



Statens offentliga utredningar
1996:169
Inrikesdepartementet

A: Ref KB
acc SOU

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad

Politisk-demokratiska aspekter

Marie Fridolf

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Bilaga IV till slutbetänkande av
Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996



Statens offentliga utredningar
1996:169
Inrikesdepartementet

A: Ref KB
acc SOU

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad

Politisk-demokratiska aspekter

Marie Fridolf

Bilaga IV till slutbetänkande av
Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Kommunala förnyelsekommittén, som tillsattes våren 1995, har uppdraget att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet.

Under kommittéarbetets gång har ett flertal studier genomförts. För vägledning i fråga om vetenskaplig metodik och relevans har ett vetenskapligt råd med företrädare från olika discipliner varit knutet till sekretariatet.

Denna rapport handlar om konkurrensutsättning av äldreomsorg i Stockholms stad ur ett politisk-demokratiskt perspektiv. Rapporten behandlar genomförandet av konkurrensprogrammet och uppfattningar om bland annat konkurrens, politisk styrning, kvalitetsutveckling och brukarinflytande bland förtroendevalda i distriktsnämnderna, enhetschefer, socialchefer och brukarrepresentanter. Författaren - som är verksam vid Göteborgsregionens Kommunalförbund (GR) - svarar själv för innehållet.

Det är kommitténs förhoppning att rapporterna skall bidra till diskussionen om det fortsatta förnyelsearbetet i offentlig verksamhet.

Örebro i december 1996

Erik Amnå
Sekreterare

Författarens förord

År 1993 fattade Stockholms Stads fullmäktige beslut om att under en femårsperiod, med start 1994, utsätta hela verksamheten för konkurrens. Syftet med konkurrensen är att uppnå kostnadsminskningar och att utveckla kvaliteten för medborgarna. Inför ett ställningstagande till framtida utformning av konkurrensutsättningen i Stockholm har kommunstyrelsen genom den ”nya majoriteten” beslutat att utvärdera reformen.

Genom beslut i kommunstyrelsen den 4 maj 1995 fick Novemus vid Högskolan i Örebro i uppdrag att genomföra en kompletterande utvärdering i syfte att klarlägga politiskt-demokratiska effekter av konkurrensutsättning inom Stockholms Stad. Redan hösten 1994 gavs Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms Universitet (IKE) i uppdrag att genomföra en utvärdering med tyngdpunkt på att granska kostnads- och prestationsförändringar i olika kommunala verksamheter som utsatts för konkurrens.

Rapporten utgör också en del av Kommunala förnyelsekommitténs underlag för bedömning av effekter av olika former av förnyelsearbete i kommuner och landsting.

Rapporten bygger på intervjuer med ordförande och vice ordförande, socialchefer, enhetschefer samt brukarrepresentanter i ett urval av de sociala distriktsnämnderna i Stockholms Stad. Rapporten bygger också på en enkät till samtliga ledamöter i distriktsnämnderna i Stockholms Stad.

Ett varmt tack till Stockholms Stad som finansierat studien och till alla dem som medverkat i intervjuerna och besvarat enkäten. Jag vill särskilt tacka Malin Johnsson som genomfört och sammanställt huvuddelen av intervjuerna på ett kompetent och förträffligt sätt. Ett tack också till Claes Berggren och Stina Goldbeck-Löwe, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet, som valt att skriva sin uppsats om brukarinflytande och då intervjuat brukarrepresentanterna i distrikten. Ett varmt tack till Stig Montin som hela tiden gett värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Göteborg i januari 1996

Marie Fridolf

<i>1 Inledning</i>	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Utvärderingen och uppdraget.....	8
1.3 Syfte och problemformulering.....	10
1.4 Avgränsning, urvalsmodell och metod.....	11
1.5 Rapportens disposition.....	13
<i>2 Konkurrensprogrammet</i>	14
2.1 Inledning.....	14
2.2 Nio olika distrikt.....	14
2.3 Konkurrensprogrammets tillkomst, diskussioner och utformning.....	24
2.4 Konkurrensprogrammen i olika distrikt.....	29
2.5 Upphandlingsprocessen.....	34
<i>3 En idealmodell</i>	37
3.1 Inledning.....	37
3.2 Politiker som styrande och företrädande.....	37
3.3 Mål och politiska konflikter.....	40
3.4 Kontroll och utvärdering.....	43
3.5 Konkurrens och privatisering.....	44
<i>4 Att bedriva politik</i>	46
4.1 Inledning.....	46
4.2 Vad är politik?.....	46
4.3 Kännedom om de äldres situation.....	47
4.4 Viktigaste informationskällorna.....	50
4.5 Kontakten med medborgare och brukare.....	54
4.6 Politik, andel äldre och konkurrens.....	57
4.7 Framtiden.....	58
<i>5 Politisk styrning</i>	60
5.1 Inledning.....	60
5.2 Politikernas relation till förvaltningen.....	60
5.3 Hur formars politisk styrning?.....	64
5.4 Mål och prioriteringar.....	68
5.5 Utvärdering.....	70
5.6 Styrning, andel äldre och konkurrens.....	74
<i>6 Olika driftsformer och politiskt inflytande samt påverkan på de äldres situation</i>	77
6.1 Inledning.....	77

6.2 Villkoren för egen regi och extern regi	77
6.3 Kontroll och utvärdering.....	83
6.4 De äldre och konkurrensutsättningen	87
<i>7 Konkurrens och kvalitet för bättre kommunal verksamhet.....</i>	<i>89</i>
7.1 Inledning.....	89
7.2 Synen på konkurrensutsättningen idag.....	89
7.3 Principiell syn på konkurrens.....	93
<i>8 Politisering eller pragmatism.....</i>	<i>96</i>
8.1 Inledning.....	96
8.2 Konkurrensprogrammet och konkurrens idag	97
8.3 Politisering, att bedriva politik och politisk styrning.....	103
<i>9 Sammanfattning och avslutande kommentarer</i>	<i>109</i>
9.1 Sammanfattning	109
9.2 Avslutande kommentarer	116
<i>Referenser.....</i>	<i>120</i>
<i>Tabell och figurförteckning</i>	<i>122</i>
<i>Bilaga 1 Intervjuade politiker, socialchefer och enhetschefer samt intervjuguide</i>	<i>125</i>
<i>Bilaga 2 Intervjuade brukarrepresentanter samt intervjuguide</i>	<i>130</i>
<i>Bilaga 3 Enkät.....</i>	<i>134</i>

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunerna i utveckling

Länge var den offentliga sektorn liten i vårt land precis som i andra länder. Först i slutet av 1800-talet fick vi borgerliga kommuner med ansvar för medborgarnas välfärd. Den stora expansionen i den kommunala sektorn skedde under 1950-, 60- och 70-talen. Expansionen skedde framförallt inom områdena utbildning, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. En stor kommunal sektor har utvecklats som ett resultat av denna process, som i allmänna ordalag kallas utbyggnaden av välfärdssamhället. Utvecklingen har gynnats av att vi haft en god ekonomisk tillväxt som möjliggjort expansion inom den kommunala sektorn.

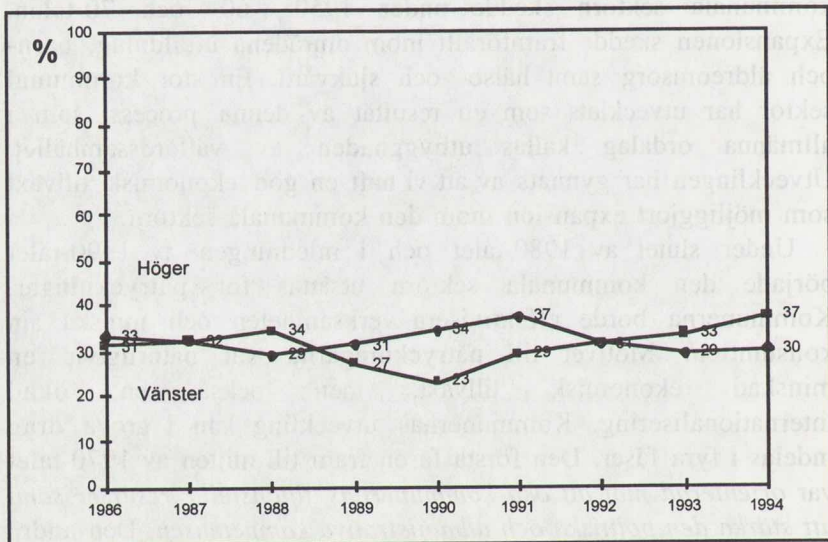
Under slutet av 1980-talet och i inledningen av 1990-talet började den kommunala sektorn utsättas för påtryckningar. Kommunerna borde effektivisera verksamheten och minska sin konsumtion. Motivet till påtryckningarna var naturligtvis en minskad ekonomisk tillväxt, men också en ökad internationalisering. Kommunernas utveckling kan i grova drag indelas i fyra faser. Den första fasen fram till mitten av 1970-talet var *orienterad mot att öka kommunernas finansiella resurser samt att stärka den politiska och administrativa kompetensen*. Den andra utvecklingsfasen inleddes från mitten av 1970-talet. Problemet formulerades som *för lite demokrati och för svag politisk styrning*. De professionellas inflytande hade ökat kraftigt och politikernas minskat. Det behövdes ytterligare försök att demokratisera kommunerna. Den tredje utvecklingsfasen i början av 1980-talet innebar att demokratiseringssträvandena tonades ner till förmån för förvaltningspolitiskt nytänkande. Problemet blev *för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning*. Begrepp som bättre service, målstyrning, decentralisering, regelförenkling och brukarmedverkan uttrycktes. I slutet av 1980-talet formulerades problemet om, till *för mycket politik och för mycket offentlig sektor* - den fjärde utvecklingsfasen. Kravet på kostnadseffektiviseringar

ökade och nya organisationsmodeller introducerades (Montin 1993).

Hela samhället förändras

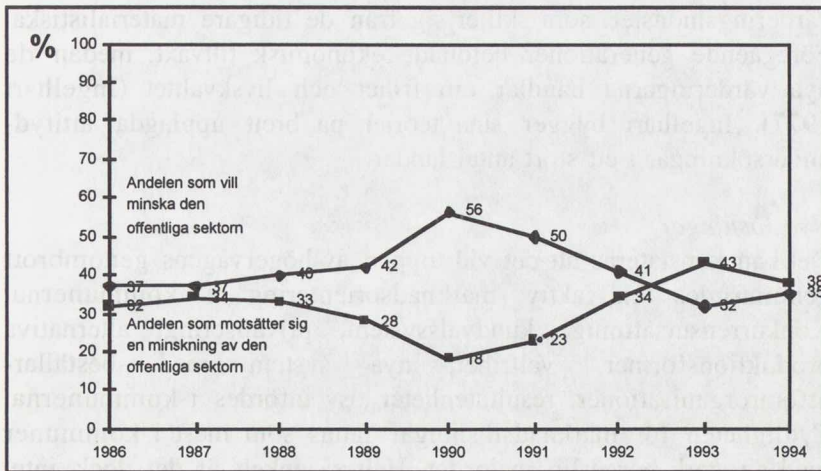
Kommunernas utveckling kan inte ses isolerad. Hela samhället håller på att ändra sig. Vi utvecklar på sikt nya identiteter. Folkrörelserna tappar i styrka. Media spelar en stor roll. Samhällsutvecklingen präglas idag alltmer av en ökad professionalisering, individualisering och medialisering.

Konkurrens och valfrihetsreformer i offentlig sektor kan ses som allmänna inslag i en politisk högervåg som kunnat noteras i såväl Sverige som i andra länder. Högervinden låg på sin topp 1991, men började redan från 1988 successivt att märkas. Nedan visas en bild över opinionsförskjutningar på den subjektiva vänster - höger skalan.



Figur. 1.1 Opinionsförskjutningar på den subjektiva vänster - höger skalan 1986 - 1994. (Källa SOM -undersökningen).

Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn illustrerar ytterligare högervågen. Även här syns en kraftig ökning av dem som ville minska den offentliga sektorn under 1988 - 1991 och avtog den sedan successivt, se figur 1.2.



Figur 1.2 Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn i SOM-undersökningarna 1986-1993 (procent)

Av bilderna ovan kan utläsas att kritiken mot den offentliga sektorn nu mattats av. En förändring sker från 1992 då kurvorna skär sig, både i figur 1.1 och 1.2. De reformer som introducerades under höger vågen i kommunerna fortsätter trots detta att upprätthållas, dock inte lika intensivt. Fortfarande sker en decentralisering och en ökad valfrihet för brukarna. Reformernas införande under början av 90-talet kan därför inte enbart förklaras av en höger våg. Ett annat mycket viktigt skäl utgörs av värderingsförskjutningar som bl a beror på en ökad individualisering och en ökad professionalisering. Förklaringen kan också hämtas i framväxten av en stor välutbildad medelklass (Lidström & Hudson 1995). Medelklassen är den främsta sociala kraften i det svenska samhället. Medelklassen skiljer sig främst när det gäller värderingar och politiska handlingsmönster.

Högervinden, också inom socialdemokratien, kan förklaras av att man under 80-talet anpassat sig till medelklassens specifika krav och behov. En medelklass som blivit allt mer välutbildad och individualiserad. Den nya medelklassen utgörs av en starkt växande grupp tjänstemän. Framväxten av medelklassens samhälle framstår som en av 1900-talets viktigaste samhällsförändringar. Den främsta sociala kraften i det svenska samhället är att allt större del av befolkningen har blivit mer välutbildad. Det informations- och kunskapssamhälle som utvecklas ställer allt högre krav på utbildning.

