 18, 165–180.
- Gidlund, J, 1986. *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner*. Stockholm: FRN/Framtidsstudier.
- Hadenius, S – Nilsson, L, 1991. *Ifrågasatt. Offentliga sektorn i debatt och opinion*. Svensk Informations Mediacenter.
- Ham, C – Michael, H, 1984. *The Policy Process in The Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Henning, R, 1991. *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. Finansdepartementet. Ds 1991:19. Stockholm: LiberFörlag.
- Hjern, B, 1983. Förvaltnings- och implementationsforskning – en essä, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 86, 7–16.
- Hogget, P, 1990. *Modernisation, Political Strategy and The Welfare State. An Organisational Perspective. Studies in Decentralisation and Quasi-Markets*. No 2. Bristol: School For Advanced Urban Studies, University of Bristol.
- Häggroth, S, 1991. *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Johansson, A, 1991. *Faktisk organisering i en decentraliserad organisation*. Örebro: Högskolan i Örebro, Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Arbetspapper 10.
- Johansson, J, 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Kajiser, F, 1965. Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun, i *SOU 1965:54*.
- Keane, J, 1988. Despotism and Democracy. The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750–1850, s 1–31 i Keane, J, (ed) 1988. *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Kielland, E, 1986. Privatisering – troll med många hoder, *Tidskrift för samhällsforskning*, bd 27, 195–216.
- Kommunaktuellt, Nr 36 1988, 23, 24, 26 1989, 7, 19, 21 1991.
- Kommundata, opublicerat dokument, 1991-02-04.
- Kyle, G, 1979. *Gästarbeterska i manssamhället*. Stockholm: LiberFörlag.
- Lieberg, M – Engström, C-J, 1987. *Föräldrakooperativa daghem – den tredje vägen inom barnomsorgen*. Lund: Kooperativa Institutet.
- Lindberg, J, 1991. Kommundirektör i Örebro kommun, i artikel i *Svea Puls*. Personaltidning för Örebro kommun, Nr 3 1991.
- Lindholm, B, 1983. *Rörelsen och folkhemmet*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ljungberg, C J, 1990. Företal, i Arvidsson, H – Berntson, L, 1990. *Det civila samhället*. Stockholm: Timbro.
- Lundquist, L, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundqvist, L J, 1988. Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy

- Analysis, *Journal of Public Policy*, 8, 1–19.
- Lundqvist, L J, 1991. Privatisering – varför och varför inte?, s 208–230 i Rothstein, B, (red) 1991. *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Matzner, E, 1981. Välfärdsstatens framtid – nya riktlinjer för den offentliga sektorns utveckling, s 125–154, i Åkerman, N, (red) 1981. *Välfärd – och sedan?* Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Mellbourn, A, 1986. *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Montin, S, 1988. *Barnomsorg och hemtjänst i frikommunförsöket*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Arbetsrapport.
- Montin, S, 1989. Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 92, 77–87.
- Montin, S, 1990. Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 93, 247–260.
- Montin, S, 1991a. *Barnomsorg i förändring*. En studie av den kommunala barnomsorgens villkor. Licentiatuppsats i statskunskap. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Montin, S, 1991b. Barnomsorg och kommunal självstyrelse, s 34–83 i Pierre, J (red) 1991. *Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende. En studie i kommunal politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordin, A, (m), Åslund, K, (fp), Fürth, T, (sp) Linderholm, K (c); Entreprenörer tar över socialtjänst. Dagens Nyheter, 9 januari 1991.
- Olsen, J, 1988. *The Modernization of Public Administration in The Nordic Countries*. Some research questions. The Study of Power and Democracy in Sweden. Report No. 19. Uppsala: Maktutredningen.
- Olsen, J, 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsson, J, 1989. Förhandlingsekonomska tendenser i den lokala näringspolitiken, s 271–295 i Nielsen, K – Pederson, O, K, (red) 1989. *Forhandlingskonomi i Norden*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsson, S E, 1990. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv Förlag.
- Papadakis, E – Taylor-Gordy, P, 1987. *The Private Provision of Public Welfare. State, Market and Community*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Pestoff, V, 1991. *Third Sector Social Services – an Alternative to Privatization*. University of Stockholm: Department of Business Administration.
- Petersson, O, 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O, 1991. *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Petersson, O – Marcusson, L, 1990. Orienteringspunkter i den grå zonen, *Nordisk Administrativ Tidskrift* årg 71, 288–295.
- Pierre, J, 1991. Kommunernas näringspolitik, s 122–169 i Pierre, J (red) 1991. *Självstyrelse och omvärldsberoende*. Lund: Studentlitteratur.
- Pihlgren, G – Svensson, A, 1990. *Målstyrning. 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Pockettidningen R, nr 2–3 1988.
- Premfors, R, 1991. The 'Swedish Model' and Public Sector Reform, *West European Politics*, vol 14, no 1.
- Propositioner, 1983/84:177, 1986/87:91, 1989/90:100, 1990/91:38, 1990/91:100
- Regeringens skrivelse 1984/85:202.
- Rhenman, E – Svalander, P-A, Stenberg, G och Wiederman, P, 1990. *Dalamodellen. Människor i samspel. Struktur för sjukvården i Dalarna under 90-talet*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B, 1990. *Kvalitet i offentlig sektor*. Stockholm: Norstedt.
- Rombach, B, 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B, 1986. *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv.
- Salamon, L M, 1988. *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Sannerstedt, A, 1987. Teorier om det svenska samförståndet, s 243–254 i Stenelo, L-G (red) 1987. *Statsvetenskapens mång-*

- fald. *Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press.
- Savas, E S, 1990. *A Taxonomy of Privatization Strategies*. New York: School of Business and Public Administration. Stencil.
- SCB, 1990. *Offentliga sektorn. Utveckling och nuläge*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB, 1991. *Kommunalägda företag 1990*. Örebro: Statistiska Centralbyrån.
- Selle, P, 1991. Decentralisering – ett troll med minst två huvuden, s 106–129, i Rothstein, B(red) 1991. *Politik som organisation*. Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS.
- Socialstyrelsen, 1991. *Privat och offentligt i vården – en analys av utvecklingen under 1980-talet inom barn-, ungdoms- och missbrukarvården*. Stockholm: LiberFörlag.
- SoU 1983/84:12, 1983/84:31.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU 1985:28, SOU 1990:80, SOU 1991:25, SOU 1991:36, SOU 1991:104.
- Sugden, R, 1984. Voluntary Organisations and the Welfare State, s 70–89 i Le Grand, J and R Robinson (eds) 1984. *Privatisation and The Welfare State*. London: Unwin Hyman.
- Svenska Dagbladet 21/9 1989.
- Svenska Kommunförbundet, 1991a. *Kvalitetsbarometern*. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991b. *Socialtjänst med kvalitet*. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991c. *Nya entreprenader*. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991d. *Kommunalt bolag? För- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svensson, A – Hjalmarsson, L, 1991. *Vägar till framgång i morgondagens kommun*. Stockholm: Kommunförbundet.
- Söderlind, D – Petersson, O, 1988. *Svensk förvaltningspolitik*. Stockholm: Diskurs.
- Walzer, M, 1991. The Civil Society Argument, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 94, 1–11.
- Wise, C R, 1990. Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era, *Public Administration Review* Vol 50 (mars/april 1990), 141–155.
- Örebro kommun: Kommunledningskontorets förslag till kommunal organisation från 1992.