Förändringar av värderingar i samhället sker mot det postindustriella samhället. Framtiden blir aldrig som den varit. Roland Ingelhart menar att efterkrigstidens välståndsutveckling och trygghet har medfört att de nya generationerna utvecklar nya

värderingsmönster, som skiljer sig från de tidigare materialistiska. Föregående generationer betonade ekonomisk tillväxt, medan de nya värderingarna handlar om frihet och livskvalitet (Ingelhart 1977). Ingelhart bygger sina teorier på brett upplagda attitydundersökningar i ett stort antal länder.

Nya lösningar

Det kan konstateras att det vid toppen av högervågens genombrott genomfördes en aktiv marknadsorientering i kommunerna. Konkurrensutsättning, kundvalssystem, privatisering, alternativa produktionsformer, valfrihet, nya system med beställarutförarorganisationer, resultatenheter osv infördes i kommunerna. Tydligheten för marknadslösningar fanns som mest i kommuner med en stark borgerlig majoritet. Helt så enkelt är det dock inte. Även i kommuner med mycket kraftig borgerlig majoritet finns en mer pragmatisk inställning till marknadslösningar och en del kommuner med socialdemokratisk majoritet har infört marknadslösningar. Med pragmatism menas att man har en realistisk inställning, att partierna inte politiserar frågan utan de närmar sig varandra i åsikter. Det är framförallt i storstäderna som förändringarna märks tydligast. På landsbygden finns en mer pragmatisk inställning till marknadsorienteringen. Alternativa produktionsformer och kundvalssystem är också ett storstadsfenomen (Fridolf 1994).

Intresset för att diskutera politikerrollen i ett demokratiskt perspektiv har inte varit särskilt intensivt i kommunerna. Diskussionen har då snarare handlat om politisk styrning och samspel mellan politiker och tjänstemän, dvs i ett managementperspektiv. Sedan länge har flera forskare och debattörer visat på en rad problem kring politikerrollen, såsom en allt högre professionalisering, dålig förankring hos medborgarna, en klyfta mellan heltids- och fritidspolitiker, sämre arbetsvillkor mm. Problemen har förstärkts via kommunernas försämrade ekonomiska situation, som tvingar fram besvärliga ställningstaganden, rationaliseringar och marknadslösningar. Frågan är om detta förstorat de demokratiska problemen eller förbättrat situationen för demokratin och för politikerrollen.

1.2 Utvärderingen och uppdraget

Den 16 februari 1993 fattade Stockholms Stads fullmäktige beslut om ett konkurrensprogram med riktlinjen att minst 20% av stadens verksamhet, exklusive myndighetsutövning, årligen från och med

1994 skulle bli föremål för öppen anbudsupphandling. Syftet var att efter en femårsperiod skulle hela verksamheten vara utsatt för konkurrens. Nämnder och styrelser fick i uppdrag att i verksamhetsprogrammet för 1993 påbörja arbetet med konkurrens- och privatiseringsprogram. Programmet skulle vara färdigställt senast den 30 april 1994.

Syftet med konkurrensen var att uppnå kostnadsminskningar och upprätthålla en hög servicenivå med kvalitet för medborgarna. Dåvarande majoritet anförde att de rationaliseringsbehov den ekonomiska utvecklingen kräver inte kan klaras via traditionell besparingsmetodik. En konsekvent tillämpad konkurrensstrategi var en av strategierna för långsiktig balans i stadens finanser. Samtidigt angavs att erfarenheter visat att konkurrens också leder till högre kvalitet. Detta argument i sig motiverar att ökad konkurrens bör ske.

Den nya majoriteten beslutade, inför ett ställningstagande om fortsatt obligatorisk konkurrensutsättning, att genomföra en utvärdering. Novemus, vid högskolan i Örebro, fick i uppdrag att genomföra en delutvärdering av konkurrensutsättningen och dess effekter på demokratin och politikeruppdraget. Studien har också gjorts inom ramen för Kommunala förnyelsekommitténs arbete. Studien är huvudsakligen empiriskt inriktad, dvs den försöker att svara på frågor om hur det är. Det finns ingen naturlig koppling mellan bör och är. De svar som ges i intervjuerna baseras ibland på en blandning av hur det bör vara och hur det är, dvs de intervjuade lägger in egna tolkningar och värderingar av verkligheten. Tydligast framstår detta i samband med att de intervjuade berättar sin version av historien. Det råder många olika uppfattningar om ett historiskt skeende. Egna tolkningar och värderingar har lagts på under tiden.

Denna studie kan tolkas på olika sätt beroende på vilken uppfattning man har om hur det bör vara. Därför görs försök att så långt som möjligt svara på frågan om hur det är. Men vi försöker också att utgå från vissa normativa föreställningar genom att låta intervjupersonerna definiera detta. I studien gör vi också egna tolkningar av data genom att definiera och diskutera ett antal centrala begrepp som senare analyseras.

Olika problem med utvärderingsstudier har länge diskuterats. Ett sådant är möjligheten att isolera effekterna av själva reformen från effekter av andra förändringar under samma tid och i samma miljö. Detta problem gäller också denna utvärdering. Det är svårt att fastställa om effekterna som kan utläsas beror på konkurrensutsättningen eller andra faktorer som t ex den ekonomiska situationen, tendenser i samhället eller decentralisering.

1.3 Syfte och problemformulering

Huvudsyftet med den kompletterande utvärderingen av Stockholms Stads konkurrensutsättning var att kartlägga vilka politiskt - demokratiska effekter konkurrensutsättningen haft och vilka som kan tänkas uppstå vid en mer omfattande konkurrensutsättning. De politiskt-demokratiska effekterna handlar dels om de förtroendevaldas roll i konkurrensutsättningen och dels om medborgarnas inflytande över och nytta av konkurrensutsättningen.

Studien har inledningsvis varit styrd av ett antal formulerade hypoteser. Men uppgiften har också varit att närma sig det politiskt - demokratiska problemet mera förutsättningslöst. Hur ser beskrivningar av verkligheten ut? Vilka problem uppstår? Hur löser man problemen? Hur får politikerna kunskap om de äldres situation? Vilken faktisk roll/vilket inflytande har politikerna? Diskuteras konkurrensprogrammet i partierna? Vad skiljer politikerrollen i traditionella organisationer från den i organisationer med konkurrensutsättning? Hur påverkas politikernas kontakt med brukare och medborgare av konkurrensutsättningen? Vilka relationer utvecklas i verksamheten inom äldreomsorgen vid konkurrensutsättning? Vilka uppfattningar finns om för- och nackdelar med konkurrens?

Vi har grupperat distriktet efter andelen äldre och andelen konkurrensutsättning. Den hypotes vi utgått från i urvalet av distrikt samt vid intervjuerna har varit *att likheter i politisk styrning inom en grupp av distrikt kan förklaras av att man tillhör samma grupp, när det gäller andelen konkurrensutsättning och andelen äldre*. Finner vi däremot olikheter inom grupper visar det sig att det är andra faktorer som påverkar den politiska styrningen.

I samband med konkurrensprogrammets tillkomst i de olika distrikten kan vi konstatera att frågans ideologisering påverkar konkurrensutsättningen. Vi ser ideologiska skiljelinjer som påverkat konkurrensen historiskt i flera distrikt genom diskussioner om privat - offentligt, konflikt eller konsensus, politik - handling, affärsmässighet och offentlighet. Dessa faktorer kommer att diskuteras ytterligare under avsnitt 2. Vi ska *undersöka om de förtroendevaldas roll och politisk styrning kan förklaras med avseende på politisering eller pragmatism*.

1.4 Avgränsning, urvalsmodell och metod

En viktig avgränsning är valet av politikområde. För utvärderingen har politikområdet äldreomsorg valts. Motivet till detta val är dels att beslutet om konkurrensutsättning 1993 i första hand avsåg det "mjuka området", exklusive myndighetsutövningen. Syftet med obligatorisk konkurrensutsättning har varit att distrikten genom en upphandlingsprocess väljer mellan olika producenter. Inom barnomsorg och skola har kundvalssystem utvecklats. Här har det också handlat om valfrihet knuten till konkurrensen. Inom fritid och kultur har konkurrensutsättningen inte varit särskilt omfattande. En sektor där konkurrensutsättningen varit omfattande är äldreomsorgen.

En annan avgränsning är valet av distrikt. Urvalet bygger på en tidigare formulerad hypotes. Därför har urvalet av distrikt skett genom att ta ut sådana som är olika varandra med avseende på antalet äldre och andelen konkurrensutsättning. För att få god validitet har två områden per grupp valts. Det ger totalt åtta områden; två med omfattande konkurrensutsättning och hög andel äldre, två med hög andel äldre med relativt begränsad konkurrensutsättning, två med relativt låg andel äldre och relativt omfattande konkurrensutsättning samt två med begränsad konkurrensutsättning och låg andel äldre. Till dessa områden har ett kontrollområde valts som har stadsdelsnämnd. Totalt omfattar urvalet 9 distrikt/områden (*figur 1.3*).

		Konkurrensutsättning	
		Relativt omfattande	Relativt begränsad
Andel äldre	Relativt hög	1	2
	Relativt låg	3	4

Figur 1.3 Urvalsdesign

För urval av distrikt i varje målgrupp svarade kvalitets- och konkurrenskontoret i Stockholms stad. Uppläggningsen har då givit följande urval

- 1) Kungsholmen-Essingen och Enskede

- 2) Katarina-Sofia, Skarpnäck och Norra Farsta
- 3) Skärholmen och Kista
- 4) Spånga-Tensta och Rinkeby

Efter intervjuerna kunde konstateras att distriktet Katarina-Sofia tillhör grupp 2 dvs med en hög andel äldre. Från början placerades Katarina-Sofia i grupp 4. Genom att göra parvisa jämförelser i de fyra grupperna var det möjligt att med relativt djupa studier undersöka skillnader och likheter mellan de förtroendevaldas roller och brukarnas inflytande över och nytta av konkurrensutsättningen.

Den empiriska studien har haft tre ingångar. För det första genomfördes besöksintervjuer. Intervjuer har genomförts med nuvarande och tidigare ordförande och vice ordförande i åtta sociala distrikt och en stadsdelsnämnd. Dessutom har socialcheferna och minst en enhetschef intervjuats i varje distrikt. Frågorna har gällt politikernas kunskap om de äldres situation, politikernas kontakter med brukare, konkurrensprogrammets införande, politisk styrning, utvärdering och en bedömning inför framtiden. De intervjuade personerna samt intervjuguide redovisas i *bilaga 1*.

För det andra sände vi ut en postenkät till alla ordinarie ledamöter i samtliga sociala distrikt och stadsdelsnämnder. Enkäten skickades till 188 personer och 151 svarade. Två påminnelser har skickats ut. Svarsfrekvensen för enkäten blev således 80%. Vi kan inte finna någon avgörande överrepresentation i svaren vad gäller kön, ålder och partitillhörighet. Detta är de enda faktorer vi känner till om bortfallet. Enkäten redovisas i *bilaga 3*.

För det tredje har intervjuer gjorts med ett riktat urval av brukarrepresentanter. Valet av metod när det gäller utvärderingen av konkurrensprogrammets effekter för brukarna är här mer komplicerat eftersom brukarna inte alltid har möjlighet att bedöma förhållandet mellan konkurrensutsättning och vad som kommer ut i form av nytta och inflytande inom äldreomsorgen. På grund av tids- och resursbrist har studien begränsats till intervjuer med brukarnas "ombud". Intervjuer har genomförts med de lokala pensionärsföreningarnas ordförande, dvs PRO och SPF. Dessutom har intervjuer genomförts med ordförande alternativt vice ordförande i distriktens pensionärsråd. En brist i underlaget är att det inte är självklart att brukarnas representanter representerar brukarna och deras åsikter. Därför går det inte av studien att dra några generella slutsatser om brukares inflytande och nytta av

konkurrensutsättningen. De intervjuade brukarrepresentanterna samt intervjuguide redovisas i *bilaga 2*.

Vi startade med en *hypotesprövande* undersökning, med de inledande hypoteserna om likheter inom en och samma grupp utifrån andel konkurrensutsättning och andel äldre. Vid analysen kunde vi inte utläsa några samband mellan andelen äldre och andelen konkurrensutsättning med avseende på politisk styrning och övriga politisk-demokratiska aspekter. Vi övergick därmed till en mera undersökande studie, *explorativ*, och kunde då finna att politisering och pragmatism påverkade den politiska styrningen. Studien övergick då till en mer beskrivande, *deskriptiv*, undersökning utifrån begreppen politisering och pragmatism.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 beskrivs distriktens struktur samt konkurrensprogrammets tillkomst och utformning. I kapitel 3 redovisas en modell och vad som kan anses som god politisk styrning och bra politikerroll. Avsnittet ska bilda en bas för den analys av data för intervjuerna och enkäten som sedan följer. I kapitel 4 redovisas politikernas kännedom om de äldres situation, kontakter med medborgare/brukare och informationskällor samt prioriteringar. I kapitel 5 redovisas uppfattningar om vem som styr och därmed politikernas relation till förvaltningen. Sedan följer kapitel 6, som särskilt fördjupar resonemanget om olika driftsformer och politikernas inflytande. I kapitel 7 redovisas synen på konkurrens och kvalitet idag i de olika distrikten. Kapitel 8 innehåller analysen av de olika resultaten utifrån politisering och pragmatism. I kapitel 9 ges en sammanfattning och en avslutande diskussion och kommentarer som bygger på de inledande teoretiska resonemangen.

2 Konkurrensprogrammet

2.1 Inledning

En viktig fråga i utvärderingen var politikernas agerande i samband med konkurrensprogrammets tillkomst. Intervjuresultaten uppvisade gemensamma drag mellan olika distrikt men det fanns också skillnader mellan distrikten bl a beroende på huruvida frågan om konkurrens varit politiskt viktig. I kapitlet ges inledningsvis en beskrivning av varje distrikt och sedan en historieskrivning om konkurrensprogrammets tillkomst. Därefter ges en beskrivning av hur varje distrikt har format sina konkurrensprogram. Slutligen följer ett avsnitt om upphandlingsprocessen.

2.2 Nio olika distrikt

I följande avsnitt ges en beskrivning av de nio distrikten. Beskrivningen bygger på intervjuer med nuvarande (hösten 1995) och förra mandatperiodens ordförande och vice ordförande samt socialchefen i alla de utvalda distrikten. Vi har valt att inte särredovisa politikernas och socialchefernas beskrivning, eftersom överensstämmelsen är påtaglig både vad gäller områdets karaktär och de äldres situation. Om bilderna inte överensstämmer har det särskilt kommenterats. Efter varje beskrivning avslutar vi med en kommentar hämtad från intervjuerna med brukarrepresentanterna och i vissa fall enhetscheferna för att förtydliga bilderna. Avslutningsvis redovisas valresultat i valkretsarna i de olika distrikten samt utbildningsnivåer bland befolkningen.

Grupp 1 - relativt hög andel äldre och relativt hög andel konkurrensutsättning

Enskede

Distriktet består av områdena Stureby, Årstad och Enskede gård. Totalt finns 39.108 invånare (1995). Området började bebyggas efter sekelskiftet. Successivt byggdes villor, bostäder och hyreshus.

Idag bor framförallt arbetare och lägre tjänstemän i distriktet. I Enskede gård bor också flera högre tjänstemän. Årstad är en arbetarstadsdel med flerfamiljshus som byggdes under 1940 talet. I Enskede och Stureby finns framförallt villor byggda på 20-talet.

Totalt bor det 20-25% pensionärer i distriktet. Ungefär 6.400 invånare är över 65 år och drygt 1500 är över 80 år (1994). En generationsväxling håller på att ske som leder till ökad socioekonomisk spridning. De äldre blir allt äldre och samtidigt är gruppen 65 - 75 inte särskilt stor. På 10 års sikt kommer därför äldreomsorgen att krympa. De äldre som bor i distriktet tillhör alla samhällsklasser. I Årstad bor många gamla. Hälften av äldreomsorgen finns där. I Enskede bor de äldre i villor. Många av de äldre har bott där mycket länge.

Som gammal i distrikt Enskede har man haft det bra. De äldre börjar bli oroliga nu när den ekonomiska situationen är svår. De gamla i distriktet är i många fall hemmafruar med utslitna arbetarmän som dött tidigt. De som bor i småhus får det jobbigt att ensamma klara skötsel av hus och trädgård. De som bor i lägenhet saknar i många fall hiss. Det finns ett aktivt föreningsliv och många av de äldre har bott i distriktet i nästan hela sitt liv. Här finns mycket traditioner och grannsamverkan. De lokala pensionärsorganisationerna är starka och de pigga pensionärerna hjälper dem som är sämre.

Den explosion av "äldre äldre" (över 80 år) som sker i distriktet kommer i en nära framtid att kräva hårda prioriteringar. Den äldsta gruppen blir allt mer vårdkrävande. Ekonomiskt blir det svårt att klara de allt tyngre uppgifterna inom nuvarande budget. Behoven är mycket större än det finns pengar till. Några prioriteringsdiskussioner har emellertid inte förts. Att klara sig inom nuvarande ram är inte möjligt. Antingen måste man förändra kvaliteten på verksamheten eller begära ytterligare resurser. Nämnden har valt det senare och begärt tilläggsanslag.

Enhetscheferna anser att de med stort omvårdnadsbehov är en prioriterad grupp. Det finns ett stort sjukdomsåldrande som kommunen inte tidigare varit medveten om. Många gamla har det svårt. Det finns också ett stort omvårdnadsbehov och det råder brist på sjukhemsplatser. Enhetscheferna vill gärna möta politiker i större utsträckning. Brukarrepresentanterna menar att det finns en hjälpverksamhet mellan grannar i distriktet. Så länge pensionärerna är friska är deras situation bra. Många blir dock bortglömda och flera gånger saknas någon som för pensionärernas talan. Det borde finnas mer resurser till de svaga. Enhetscheferna anser att prioriteringarna utgår från dem som kan föra sin talan. En speciellt viktig grupp är de dementa som bor hemma, men också andra som

bor hemma och har svårt att ta sig fram, t ex när de ska uträtta viktiga ärenden.

Kungsholmen-Essingen

Kungsholmen och Essingen är traditionella arbetarstadsdelar. Distriktet har 47.786 invånare (1995) med en hög andel äldre. För några år sedan var huvuddelen av invånarna äldre, ca 30% över 65 år. Idag är andelen ca 20-25%. Fortfarande är andelen äldre hög. Ca 9.400 invånare är över 65 år och ungefär 4.300 är över 80 år (1995).

Flera ensamstående i åldern 25-35 har under senare år flyttat in till distriktet. Distriktet har en kraftig borgerlig dominans i valmanskåren. Befolkningen är mest ensamboende, 75-80%, som bor i små lägenheter. Många av dem är kvinnor. Det finns få villor i området. Av befolkningen bor 95 % i flerfamiljshus. Lägenheterna är byggda från 1910 till 1930 och är långt ifrån handikappanpassade. Lägenheterna är små och trånga och därmed svårarbetade för hemtjänsten. Det finns en stor efterfrågan av platser på servicehus, i gruppboenden och på ålderdomshem. Från början låg många industrier i området, men efter att stadshuset byggdes har området förändrats.

Många av pensionärerna är födda och uppvuxna på Kungsholmen och har levt där hela sitt liv. Flera av dem är ensamstående kvinnor som aldrig gift sig. De flesta äldre har det bra. Det finns dock många som är ensamma vilket politikerna anser vara ett problem. Det sociala umgänget anses vara ett viktigt behov. Det största behovet finns hos äldre med psykiska problem. Depressioner och andra psykiska problem är vanliga. Då flera är ensamstående finns ett större behov av hjälp. Det finns många äldre över 90 år i distriktet och dessa kommer att öka fram till år 2000.

Enhetschefernas bild av de äldre i distriktet verifierar det stora behovet hos de psykiskt störda. Demens är ett stort problem som medför höga kostnader. Enhetschefernas bild av de äldres situation är inte så positiv. De anser att de gamla har det svårt vid neddragningar och ökade krav på att bo kvar hemma. Flera av de ensamma skulle må mycket bättre av ett gemensamt boende. Personalomsättningen inom äldreomsorgen är mycket hög. Många ser fortfarande yrket som ett genomgångsyрке. Brukarrepresentanterna menar att de äldre i distriktet är en tyst grupp. Det är sällan man hör några klagomål. Flera av de äldre har svårt att söka hjälp och ofta skäms man för det. Brukarrepresentanterna anser också att demens är det största problemet. Den grupp man ägnar sig åt inom pensionärsföreningarna är runt 65 år och de som är friska. Det finns ett aktivt föreningsliv som når ca _ av de äldre i distriktet.

Grupp 2 - relativt hög andel äldre och relativt liten andel konkurrensutsättning

Norra Farsta

Distriktet har 24.120 invånare (1995). De första områdena byggdes 1940. Idag består distriktet av Gubbängen, Hökarängen, Tallkrogen, Svedmyra och Sköndal. Sköndal är ett högstatusområde och Tallkrogen har liknande karaktär. Hökarängen är ett område med stora behov och problem. Gubbängen och Svedmyra liknar Hökarängen, men har inte alls lika stora behov. Bebyggelsen består av villor och hyreshus, men inte många bostadsrätter. Många av lägenheterna är byggda på 1930-talet och är mycket små. Det finns en hög andel äldre i distriktet. Ca 25% av befolkningen är över 65 år. Här bor dessutom en hög andel äldre äldre. Drygt 5.700 invånare är över 65 år och knappt 1.400 är över 80 år (1995).

I Hökarängen arbetar skola, psykiatrisk vård, bostadsbolag, social sektor, hyresgästförening m fl i ett brukarråd eller i en områdesledning. På sikt ska alla områden i Norra Farsta ha denna typ av samarbete, då det visat sig mycket givande.

De gamla har ofta bott större delen av sitt liv i distriktet. Det är framförallt arbetarbefolkning. De äldre har överlag låga pensioner, utom i Sköndal, och man bor trångt. Många av de äldre bor ensamma och är vana att klara sig själva. De gamla bor kvar i sina hus eller lägenheter. Överlag anses de äldre ha det ganska bra i Norra Farsta. Det anses dock vara en stor hälsorisk att vara ensam och isolerad. Man har därför en uppsökande verksamhet, där man knackar dörr. Det finns sedan många år områdeslokaler som vänder sig till alla i området och speciellt pensionärer. Behoven är störst hos de riktigt gamla och dementa.

Brukarrepresentanterna har en annan uppfattning än politikerna om de äldres situation. De anser att situationen för de äldre är ganska svår på grund av de neddragningar som sker. Det är de äldre som bor kvar hemma som behöver mer hjälp. Många av de äldre har mycket låga pensioner eftersom de varit hemmafruar i hela sitt liv. Tiden för hemtjänstpersonalen har minskat och därmed tiden att umgås. Väntjänst har utvecklats, vilket är ett bra stöd för många ensamma. Den förebyggande vården har försvunnit. Dagcentraler läggs ned. Störst behov har de som kommer hem från sjukhusvistelser.

Katarina-Sofia

Södermalm är uppdelat i två distrikt, Maria-Högalid och Katarina-Sofia med ca 45.000 invånare i varje distrikt. Det finns ca 8 700 invånare över 65 år, varav 3 100 är 80 år eller äldre. Distriktet är historiskt en arbetarstadsdel. Husen är byggda från slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Den äldre befolkningen har ofta levt under knappa förhållanden hela sitt liv. En social förändring är på gång i distriktet och nyinflyttade idag tillhör ofta medelklassen och kultureliten. Trots de små lägenheterna, mer än 80% med två rum och kök eller mindre, bor ovanligt många barnfamiljer i distriktet. Här finns en levande miljö med många ställen att träffas och umgås, vilket attraherar ungdomar. De äldre i distriktet kommer från enkla förhållanden och har ofta haft tunga jobb som gett förslitningsskador. Det finns också en hel del alkoholproblem bland de äldre. Här bor en hög andel äldre och en allt ökande "äldre äldregrupp". Många av dem är kvinnor som bott hela sitt liv i distriktet. I distriktet bor medborgare från de fattigaste fattiga till de rikaste rika.

De sociala nätverk som finns på Söder har underlättat byggandet av väntjänstverksamhet. Den fysiska miljön är inte lika positiv. Lägenheterna är små och i flera fall omoderna. Hela området är kuperat vilket gör det svårt att komma fram för rörelsehindrade. De som behöver omvårdnad i distriktet får det. Det största problemet i distriktet är att budgeten har överskridits varje år, sedan 1985. Nämnden är enig om att fördelningsnycklarna är fel. Inga särskilda prioriteringar har genomförts.

Också brukarrepresentanterna verifierar problemet med budgeten. De ser stora problem inför framtida besparingar. Många äldre har det svårt ekonomiskt. De friska pensionärerna är aktiva. Andra äldre sitter hemma dag ut och dag in, år ut och år in. De yngre pensionärerna aktiverar sig. Det finns inte många medlemmar över 70 år i föreningarna.

Skarpnäck

I distriktet bor framförallt medelålders och äldre. Barn- och ungdomsfamiljer har dock ökat något. Området började bebyggas på 1930-talet. Distriktet består av områdena Skarpnäck, Hammarbyhöjden, Björkhagen, Kärrtorp, Enschedalen och Bagarmossen. Invånarantalet är 28.905 (1995). Bagarmossen ingår i 60-talets miljonprogram och här har man haft problem, då man inte klarat bygga ut vård och omsorg. Distriktet har en mycket blandad befolkning. Här finns alla typer av boendeformer så som villor, radhus, bostadsrätter och hyreshus. Under åren har det funnits närservice i de olika delarna men denna faller sönder idag

vilket är problem för de gamla. Det finns många små, äldre lägenheter i fastigheter utan hiss. En femtedel av befolkningen är idag över 65 år, cirka 6.300 är över 65 år och drygt 1.600 är över 80 år (1995).

De flesta gamla i distriktet har arbetarbakgrund. Kvinnorna har ofta arbetat inom vård och lättare industrier, medan männen ofta har haft tyngre arbeten. Den äldre befolkningen har försämringskador. De flesta äldre har bott större delen av sina liv i distriktet. Idag finns en oro hos de gamla över att inte få ett boende, som gör att de klarar sig. Många av de äldre har inte hjälp i hemmen. Det största behovet av omsorg finns hos denna grupp.

Brucarrepresentanterna menar att de äldre känner varandra och att sammanhållningen är mycket stor. Många av pensionärerna är mycket aktiva. Generellt anses de äldre i distriktet ha det ganska bra. De "äldre äldre" har det svårast. De behöver mycket stöd, men ofta tigger och lider de.

Grupp 3 - relativt låg andel äldre och relativt hög andel konkurrensutsättning

Kista

Distriktet är ca 20 år gammalt och har totalt 27.691 invånare. Distriktet består av tre områden, Kista, Husby och Akalla. De två senare tillhör miljonprogrammet medan Kista med högteknologiska företag och Kungliga Tekniska högskolan lockar till sig en yngre befolkning. I Kistaområdet finns bostadsrätter och inkomsterna ligger över genomsnittet. Husby och Akalla är invandrartäta områden. Svårigheter med de äldre invandrarna är att de talar dålig svenska och att personalen inte talar deras språk. Husby och Akalla har främst hyresrätter. Arbetslösheten och socialbidragskostnaderna ökar kraftigt. Det finns en tendens till förslumning som hela tiden motarbetas.

Den äldre delen av befolkningen är relativt liten, ca 10%. Det finns ett servicehus i varje stadsdel. Det är inga speciella grupper som prioriteras bland de äldre, utan det är behoven som styr och därefter anpassas boendeformerna. Många gamla flyttar in på institutioner från andra delar av Stockholm. I distriktet bor relativt få äldre, men det finns många institutioner. Det största behovet finns hos de allra äldsta. För närvarande finns det största behovet hos de gamla från psykiatrin som kommunen tar över från landstinget. Det är äldre som inte kan klara ett eget boende. Andra viktiga grupper är de ensamma som saknar nätverk. De friskare äldre i distriktet har generellt sett det bra. En prioriterad grupp är

sk klinikfärdiga patienter. De är färdigbehandlade inom sjukvården, men kan inte flytta hem p g a brist på nödvändig vård.

Brukarrepresentanterna menar att det råder en hyfsad aktivitet bland de äldre, främst genom föreningar, kulturföreningar och idrott. Det största problemet är integrationen av invandrare. Framförallt språket är svårt men också att många äldre invandrar-kvinnor har svårt att komma ut i samhället. Enhetscheferna menar att det finns flera med sociala handikapp i distriktet. Kritik mot föreningslivet finns. Många flyttar till distriktet när de inte klarar sig själva från andra delar av Stockholm. Det borde finnas krav på uppsökande verksamhet. De äldre knyter inte själva kontakter i den åldern. Nya behov ser för framtiden ut att vara kopplade till olika språkkulturer och nya krav på personal.

Skärholmen

Socialdistrikt Skärholmen består av fyra stadsdelar, Bredäng, Skärholmen, Sättra och Vårberg. Skärholmen och Bredäng anges som problemområden. Förr bestod distriktet av ett område med sommarstugor mot Mälaren. Den vackra naturen finns fortfarande bevarad. Trots detta har distriktet ofta fått kritik för att vara stenöken med höghus och problem. I området bor 29.290 invånare (1995). Alla stadsdelarna tillhör 60-talets miljonprogram. Det finns även några fina villor som ligger med utsikt över Mälaren. Befolkningen är ganska ung och invandartätheten är hög, ca 17%. Medelinkomsten är låg i området och folkhälsotalet det sämsta i hela Stockholm. Andelen äldre är 16%. 4.700 invånare är över 65 år och knappt 1000 över 80 år (1995). 5% av invånarna över 65 år är invandrare.

I distriktet finns ett stort utbud av olika vårdformer. Alla som vill ha plats i någon boendeform har fått det. Idag finns en överkapacitet och en successiv nedläggning av institutioner kommer att ske. Förr flyttade de äldre ut från centrum till institutionerna i distriktet. I takt med att äldreomsorgen i andra distrikt bygger ut minskar behovet i distrikt Skärholmen.

Brukarrepresentanterna verifierar bilden av att de äldre har det bra i distriktet. PRO, SPF och kyrkan har aktiviteter för pensionärerna, men det är problem med integrationen mellan invandrare och svenskar. Föreningar för invandrare aktiverar själva sina äldre. Invandrarna är mycket bättre på att ta hand om sina äldre. Också enhetscheferna verifierar att de gamla har det bra. Den sociala tryggheten är svårare att tillfredsställa. Det handlar mycket om tid, som inte finns av ekonomiska skäl.

Grupp 4 - relativt låg andel äldre och relativt låg andel konkurrensutsättning

Spånga-Tensta

Distriktet tillhör miljonprogrammet och byggdes för ungefär 25 år sedan. I distriktet bor 31.429 invånare (1995). Det tillhör lågstatusområdena i Stockholm och här finns många invandrare. Invandrarna är främst i den yngre medelåldern. Svenskarna finns framförallt bland de äldre och i övre medelåldern. De svenskar som bor här har ofta gjort det sedan området byggdes. I distriktet finns nästan inga svenska barnfamiljer. Distriktet är uppdelat i sex områden, Tensta, Lunda, Solhem/Gamla Spånga, Bromsten, Flysta och Sundby. Tensta och Bromsten är områden med hyreshus, medan Gamla Spånga är ett villaområde. Bromsten har också börjat få samma karaktär som Tensta. Gamla Spånga är ett område med genuina arbetarbostäder från 1930-40 talet, hem som ägarna ofta byggt själva. Det största problemet i distriktet är den stora omsättningen på folk. Det kommer nya invånare ständigt, men så fort de har etablerat sig söker de sig till nya områden.

Området har mycket låg andel äldre befolkning. Antalet invånare över 65 år drygt 3.400 och av dem är cirka 800 personer över 80 år. Det finns en paradox i distriktet. När de äldre som bor i villor blir gamla och flyttar till lägenhet eller servicehus, lämnar de distriktet. Bland de äldre är det gruppen över 80 år som växer snabbast i gamla Spånga. Ett stort problem idag är att sjukhusen skickar hem patienter för tidigt. Särskilt i Spånga har man långt till service och vägarna är både backiga och krokiga och det är svårt för gamla och rörelsehindrade att ta sig fram. Man är väl försörjd med omsorgsplatser i distriktet. Det största problemet är att många gamla bor kvar i sina villor, som inte är handikappanpassade. Bland äldre i distriktet finns relativt höga ohälsotal. Många av de äldre är invandrare som ofta är sjuka vid tidigare ålder än vad svenskar är.

Brukarrepresentanterna menar att föreningslivet fungerar för dem som deltar, men det är flera som är utanför. PRO och SPF har bildat en organisation för att tillsammans aktivera de äldre. De äldre invandrarna vill inte delta i föreningar som drivs av svenskar. Brukarorganisationerna menar att situationen för de äldre är svår för många. Ensamheten är ett problem. Många har anhöriga som knappast besöker sina gamla. Situationen är annorlunda bland invandrare; där ser man upp till de gamla. Också enhetscheferna anser att ensamheten är ett problem. Här handlar det framförallt om tid. Många gamla ber inte heller om hjälp, utan de försöker klara sig själva och blir mer och mer isolerade.

Rinkeby

Rinkeby har 13.652 invånare varav ca 80% är invandrare. Rinkeby är ett ganska slutet område. Rinkeby har funnits i ca 25 år och samtliga hus ingår i miljonprogrammet. Stadsdelsnämnden fungerar som en liten kommun med all kommunalservice, inklusive teknik. Befolkningen är ung, med liten andel äldre. Idag är 50% av befolkningen i området socialbidragstagare. Krisen har bidragit till stor utslagning. Det sk Rinkebyprojektet, där man har samordnat försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialförvaltningen har sparat 20 miljoner och motverkat utslagning.

Den svenska befolkningen i området är i stor utsträckning äldre. Dessa är stöttepelare i samhället och hör ofta av sig med åsikter och synpunkter. Invandrarna åker ofta tillbaka till sitt hemland när de blir äldre. De sjuka äldre invandrarna är ganska få och de tas om hand av släkten.

De gamla i Rinkeby har det bra. Service i alla avseenden finns lättillgänglig. Släktskap har stor betydelse bland invandrare. Den som är äldst är också mycket viktig. De yngre har stor respekt för de äldre. I invandrarkulturer bryr man sig om de äldre. Det finns också ett aktivt kultur- och föreningsliv i området. Man har öppnat möjligheter för olika invandrargrupper att starta eget. Det finns ett helgrekiskt äldreboende. Det finns många äldre invandrare som har svårt med språket. Gamla invandrare är ofta i mycket sämre kondition än jämnåriga svenskar.

Brucarrepresentanterna menar att de som behöver störst stöd är handikappade och ensamma. De verifierar också att invandrare har en helt annan familjepolitik som gör att de tar hand om de gamla. Enhetschefen menar att det största problemet idag är språket. Invandrarna blir lätt isolerade.

Valresultat och utbildningsnivåer i distrikten

De centrala distrikten har det gemensamt att de har starkare fästen för de borgerliga partierna i valkretsarna. Framförallt gäller detta Kungsholmen-Essingen men också Katarina-Sofia och Enskede. De övriga distrikten har socialdemokratisk övervikt i valdistriktet. Nedan beskrivs partifördelningen i procent i olika distrikt. I vissa av distrikten finns flera delvalkretsar. När det gäller siffrorna för Rinkeby och Spånga-Tensta går de inte att utläsa var för sig.

Distrikt	m	c	fp	s	v	sthlm	mp	kds	nyd	övr
	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -	91 -
	94	94	94	94	94	94	94	94	94	94
Enskede	22,5 -	3,4 -	9,8 -	36,3 -	9,3 -	3,0 -	3,9 -	4,0 -	4,9 -	2,9 -
	22,3	4,3	7,2	39,5	10,6	2,5	8,4	2,0	1,1	1,9
Katarina	23,6 -	3,1 -	9,4 -	27,7 -	14,0 -	5,3 -	5,4 -	3,1 -	4,9 -	3,6 -
	22,9	4,3	7,8	29,3	15,2	5,1	11,1	1,7	0,9	1,9
Sofia	22,8 -	3,0 -	9,9 -	28,8 -	13,0 -	5,4 -	6,1 -	3,4 -	4,1 -	3,6 -
	23,0	4,8	7,9	30,9	13,7	4,5	10,9	1,7	0,9	1,7
Kungs- holmen	38,6 -	3,2 -	10,9 -	18,0 -	6,5 -	7,5 -	4,1 -	3,9 -	4,6 -	2,8 -
	40,4	5,1	9,3	19,8	6,9	6,3	8,1	2,1	0,8	1,3
Essingen	37,5 -	3,4 -	8,6 -	23,2 -	7,2 -	4,6 -	3,1 -	3,9 -	5,2 -	3,4 -
	38,3	5,6	7,4	24,0	8,1	3,3	8,7	2,4	0,8	1,4
Skarpnäck	19,0 -	3,1 -	8,6 -	39,1 -	10,9 -	3,1 -	4,4 -	3,7 -	4,5 -	3,6 -
	17,8	3,8	6,1	43,3	13,2	2,2	8,9	1,8	1,2	1,7
Farsta	22,5 -	2,8 -	8,8 -	40,9 -	7,1 -	2,3 -	2,8 -	4,3 -	5,0 -	3,4 -
	20,9	3,5	6,6	47,0	9,0	1,8	6,3	2,0	1,4	1,7
Skär- holmen	21,2 -	2,8 -	9,2 -	41,9 -	7,4 -	2,1 -	2,6 -	3,6 -	5,3 -	3,9 -
	18,1	3,6	6,5	49,3	9,5	2,0	5,1	1,9	1,4	2,7
Spånga- Tensta och Rinkeby	21,9 -	2,7 -	9,6 -	40,4 -	9,3 -	2,3 -	2,6 -	4,0 -	4,3 -	2,8 -
	19,4	3,9	7,8	48,9	9,9	1,0	4,7	2,3	0,9	1,2
Kista	20,9 -	3,4 -	10,0 -	39,0 -	9,0 -	3,1 -	3,5 -	3,8 -	4,7 -	2,6 -
	16,4	3,5	6,8	49,1	11,4	1,9	6,0	2,1	1,2	1,6

Tabell 2.1 Godkända valsedlar 1991 års och 1994 års val, partifördelning, i procent, Statistisk årsbok för Stockholm.

Kungsholmen-Essingen är det område som har högst utbildningsnivå. I Katarina-Sofia håller de sociokulturella faktorerna på att förändras. Distriktet utvecklas från ett arbetardistrikt till ett akademikerområde motsvarande Kungsholmen-Essingen. Enskede utvecklas också åt samma håll men inte i samma takt. Skärholmen samt de norra distrikten Kista, Rinkeby och Spånga-Tensta har det gemensamt att befolkningen har låg utbildningsnivå. Kista ligger något högre i utbildningsnivå beroende på utlokaliseringen av delar av Kungliga Tekniska Högskolan. Norra Farsta och Skarpnäck ligger på en genomsnittlig nivå. Nedan visas en tabell som beskriver utbildningsnivåer i olika distrikt.

	Folk- eller grundskole- utbildnin	Gymnasie- utbildning utbildning	Efter gymnasial	Uppgift saknas
<i>Grupp 1</i>				
Enskede	25	44	27	4
Kungsholmen- Essingen	16	42	39	4
<i>Grupp 2</i>				
Norra Farsta	31	45	20	4
Skarpnäck	29	44	23	5
Katarina-Sofia	20	41	35	4
<i>Grupp 3</i>				
Kista	27	41	23	9
Skärholmen	34	43	17	7
<i>Grupp 4</i>				
Spånga-Tensta	30	39	21	10
Rinkeby	39	28	10	22

Tabell 2.2 Befolkningens, 16-74 år, högsta utbildningsnivå 1993-12-31. Statistisk årsbok för. Stockholm. Radprocent

2.3 Konkurrensprogrammets tillkomst, diskussioner och utformning

De som har intervjuats har olika uppfattningar om konkurrensprogrammets historia. Egna tolkningar sker alltid när man försöker beskriva den. Därför blir bilden något olika hos olika aktörer. Det framgår också som tydligast i de distrikt där man haft en stor turbulens. Där skiljer sig bilden mer hos de intervjuade. Det finns dock ett antal genomgående drag som här kan ge underlag för en beskrivning av konkurrensprogrammets genomförande.

Efter beslut i fullmäktige om obligatorisk anbudsupphandling startade diskussionen med olika intensitet i distrikten. Samtliga distrikt utformade ett konkurrensprogram. I hälften av distrikten, Enskede, Skarpnäck, Katarina-Sofia, Spånga-Tensta, föregicks konkurrensprogrammets genomförande av en livlig politisk diskussion. I de andra distrikten har det inte varit någon större diskussion. De senare distrikten är Kungsholmen-Essingen, Norra Farsta, Kista, Skärholmen och Rinkeby. I Kungsholmen-Essingen var man ganska överens över partigränserna om att konkurrensutsättning var bra. De hade sedan länge konkurrensutsatt olika verksamheter. Därför var inte den politiska

diskussionen särskilt intensiv. I Rinkeby var man överens över partigränserna om att konkurrensutsättning var fel. När det gäller de andra distrikten fanns en pragmatisk syn på konkurrens som kan genomföras vid behov. I dessa distrikt har man haft en lång tradition av att samarbeta över partigränser och såg därmed inte konkurrensen som en särskilt politisk fråga.

En konfliktfylld diskussion förekom framförallt i distrikt där frågan partipolitiserades. När motivet till konkurrens sammankopplades med privatisering komplicerades frågan ytterligare. Otydligheten skapades från centrum. Genom de åtgärder som föreslogs via finansgruppen bl a med stöd för externa företag som ville etablera sig och avknoppning mm, blev kopplingen till en privatisering tydlig. Dessutom användes ordet privatisering i några promemorior. Under processens förlopp omformades inriktningen mot en konkurrensutsättning. I några distrikt blev diskussionen ändå väldigt infekterad. Varje handling kom att tolkas som för eller emot privatisering, oavsett om handlingen hade beröring med detta ämne.

Att konkurrensutsätta befintliga verksamheter har varit svårare än att upphandla vid nyproduktion. När drift i nyproduktion har upphandlats har egen regi i regel inte lämnat anbud. I samtliga distrikt vid konkurrens av befintlig verksamhet har också egen regi verksamheter deltagit med anbud.

När den egna verksamheten vunnit har objektet benämnts intraprenad. I hälften av distrikten finns intraprenader. I ett av distrikten hade man redan upphandlat ett objekt innan beslutet om obligatorisk konkurrensutsättning kom 1993. En avgörande skillnad finns här. Den egna personalen fick då inte delta med ett eget anbud. Konkurrensen var enbart extern. Från och med konkurrensprogrammets införande deltar den egna personalen med anbud.

De distrikt som startade tidigt med upphandling klarade i flera fall att införa konkurrens enligt sina ambitioner. Dessa distrikt hade antingen en tydlig borgerlig majoritet eller en pragmatisk inställning till konkurrens.

Konkurrensutsättningen på dagordningen

När beslutet fattats i fullmäktige utnyttjades olika kanaler för att frågan så småningom skulle hamna på dagordningen i distriktsnämnderna. En kanal gick via de politiska partierna och nämnden och en via tjänstemannaledningen. Den senare präglades av kontakten med tjänstemän i stadshuset. Denna kanal fungerade effektivt. I flera fall var det förvaltningscheferna och deras kolleger

som informerade politikerna i distriktet, att nu gällde obligatorisk konkurrens.

Diskussionen i de politiska partierna anges inte ha varit särskilt omfattande. Den aktiva diskussionen i partierna skedde i fullmäktigegruppen inför beslutet. De lokala politikerna deltog inte i beslutet på annat sätt än om de var ledamöter i fullmäktige. I de fall politikerna var de som förde upp frågan på dagordningen i distriktsnämnderna så berodde det på deras vilja att lojalt följa fullmäktigebeslutet. Beslutsprocessen ansågs mycket toppstyrd.

I de distrikt där förvaltningsledningen på olika sätt såg som sin uppgift att stödja beslutet, var det den som förde upp frågan på dagordningen. I andra distrikt var det den politiska majoriteten som initierade en diskussion. Det var långt ifrån alla distrikt som var positiva till beslutet. De allmänt kritiska rösterna talade om centralstyrning och om att takten vid införandet av konkurrens var för hög. Andra åsikter var mer partipolitiska t ex socialdemokrater som vände sig mot konkurrensutsättningen av ideologiska skäl. Inom förvaltningen väcktes oro och förvirring. En av orsakerna till detta var att fullmäktigebeslutet inte var tydligt. Vad menade egentligen politikerna med konkurrens och vad förväntades?

De centrala direktiven uppfattades mycket olika. Några nämnder menade att de var mycket styrande och att samtliga distrikt skulle konkurrensutsätta 20% per år. Andra var mer avvaktande och menade att konkurrensutsättningen totalt för Stockholm skulle vara 20%, vilket inte gällde varje distrikt i sig.

Intervjuerna med enhetscheferna visar också tydligt att förvaltningsledningen hade ett stort inflytande över om konkurrensutsättning skulle införas eller ej. En person menar att socialchefen gillade idén och därför handlade man snabbt i distriktet. En annan person menar att förvaltningschefen inte gillade idén och därför dröjde genomförandet.

Konkurrensprogrammets utformning

I distriktet utformades konkurrensprogrammet efter förslag från tjänstemännen. De föreslog vad som skulle konkurrensutsättas. Inte i något distrikt anger man att det förekommit några större partipolitiska diskussioner kring valet av objekt. Däremot var det omfattande diskussioner i distriktsnämnderna, som tidigare nämnts, om motiven och takten. Hur konkurrensprogrammet skulle formas ansågs vara starkt reglerat från centralt håll.

Vem driver genomförandet

Aktiviteten och intensiteten i konkurrensprogrammets genomförande berodde mycket tydligt på ledningens, den politiska eller förvaltningens, inställning. I vissa distrikt var

förvaltningsledningen drivande. I andra den politiska ledningen. Tydligast var politikerna i distrikt som hade en stark borgerlig majoritet.

I de distrikt där förvaltningschefen var positiv och ställde sig bakom politikerna fick programmet stor genomslagskraft. Förvaltningschefens positiva inställning ska inte enbart tolkas som om han eller hon delade politikernas åsikt, utan det handlar snarare om att de hade en positiv inställning till förändringar eller att de alltid lojalt genomförde den politiska majoritetens beslut. Den dåvarande oppositionen och majoriteten har mycket olika åsikter om förvaltningsledningens roll i samband med konkurrensutsättningen. Den borgerliga majoriteten ansåg att tjänstemännen lojalt skulle genomföra konkurrensprogrammet. Oppositionen menade däremot förvaltningsledningens roll var att också ge oppositionen information och inflytande över frågor. Också tjänstemännen själva har olika uppfattningar om sin roll som lojalt följande majoriteten eller fullständigt neutrala .

I ett av distrikten anses förvaltningsledningen särskilt tydlig i sitt stöd för majoriteten. Oppositionen drev motståndet mot konkurrens mycket aktivt och fick på olika sätt genomslag för sina åsikter. De använde alla medel de kunde. Oppositionen ansåg sig dessutom motarbetad av förvaltningsledningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att tjänstemännen uppfattas ha haft ett stort inflytande över processen. När politikerna inte kunde vara tydliga och hamnade i politiska diskussioner var det tjänstemännen som drev processen. De kom med förslag och kunde driva på eller bromsa arbetet. I de distrikt där politikerna aktivt drev processen blev utrymmet för förvaltningen mindre.

Information

Informationen under konkurrensutsättningen anses av ungefär hälften av de intervjuade ha varit bristfällig. Mycket av motståndet hos personalen anses bero på okunskap och brist på information. Ibland var också informationen felaktig. Någon entydig bild om vem som spred informationen har inte utkristalliserats. I vissa fall var det politikerna, i andra förvaltningsledningen och i ytterligare fall massmedia. Avsaknad av politisk tydlighet och enkelhet kring termer och språk efterlyses både av förvaltningsledningen och politikerna själva. Information anges som nyckel till framgång. I sociala verksamheter är den än viktigare, eftersom konkurrens där historiskt är mycket främmande. Socialtjänsten anses präglad av idealitet och solidaritet som naturligtvis påverkar inställningen till marknadsorientering.

Enhetscheferna är mycket kritiska till informationen som gavs till dem när det gäller konkurrensprogrammet. Några av enhetscheferna läste om det i tidningen; andra skaffade sig information själva.

Kännedomen om konkurrensprogrammet varierar mellan brukarrepresentanterna. Det fanns några brukarrepresentanter som överhuvudtaget inte kände till konkurrensprogrammet. Det är framför allt det lokala pensionärsrådets representant som har kännedom om programmets tillkomst och utformning. Den största informationskällan var massmedia. I de distrikt där man hade många politiska diskussioner är kännedomen större än i de övriga. Det gäller också i de distrikt i vilka massmedia lyft fram missförhållanden, såsom i Kungsholmen-Essingen med "Trossen" och Spånga-Tensta med "Frista" samt Katarina-Sofia med ett studiebesök från ett amerikanskt vårdbolag.

Frågan politiserades

I de distrikt som politiserade frågan om konkurrens blev det mycket livliga diskussioner. I dessa distrikt kom diskussionen mycket att handla om privatisering. I flera av dessa distrikt syns en vänster - höger skala tydligt. Oppositionen ställde sig tveksam till konkurrensutsättning som ett mål i sig. Denna tveksamhet blev tydligast i distrikt där konkurrensutsättning och privatisering blandats ihop.

I distrikt där det fanns ett tydligt motstånd skapades ett tydliggörande av olika politiska uppfattningar. Oron hos personalen blev också mera påtaglig. Framförallt berodde detta på att personalen fick många olika budskap. Hotbilder målades upp. Rykten spreds om att allt skulle privatiseras. På olika sätt försökte politikerna använda personalen i den politiska diskussionen.

I några av distrikten spelade massmedia en avgörande roll för ryktesspridningen. Media omnämnde på ett aktivt sätt situationer med politisk turbulens för att fortsätta debatten. I flera fall anges att det som lyftes fram av massmedia handlar om missuppfattningar.

I ett av distrikten blev diskussionen minst sagt stormig. Diskussionen var mycket ideologiserad och spädades på av massmedia. En kontakt med ett utländskt företag i samband med diskussionen om kvalitetssäkring tolkades snabbt av media som att företaget skulle etablera sig i Sverige, för att driva äldreomsorg. Allt som hände i distriktet under denna tid kopplades till frågan om konkurrens eller ej.

Den politiska diskussionen om konkurrensutsättning innebar inte att flera objekt blev konkurrensutsatta. Däremot innebar det att man ideologiserade frågan. I flera av distrikten där man gjorde

detta blev andelen konkurrensutsatta objekt färre. Motivet anges vara att kraft och energi lades ner på att diskutera och värdera och inte på att handla. Det syns också tydligt att i traditionellt sett starka borgerliga fästen verkar också socialdemokrater åt höger. Medan starka socialdemokratiska fästen har borgerliga som är mera åt vänster. De centrala distrikten har det gemensamt att de har starkare fästen för de borgerliga partierna i valkretsarna. Framförallt gäller detta Kungsholmen-Essingen men också Katarina-Sofia och Enskede. Kungsholmen-Essingen har inte politiserat frågan om konkurrensutsättningen. Det främsta skälet är att de redan tidigare hade upphandlat verksamhet i extern regi. Katarina-Sofia och Enskede liknar varandra när det gäller valresultat. De har också båda politiserat frågan om konkurrensutsättningen. De norra distrikten, Skärholmen, Rinkeby, Kista och Spånga-Tensta, har mycket stark socialdemokratisk majoritet i valdistrikten. Enbart distriktet Spånga-Tensta har politiserat frågan. Även de södra distrikten, såsom Norra Farsta och Skarpnäck, har socialdemokratisk majoritet i valkretsen. Ett av distrikten har politiserat frågan om konkurrens. Vi kan inte säga att det finns något starkt samband mellan valdistriktens majoritet och politisering av frågan men det finns vissa mönster. Det är politikernas aktivitet och inställning till konkurrens som avgör om frågan politiseras och inställningen tycks ha en viss förankring i distriktens politiska kultur.

2.4 Konkurrensprogrammen i olika distrikt

Distrikt Enskede

I distrikt Enskede finns en hög andel äldre och en relativt omfattande konkurrensutsättning. Idag finns tre servicehus, två sjukhem, två ålderdomshem, tre gruppboenden och hemtjänstgrupper. Av dessa är dagligvaruleverans, två gruppboenden, ett sjukhem och ett hemstødsdistrikt konkurrensutsatt.

I samband med formandet av konkurrensprogrammet var nämnden överens om att konkurrensutsätta nyproduktion. Det var däremot mycket intensiva diskussioner i samband med konkurrensutsättning av befintlig verksamhet.

Årsta sjukhem, som renoverats/nyproducerats, innehöll ingen verksamhet och därför blev det naturligt att konkurrensutsätta detta inför nyöppnandet. Årsta sjukhem utgjorde dessutom 20% av äldreomsorgen, så nämnden beslutade att här genomföra en upphandling. Ett gruppboende, Skedviken, drevs sedan tidigare av

Frösunda center, dvs i extern regi. Ytterligare ett gruppboende och ett hemstödsdistrikt har konkurrensutsatts. Hemstödsdistriktet togs hem av egen regi och blev en intraprenad. Medan gruppboendet och Årsta sjukhem nu drivs i privat regi av Riksbyggen respektive Skandinaviska vårdbolaget. Dalens äldreomsorg som bestod av sjukhem och hemstöd skulle ha konkurrensutsatts under hösten 1994, men det genomfördes inte på grund av ändrade majoritetsförhållanden, efter valet. Enskede anger att de följt konkurrensprogrammets intentioner. Diskussioner har aktivt skett i nämnden om sekretessen i upphandlingen. Det skrevs mycket om konkurrens i lokalbladet. Brukarna informerades också på andra sätt. Informationen till brukare anses av både politisk och förvaltningsledning ha varit mycket omfattande.

Distrikt Kungsholmen-Essingen

Distriktet har relativt hög andel äldre och hög andel konkurrens. I distriktet finns tre sjukhem, tre servicehus, fyra gruppboenden, tre ålderdomshem och hemtjänst. Hälften av äldreomsorgen drivs i privat regi. Upphandling har skett när det gäller Serafens sjukhem som drivs av Grannskapsservice HSB, två hemvårdsdistrikt som drivs av Privatomsorg AB och två gruppboenden som drivs av Herden praktisk omsorg AB. Vid de flesta upphandlingarna har den privata entreprenören vunnit. I ett fall har egen regi vunnit och det gäller då en tidigare avknoppning från landstinget som upphandlades på nytt och kommunen vann. Redan tidigare fanns servicehuset Trossen i privat regi, drivet av Partena Care. Trossen som var ett kombinerat ålderdomshem, gruppboende och servicehus fungerade dåligt i kommunal regi, vilket var orsaken till att man lade ut det på entreprenad. Trossen blev föremål för diskussion i massmedia. De ansåg sig hitta missförhållanden, vilket blåstes upp. Det stärkte opinionen mot konkurrens och privatisering i distriktet.

I nämnden fördes inga större diskussioner om konkurrensutsättning. Däremot hade man flera synpunkter när det gäller styrningen från centrum, den ansågs otydlig. Processen med konkurrens har ansträngt relationen till personalen. I nämnden blev det en aktiv diskussion om avknoppning. Från Stadshuset uppmuntrades avknoppning. Nämnden ansåg dock att det knappast förelåg konkurrens vid avknoppning utan snarare privatisering. Konkurrensen skapades därför mellan olika personer som ville knoppa av verksamhet, som fick lämna anbud på samma objekt. Produktionschefen som ledde verksamheten lämnade också ett anbud från egen regi. Produktionschefen vann upphandlingen i

samtliga fall och det blev därför ingen avknoppning, då ingen av de anställda var konkurrenskraftig nog.

Distrikt Norra Farsta

Norra Farsta har relativt hög andel äldre och relativt begränsad konkurrensutsättning. I distriktet drivs all äldreomsorgsverksamhet i egen regi. I distriktet finns ett servicehus, ett ålderdomshem, två gruppboenden, fyra dagverksamheter och hemtjänstgrupper. När beslutet i fullmäktige om konkurrensutsättning kom fördes en diskussion i nämnden om svårigheten att välja ut objekt eftersom hela äldreomsorgen arbetade integrerat. Över de politiska gränserna var man överens om att konkurrensutsättningen inte skulle få bryta ett väl fungerande samarbete. För att hålla ihop samarbetet i Östra Hökarängen gjorde man området till en resultatenhet motsvarande intraprenad. På detta sätt gjordes förarbetet till en upphandling, samtidigt som man gav goda förutsättningar för egen regi att konkurrera. En diskussion om maktkoncentrationen till centrum var aktiv i distriktet.

Verksamheten Larmet upphandlades liksom restaurangerna. Båda dessa verksamheter drivs idag i extern regi. Det finns också ett sjukhem i Norra Farsta som drivs i form av stiftelse och har så alltid gjort. Konkurrensprogrammet innehöll också förslag om att konkurrensutsätta hela området Sköndal. Man förberedde detta på tjänstemannanivå, men valet kom emellan och arbetet avbröts.

Distrikt Katarina-Sofia

Katarina-Sofia har relativt hög andel äldre och relativt liten andel konkurrensutsättning. Idag drivs huvuddelen av äldreomsorg i kommunal regi. I distriktet finns ett sjukhem, två ålderdomshem, tre gruppboenden, ett servicehus och hemtjänst. De privata alternativ som finns i distriktet har varit privata sedan Gustav Vasas tid. Danvikens Hospital (i Nacka) är en stiftelse som startades för gamla och sjuka. Ett nytt avtal håller på att formars, så att det ska bli ett riktigt avtal enligt dagens krav. Ersta, också stiftelse, är ett stort sjukhem och ålderdomshem, där många gamla Söderbor flyttar in. Stortorp är även det en stiftelse. Utbyggnaden har inte varit tillräcklig inom Södermalm vilket gör att många gamla tvingas att lämna området. Ju mer äldreomsorg man bygger på Södermalm desto färre flyttar av de gamla.

Socialdemokraterna och vänsterpartiet reserverade sig i konkurrensprogrammet. De politiska diskussionerna var omfattande. Diskussionen präglades av mycket turbulens och var mycket ideologiserad. Tjänstemännen hade svårt att agera neutralt eftersom alla aktiviteter tolkades för eller emot konkurrens.

Orsaken till turbulensen anges vara olika referensramar, missuppfattningar och olika språkbruk.

En upphandling genomfördes fullt ut, Nytorosgården. Egen regi tog hem anbudet och det blev en intraprenad. Därefter konkurrensutsattes Sofiagården och Tullgården men där avbröts upphandlingen. Detta skedde under hösten 1994 vid valet. Föreslagen entreprenör lämnades återbud. Att konkurrensutsätta hemtjänsten var inte aktuellt med motivet att man då bara övergått till ett annat monopol.

Distrikt Skarpnäck

Skarpnäck har relativt hög andel äldre och relativt liten andel konkurrensutsättning. I distriktet finns ett servicehus, ett delat ålderdomshem och sjukhem, ett gruppboende, två dagverksamheter samt hemtjänst. Det var en mycket livlig diskussion i nämnden när beslutet om konkurrensutsättning kom. Direktiven från stadshuset ansågs mycket oklara. Man var inte heller ense om hur verksamheter skulle väljas ut. Det beslutades att ett hemstödsdistrikt och ett servicehus i Hammarbyhöjden skulle konkurrensutsättas. Egen regi skulle också lämna anbud. Upphandlingen kom igång sent på våren 1994. Man annonserade och fick in sex anbud. Förvaltningen rekommenderade ett privat anbud. Valet kom med majoritetsskifte, vilket innebar att upphandlingen avbröts. Det var oklart hur man skulle göra vid avbrottet.

Idag drivs restaurangen i servicehuset och matdistributionen i privat regi. Man köper också platser på sjukhem i privat regi. Det anses bra eftersom man kan anpassa antalet platser till behovet. Sjukhemmet som ligger i distriktet drivs sedan tidigare i stiftelseform. Förankringen hos brukarna har varit mycket bra under processen.

Distrikt Kista

I Kista finns relativt låg andel äldre och relativt liten andel konkurrensutsättning. Det finns ett servicehus i varje stadsdel, Akalla, Husby och Kista. Från servicehusen utgår all äldreomsorg i respektive stadsdel. Det finns hemtjänst i varje stadsdel, totalt tre gruppboenden, två ålderdomshem och två dagcentra. Hittills har servicehus och öppen hemtjänst konkurrensutsatts i Akalla och Husby. I Akalla var det egen regi som tog hem anbudet och därmed bildade en intraprenad. Husby avknoppades i sin helhet. Det skrevs ett tvåårsavtal med den avknoppande entreprenören. Avtalet har nyligen förnyats (1995), efter ny upphandlingsomgång.

När konkurrensprogrammet togs lokalt hade man votering. Voteringen handlade inte bara om själva konkurrensutsättningen utan om volymen (20% per år). Nämnden var intresserad av att

pröva konkurrens. Det var inga större politiska kontroverser men det fördes en mycket bred diskussion inför beslutet om konkurrensutsättning. Reaktionen hos personal och brukare har varit blandad. När något har konkurrensutsatts har brev gått ut till personal och brukare.

Distrikt Skärholmen

I distriktet finns relativt omfattande konkurrensutsättning med få äldre. Totalt finns fyra servicehus med ett under avveckling, fyra ålderdomshem, ett sjukhem, två gruppboenden och tre dagverksamheter samt hemtjänst. Den stora volymen av verksamheter beror på att många äldre från centralare stadsdelar har fått flytta ut till de boendeformer som finns i Skärholmen fast de fortfarande är skrivna där de tidigare bodde.

Det var inga större politiska diskussioner inför konkurrensutsättningen. Snabbt fann man sig i beslutet och genomförde ett program enligt de direktiv som gällde. Man bestämde sig att konkurrensutsätta Sättras hela hemvårdsområde. Upphandlingen slutade med ett delat anbud. Entreprenören var billigast och hade specialkompetens inom demens, och fick halva området, medan den andra delen blev en intraprenad. Idag drivs hemtjänst, ålderdomshem och dagcentral i Sätra i egen regi och gruppboenden av Omsorg och boendeservice AB och ålderdomshemmet av Örtagårdens ekonomiska förening. Kvälls- och nattpatrullen drivs också i privat regi av Partena Care.

Distrikt Spånga-Tensta

I distriktet finns relativt begränsad omfattning av konkurrens och få äldre. Det blev mycket diskussioner inledningsvis. Idag finns i området två servicehus, ett sjukhem, tre gruppboenden och hemtjänst. I området har man konkurrensutsatt ett gruppboende. I privat regi drivs idag gruppboendet av Riksbyggen. I området finns också hemtjänst, kvälls- och nattpatrull, som drivs av Partena Care.

Konkurrensutsättningen har tydligt visat partiskiljelinjer. Det hände inte mycket i området. Entreprenörerna är inte intresserade av att lägga anbud i ett distrikt med mycket sociala problem. I konkurrensprogrammet bestämde man sig för att konkurrensutsätta gruppboende och restaurangen i servicehuset. Oppositionen var mycket aktiv mot konkurrensutsättningen. Det fanns också ett motstånd från ett av de borgerliga partierna.

Stadsdelsnämnd Rinkeby

I Rinkeby finns liten andel äldre och liten konkurrensutsättning. I distriktet finns ett servicehus, ett ålderdomshem, ett gruppboende och hemtjänst. All verksamhet drivs i egen regi. En av

verksamheterna, öppen hemtjänst, konkurrensutsattes och egen regi fick uppdraget. Man var överens mellan blocken om att konkurrensutsättning ska ske med måtta. Personalen reagerade mycket kraftigt mot konkurrens. Inget parti var särskilt positivt till att konkurrensutsätta hemtjänsten. De blev mycket glada då egen regi vann upphandlingen. Om man skulle konkurrensutsätta skulle det vara lätt avgränsbara enheter. Det var inte särskilt många entreprenörer som lade anbud på verksamheten då den ligger i ett område med rykte om stora sociala problem.

2.5 Upphandlingsprocessen

Tjänstemannastyrd upphandling

Upphandlingsprocessen har haft i stort samma utformning i samtliga distrikt. Processen har varit mycket professionellt inriktad. Det betyder att det framförallt är tjänstemännen som hanterat upphandlingen och att en affärsmässighet eftersträvats. De centrala direktiven, om att hantera processen på ett affärsmässigt sätt, uppfattades som mycket styrande. Med affärsmässighet menas att man hanterar processen enligt gällande praxis för upphandling. På byggmarknaden finns allmänna bestämmelser (AB 72) för hur upphandling ska ske, som bl a har tillämpats vid upphandling av äldreboende. För drift av verksamhet fanns inte denna praxis utvecklad. För att genomföra upphandling har en mängd utbildningar genomförts både lokalt och centralt. Olika mallar har också tagits fram. Tidigt var konkurrensgruppen aktiv, för att på olika sätt stödja distrikten. De markerade tydligt hur de ville att upphandlingen skulle ske.

Enhetscheferna menar att det rådde stor okunnighet om upphandlingsprocessen på alla nivåer, vilket också orsakade missuppfattningar. Få av enhetscheferna kan beskriva processen. Flera av enhetscheferna har också kommit in i bilden först efter konkurrensprogrammets genomförande.

Ny kompetens

Den kompetens som krävdes, affärsmässigt arbetssätt, var något nytt för distrikten. Nya lagar, såsom lagen om offentlig upphandling och den affärsetik som formats på den privata marknaden, måste följas. I några av distrikten köpte man konsulttjänster och jurister för stöd i arbetet. I de flesta distrikten inrättades också speciella tjänster för att sköta upphandlingen. Också för verksamhet i egen regi var det nytt att lämna anbud och skriva avtal. En stor svårighet

som påpekats är att verksamheten i egen regi var dåligt förberedd på de nya procedurerna. De hade inte heller så förfinade instrument som krävdes för att räkna fram anbud. Flera utbildningsinsatser genomfördes, både för dem som skulle upphandla och dem som skulle lämna anbud.

Valet av tidpunkt för annonsering var politiskt taktiskt

Även om politikerna inte var särskilt aktiva i upphandlingsprocessen blev valet av tidpunkt att gå ut mycket politiskt. Under hösten 1994 var denna fråga politiskt extra känslig eftersom ett val var förestående. I några distrikt "förhalades" frågan för att komma närmare valet, och ett troligt byte av politisk majoritet. Andra distrikt påskyndade upphandling och annonsering för att hinna med flera objekt före valet. Det handlade här om taktik snarare än politik.

Anbudsunderlaget en tjänstemannaprodukt

Anbudsunderlaget utarbetades av en person eller en mindre grupp. I samtliga distrikt fanns några som särskilt specialiserat sig på upphandlingsfrågor och som sedan arbetade fram anbud. I flera av distrikten fördes dock en politisk diskussion om hur detaljerade anbud skulle vara.

Beställar-utförarorganisation för tydlighet

I samtliga distrikt infördes någon form av beställar-utförarorganisation för att tydliggöra upphandlingsprocessen. Beställar-utförarorganisationen är mycket tydlig i ett av distrikten. Vid intervjuerna anges att det finns ett centralt beslut om att distrikten ska utforma en beställar-utförarorganisation vid upphandling. Motivet anges vara att man inte ska ge de egna verksamheterna fördelar framför externa verksamheter, när upphandling ska ske. Det ska inte vara personer med ett arbetsgivaransvar för egen regi som genomför upphandlingen. I andra distrikt har man inte inrättat en särskild organisation för beställning, utan man har enbart renodlat biståndsbedömarens roll som beställare.

I flera av distrikten har påpekats att den egna personalen måste ges stöd, annars hamnar de i underläge. De externa anbudsgivarna ansågs ha ett klart försprång i anbudsförfarandet genom tidigare erfarenhet. Diskussion om gamla lojaliteter och neutralitet vid upphandlingen fördes i två av distrikten. I ett av distrikten angav både politiker och tjänstemän att det största motivet till upphandling var att "vässa" den egna personalen.

När anbud på nya verksamheter gick ut var det alltid extern regi som tog hem anbudet eftersom det då inte fanns någon verksamhet i egen regi.

Politikerna inte aktiva i upphandlingsprocessen

Politikerna var inte särskilt aktiva i upphandlingsprocessen. Den politiska aktiviteten var däremot hög i samband med konkurrensprogrammet. Beslut om anbudsunderlaget togs alltid i nämnden. Sedan skedde annonsering.

De aktiviteter som följde, att nollställa anbud och göra jämförelser, förhandla och föra dialog med olika anbudsgivare, gjordes enbart av tjänstemän och ofta en mindre grupp. Ett distrikt avviker där man har haft en politisk referensgrupp. Denna grupp har kontinuerligt följt arbetet. I ett annat distrikt har presidiet följt upphandlingen. I detta fall finns dåliga erfarenheter av sekretessen. Rykten spreds till massmedia. Också i andra fall finns dåliga erfarenheter kring sekretesskravet. I ett fall visste entreprenören att den skulle förordas långt före nämnden.

I de flesta upphandlingar kände inte nämnden till vilka anbud som tillhörde vilka anbudsgivare, när de fattade beslut. Förvaltningen numrerade bara anbudet. Först efter beslut fick nämnden veta vem som var entreprenör. Också förvaltningsledningen i några av distrikten har valt att inte visa namnen på entreprenörerna, för att inte låta sig färgas av tidigare kunskap. Den anbudsgivare som förordades av tjänstemännen namngavs dock i de flesta fall när beslut fattades.

Enhetscheferna verifierar att politikerna inte deltog i processen. Ingen av enhetscheferna anger att de på något sätt hade kontakt med politikerna under processen.

Informationen var sparsam

Politikernas engagemang var begränsat till godkännande av anbudsunderlag och till själva beslutsfattandet. Under processens gång var informationen inte särskilt omfattande. Flera politiker i nämnden fick information först vid beslutstillfället. Genomgående var distriktens presidier mer insatta i processen än övriga politiker.

Också enhetscheferna var kritiska till informationen under upphandlingsprocessen. Någon löpande information från anbud till beslut förekom som regel inte. Konkurrensutsättningen innebar en stor oro hos personalen. Informationen gavs av tjänstemän.

3 En idealmodell

3.1 Inledning

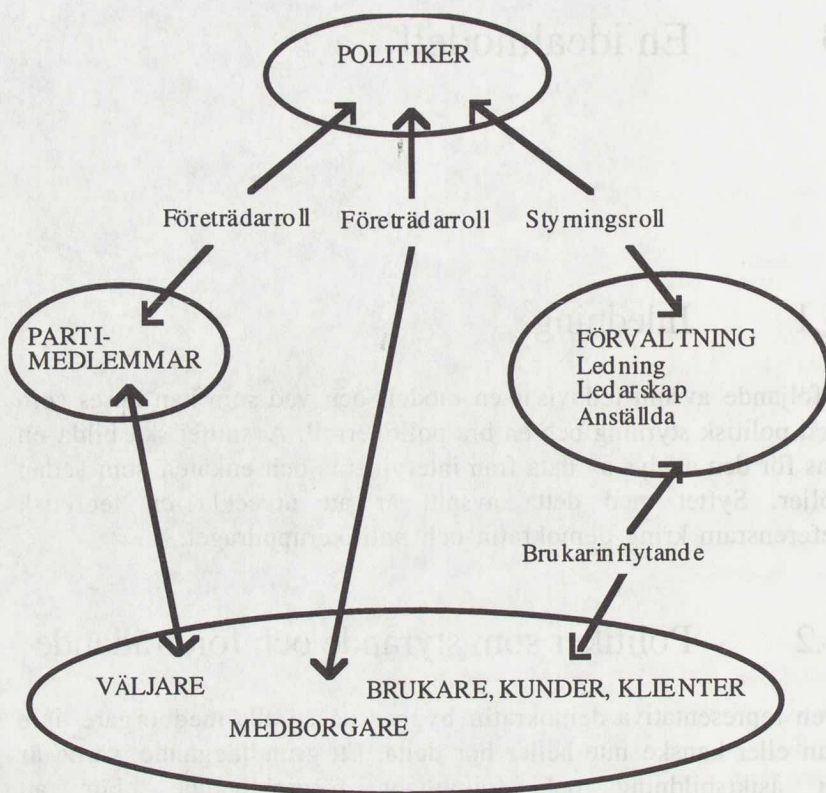
I följande avsnitt redovisas en modell och vad som kan anses som god politisk styrning och en bra politikerroll. Avsnittet ska bilda en bas för den analys av data från intervjuerna och enkäten som sedan följer. Syftet med detta avsnitt är att utveckla en teoretisk referensram kring demokratin och politikeruppdraget.

3.2 Politiker som styrande och företrädande

Den representativa demokratin bygger på att alla medborgare inte kan eller kanske inte heller bör delta. Ett grundläggande värde är fri åsiktsbildning och folkviljans förverkligande. För att åstadkomma representativitet måste det finnas en överenskommelse mellan väljare och valda. Partierna nominerar sina representanter som ska följa partiets politik. Medborgarnas deltagande förväntas ske via de politiska partierna (Hjern 1989, Montin 1996).

Grunden för det demokratiska systemet i kommunerna är legitimiteten bland medborgarna. För att skapa och återskapa legitimitet måste politiker inom systemet hela tiden vidta åtgärder. Den representativa demokratin är en sak mellan folket och dess representanter. Representanten kan betrakta sig som väljarföreträdare, ett följsamt instrument för väljaropinionen eller företrädare för partiets ståndpunkt (Wallin-Bäck-Tabor 1981).

Nedanstående förenklade modell illustrerar idealbilden för den svenska kommunala självstyrelsen.



Figur 3.1 Modellen för kommunal självstyrelse (jfr Nilsson 1993 och Hjern 1989)

I vårt representativa system har politiker två huvuduppgifter, dels som företrädare med relationer till medborgarna och dels som styrande med relationer till förvaltning och externa aktörer. Företrädarrollen avser politikernas relation till medborgarna med uppgift att som representanter registrera behov, problem och utmaningar samt föra fram krav från medborgare och olika grupper i samhället. Politikerna ska erhålla information i kontakt med medborgarna om behov, åsikter, synpunkter och krav som underlag för beslut. Flera statsvetare menar att det i en modern representativ demokrati är väsentligt att väljarnas inflytande över politikens innehåll bör vara större och mer direkt, än att vid val bevilja eller avslå de styrandes ansvarsfrihet (se t ex Premfors m.fl. 1994). De politiska partierna och deras handlingsprogram är här viktiga. Det program som partiet går till val på ger dem ett begränsat mandat hos väljarna att fatta beslut.

Styrningsrollen avser politikernas förhållande till förvaltningen. Här avses politikernas påverkan på anställda för att uppnå vissa mål. I beslutssystemet kommer allmänheten och olika grupper att ange ramar och gränser för politikernas handlande. Gränserna för beslutsfattande kommer att vara olika snäva i olika tidsperioder. Politikernas styrningsroll innebär att påverka i olika faser såsom planering, genomförande och uppföljning. I den politiska styrningen omvandlas information till handling. Styrningsrollen kan vid tillämpning ges olika innehåll, från snävt beslutsfattande till aktivitet i hela processen (Nilsson 1993).

Den lokala folkstyrelsemodellen kan beskrivas i termer av olika flöden och relationer. Det första flödet (politik in) utgörs av formulering, sammanvägning och utvärdering av idéer som ska vara styrande för den kommunala verksamhetens inriktning och omfattning. Medborgarnas inflytande förväntas ske i form av representativ demokrati. De enligt idealmodellen viktigaste aktörerna är partierna. Förväntningarna på partierna är att de ska föra fram medborgarnas problem och behov in i en demokratisk process som utmynnar i gemensamma målsättningar. Det är partierna i denna modell som har störst legitimitet genom sin folkliga förankring trots att det också finns andra organisationer och grupperingar som organiserar olika intressen. Det är sedan i fullmäktige som det förutsätts att det förs politiska diskussioner kring värderingsfördelningsfrågor. Det är i fullmäktige som direktvalda företrädare ska markera sina egna och partiernas ståndpunkter. Det andra flödet (politik ut) består av verkställande organ. Det politiska ansvaret innebär ansvar för verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Den politiska styrningen är tänkt att fungera enligt ett målrationellt handlande. Den lokala folkstyrelsemodellen kan beskrivas som en legitimerings- och styrningskedja med länkarna partier/folkrörelser - fullmäktige - nämnder - förvaltning. Modellen bygger på ett antal antaganden; för det första att det finns grundläggande idémässiga skiljelinjer mellan politik och "ickepolitik", för det andra att andra former av politiskt inflytande än via den representativa demokratin är av underordnad betydelse och för det tredje att kommunernas organisation handlar målrationellt (Montin 1996).

Frågor som rör administrationens roll har blivit allt mer centrala. Lekmannaförvaltningen har ersatts av en tjänstemannaförvaltning som styrs av valda politiker. Uppgifternas komplexitet och omfattning har krävt mer och mer specialiserade yrkesutövare. De reformer som genomfördes på 1970-talet har gått i riktning mot att stärka politikernas möjlighet att styra, besluta och kontrollera

(Norell 1989, jfr också Lokaldemokratikommittén 1993 och Förtroendeuppdragsutredningen 1989). Reformerna har även varit inriktade på att öka medborgarnas möjlighet att delta i beslutsprocessen. Politikernas styrningsroll innebär möjlighet att påverka i olika faser såsom planering, genomförande och uppföljning.

Flera forskare menar att en central fråga i kommunerna är hur man ska organisera den politiska processen, så att folkets och politikernas vilja slår igenom. Kommunalpolitikerna utgör endast en liten del av den kommunala verksamheten. Majoriteten av aktörer är förvaltningstjänstemän. Det finns i ett representativt system en inbyggd konflikt mellan de valdas uppgift att å ena sidan effektivt delta i det fortlöpande beslutsfattandet och å andra sidan att hålla sig underrättade om opinioner och stämningar hos sina väljare. Om de valda lägger för mycket tid på att läsa handlingar, samt förbereda och delta i kommunala sammanträden finns risk för isolering. De hinner då inte med att odla kontakterna med enskilda kommuninvånare eller organisationer i önskad omfattning (Wallin-Bäck-Tabor 1981).

Partipolitiseringen, verksamhetsexpansionen och kommunsammanslagningarna har starkt bidragit till att förändra de kommunala uppdragens karaktär. Från början var uppdragen personliga förtroendeuppdrag, som allmänt kända och dugliga personer fick. Under 1950-talet blev fullmäktigeuppdragen partimandat, genom att nomineringarna kontrollerades av partiorganisationerna. Genom sammanslagningarna förstärktes de lokala partiorganisationernas ställning och förtroendeuppdragen politiserades. Samtidigt kom besluten att få allt större räckvidd och allt större inslag av värdefördelning. Politisk ledning och samordning framträdde som allt väsentligare. En professionalisering på politikernivå utvecklades.

Utifrån idealmodellen innebär god politisk styrning och en bra politikerroll att politikerna har god kännedom om brukare och medborgare och deras behov. Kännedomen kommer i första hand från yttre aktörer. Den representativa demokratin innebär att förtroendevalda själva och via sina partier samlar in information om medborgarnas behov. Det kräver att de har täta och innehållsrika kontakter med medborgarna/brukarna.

3.3 Mål och politiska konflikter

Politikernas styrning av tjänstemännen blir avgörande för om folkets val ska genomsyra verksamheten. Rollproblemet har ökat

genom mål- och ramstyrning som ger förvaltningarna större handlingsutrymme. Politikernas målformuleringar ska ansluta till folkets vilja. Förvaltningen preciserar målen vid genomförandet. De som är verksamhetsansvariga lokalt riktar idag alltmer uppmärksamhet mot brukarna. Den traditionella politiska styrningen minskar och behovet av uppföljning och utvärdering ökar.

Offentlig verksamhet har tre styrsystem: det ekonomiska, det juridiska och det ideologiska. Samhällets begränsade resurser och olika lagar utgör ramen. Lagarna vilar på en ideologisk grund som styr verksamheten. I politiska institutioner är konflikten inbyggd, i motsats till i företagsstyrelser med ett gemensamt intresse. Politikerna ska representera olika intressen. Kommunerna är också styrda av politiker som är lekmän. Politikerna befinner sig även på distans från den dagliga verksamheten, i motsats till de anställda. Det skapar en lojalitetskonflikt. De anställda har ofta en starkare lojalitet med dem de tjänar än med sin arbetsgivare. Detta komplicerar politikernas möjlighet att styra verksamheten (Jönsson 1988). Den hierarkiska organisationen är managementstyrd. Benny Hjern menar att kommunerna under en lång period har betraktat sin situation som varande managementstyrd. Han menar att vi strävar efter en entydig målsituation, där få aktörer är inblandade. Det sägs ofta att politikerna ska ge entydiga mål. De intressanta och viktiga uppgifterna i samhället är knappast entydiga utan mångtydiga i måluppfattningen och med många aktörer inblandade (Hjern 1989).

Den traditionella organisationsmodellen för kommunal verksamhet är en representativ demokrati med en förvaltning som lojalt verkställer beslut. Planering och budgetering är väl anpassade till denna traditionella organisationsform. I en situation där kommunledningen istället uppmanar lokala enheter att på eget initiativ anpassa verksamheten till olika behov innebär det att lokala verksamhetsansvariga i högre grad kommer att rikta uppmärksamhet mot brukarna. Därmed minskar styrningen genom de traditionella styrinstrumenten och behovet av målsamverkan, uppföljning och utvärdering ökar.

Vi kan identifiera ett antal generella styrfunktioner. För det första handlar det om olika planeringsaktiviteter, nämligen att på grundval av definierade behov och problem formulera organisationens verksamhet och inriktning. För det andra handlar det om kontroll av prestationer och resultat, dvs uppföljning och utvärdering. Uppföljning är ofta av ekonomisk karaktär medan utvärdering är innehållsinriktad. Utvärdering innebär en mer uttömmande beskrivning av verksamheten än uppföljning.

Under senare år har kommunerna på olika sätt försökt att införa marknadsmekanismer. Det har skapat olika system för utbud och efterfrågan samt öka kraven på effektivitet och handling. Olika system för att överbrygga den konflikt som är inbyggd i demokratiska institutioner har utvecklats, bl a målstyrning. Forskningen om styrning och ledning i kommuner kan liksom ledarskapsforskningen delas in i olika skolor. Flera skolor visar på vikten av att tydliggöra skillnader mellan privat och offentlig verksamhet och att utveckla styrsystem för ökad effektivitet och måluppfyllelse. Det handlar ytterst om kommunernas legitimitet. Det är genom vad som åstadkommes som kommunernas maktavare i huvudsak legitimeras (Jönsson 1988). Det finns dock en risk att syftet att skapa bättre styrnings- och ledningssystem får effekten att demokratin förlorar i legitimitet bland medborgarna. Främst för att systemen genom sin komplexitet får allt svårare att tillmötesgå de krav och behov som medborgarna har. Legitimiteten är ytterst maktavarnas (Blom 1994 och Lundqvist 1991). Den centrala frågan är då: Hur försöker maktavarna att legitimera sig?

Ett klassiskt argument för att påvisa den offentliga sektorns särdrag är hänvisningen till komplexitet och målstruktur. Dessutom finns kravet på likhet och rättvisa, medan man i näringslivet lägger större tyngd vid effektivitet och konkurrens (Hagström 1988). Måluppfyllelse är svårt att mäta. Målen är mångfaldiga, uppgifter dåligt definierade och det finns inget entydigt facit över vad som är bra prestationer. Utifrån den fastställda politiska inriktningen skall nämnder, förvaltningar m fl formulera konkreta mål för olika verksamheter. Fullmäktige förväntas ange den politiska inriktningen utifrån idéer, behov och problem som framförts av partierna. Målen måste konkretiseras och hamna på en realistisk nivå för att förvaltningen ska hinna informera politikerna om vad som är möjligt inom givna ramar. Det är lätt att man hamnar i medel istället för mål vid sin strävan att konkretisera sig (Montin 1996). Det finns avgörande svårigheter med målbeskrivning i offentlig verksamhet. Därför är det väsentligt att utveckla bra uppföljningssystem för att kunna kontrollera prestation och resultat. Det är också viktigt att utveckla olika former för utvärdering av vad man åstadkommer och för vem.

Politik handlar om att ideologiska ställningstaganden och uppfattningar om det goda samhället möts och diskuteras. Politiska konflikter handlar då snarare om mål än medel. Målen innebär konkret att man bestämmer vilka grupper i samhället som prioriteras och vem som ska erhålla vad. Politikerna styr verksamheten genom att formulera mål och ange prioriteringar.

3.4 Kontroll och utvärdering

Det finns en rad olika aktiviteter som kan innefattas i begreppen uppföljning och utvärdering, bland annat budgetuppföljning, bokslut, enkäter/intervjuer, kontaktpolitikersystem och resultatuppföljning. Olika intressenter har olika uppfattning om vad uppföljning och utvärdering står för. Det beror naturligtvis på olika uppfattningar om vad som ska följas upp eller utvärderas och hur det ska gå till. Ytterst handlar uppföljning och utvärdering om att skapa information som i sin förlängning ska användas till något. Syftet med informationen varierar beroende på vem som efterfrågar den, t ex om det är en kommunledning, ekonomiskt ansvarig eller verksamhetschef.

Kommunen kan delas in i tre dimensioner: en politisk, en ekonomiskt/administrativ och en professionell. Det finns för var och en av dessa dimensioner ett intresse av att utvärdera och följa upp, men syftet sammanfaller inte alltid. Den politiska dimensionen innebär att föra upp behov på dagordningen, fatta beslut och kontrollera hur olika gruppers behov tillgodoses. Syftet är att kontrollera vem/vilka som har erhållit vad.

Moderna styrningsideologier, såsom målstyrning och resultatstyrning, lägger tonvikten på att formulera vad organisationen ska åstadkomma samt resultatkontroll. Den ekonomiskt/administrativa dimensionen strävar efter rationalitet och har till syfte att kontrollera resurs/prestation.

Den professionella dimensionen innebär att kontrollera nyttan av olika insatser, dvs hur man organiserar kompetens för att hantera olika problem.

Uppföljning innebär att rutinmässigt och fortlöpande samla in och sammanställa information om kvantitet, dvs resursinsatser och prestationer samt kvalitet såsom professionell kompetens och brukare/klientuppfattning. Uppföljningen kan bara ge en indikation på kvalitet. Den kan aldrig ge ett självständigt underlag för kvalitetsbedömning. Begreppet kvalitet inom offentlig sektor är mycket omtvistat. Vad är kvalitet och går den att mäta? Vems kvalitet och för vem? Kvalitet handlar ofta om upplevelser och förväntningar.

Den professionella utvärderingen handlar mycket om att bedöma resultat utifrån brukarnas situation och behov. Att vara professionell innebär att se enskilda behov och finna lämpliga former för att lösa dem. Det innebär även samarbete för brukarnas bästa, vägt mot effektivitet och produktivitet.

Den politiska utvärderingen har inte samma karaktär av faktaisamling utifrån preciserade mål och kvalitetskriterier. Även här är

det fråga om att värdera kvalitet, men kriterierna för vad som är god kvalitet kan variera, beroende på politiska ideologier och politisk viljeinriktning.

En grundläggande förutsättning för att bibehålla den politiska styrningen av verksamheten är att den utvärderas. God politisk styrning innebär att politikerna erhåller underlag från förvaltningen för att kunna bedöma verksamhetens kvalitet och för att kunna göra omprioriteringar.

3.5 Konkurrens och privatisering

När kommunal verksamhet började läggas ut på entreprenad inom det mjuka området skrevs stora rubriker om att verksamheterna privatiserades. Så småningom när man fick klart för sig hur begreppen kring huvudmannaskap, kontroll, finansiering och produktion hör ihop blev bilden en annan. Företeelsen kom senare att beskrivas som verksamhetsentreprenader eller alternativa produktionsformer (Fridolf 1993).

Försöken att införa företagsliknande former i kommunerna följer olika spår. Ett spår innebär att verksamheter bryts ut ur den kommunala verksamheten och organiseras i företagsform genom entreprenad eller bolag. Ett annat är att förvaltningsorganisationen lånar element från företag med internprissättning, resultatenheter mm. Det tredje spåret är att medborgare görs till kunder vilket kan innebära checksystem och utökning av användningen av avgifter. Det första spåret, dvs att ändra driftsformen är framförallt vanligt inom det tekniska området, men har som tidigare nämnts även utvecklats till den mjuka sektorn. Upphandling genom konkurrens har som regel förekommit när verksamhet av tradition lagts ut på entreprenad. Idag finns det genom lagen om offentlig upphandling en skyldighet till detta (Forsell 1994).

Begreppet privatisering förekom första gången 1983 i amerikanska ordböcker. Ordet har blivit lika värdeladdat som "socialisering". Man har sagt att ordet är skapat för att fungera som symbol för att dramatisera konflikten om välfärdsstaten. Länge var privatisering liktydigt med försäljning av statlig egendom bl a i Storbritannien. Lennart J Lundqvist (1991) har i nedanstående figurer visat på olika privatiseringsalternativ. Det intressanta med matrisen är att den visar att privatisering kan innebära en mängd olika mönster och alternativ av ändrad ansvarsfördelning mellan offentlig och privat sektor.

Aktivitet	Huvudmannskap							
	Offentlig				Privat			
Reglering	Offentlig				Privat			
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktion	off.	Privat	Off.	Privat	Off.	Privat	Off.	Privat

Att låta privata företag sköta det som tidigare varit offentlig produktion på entreprenad är den mest kända och omdiskuterade metoden för privatisering. Till vem privatiseringen då sker får sökas vidare än bara marknaden eller individen. Fem alternativ kan urskiljas, folkrörelser, korporativa organ, yrkesorganisationer, marknadsagerande producenter och brukare/klienter.

Den bakomliggande idén med konkurrens är att tjänsteproduktion i statlig och kommunal regi ofta innebär en producent. Det är svårt att mäta och kontrollera kostnadseffektiviseringar vid monopol. Genom att låta andra aktörer lämna konkurrerande anbud kan kostnaderna sänkas. Villkoret är att den offentliga sektorn har kraft och kompetens att hålla kvar makten över reglering och finansiering. Den statliga och kommunala myndigheten måste då se till att verklig konkurrens skapas. Anbudsförfarandet måste garantera att de politiskt fastlagda målen för servicenivå, kvalitet, pris, lokalisering och frekvens kan uppnås.

Vi har tidigare redovisat att politiska konflikter handlar om mål snarare än medel, dvs om vem som ska erhålla vad snarare än om konkurrensutsättningen i sig. Konkurrensutsättningen är då inte en ideologisk fråga utan det är föreställningar om det goda samhället och prioriteringar som är ideologiska frågor. Konkurrens mellan externa och interna enheter ska då ske på lika villkor. Det innebär att varken egen regi eller extern regi gynnas. Det bedöms heller inte vara svårare att utvärdera och kontrollera extern verksamhet, framför verksamhet i egen regi eller tvärtom.

4 Att bedriva politik

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas hur politikerna uppfattar sig ha kännedom om de äldres situation. Vi beskriver hur politikerna får kunskap och information. Vi beskriver också politikernas uppfattning om sina kontakter med olika brukare/medborgare. De data som redovisas bygger på intervjuer med politiker, socialchefer, enhetschefer och brukarrepresentanter. Data kompletteras också med enkätsvar. Vi försöker att systematiskt, med hjälp av intervjuavaren, analysera olika påståenden utifrån vad politikerna säger och vad de faktiskt gör. Det senare är svårare eftersom både enkäten och intervjuerna med politikerna faktiskt ger utslag för en åsikt.

Tre hypoteser bildar underlag för analysen

- Politikerna uppfattar att de har god kännedom om de äldres situation
- Politikernas kännedom kommer i första hand från yttre aktörer
- Politikerna har täta och innehållsrika kontakter med medborgare /brukare

4.2 Vad är politik?

Politikernas definition

Politik anges av samtliga intervjuade handla om en vilja att påverka samhället. De flesta menar också att politiken bygger på ideologier och olika åsikter om utveckling av samhället. Bland de intervjuade finns två ytterligheter, när det gäller politik inom äldreomsorgen. Den ena ytterligheten handlar om behoven. Politik inom äldreomsorgen blir då att slå vakt om att behoven ska styra och att skapa förutsättningar för att behoven blir tillgodosedda. Den andra ytterligheten handlar om resurser och politiken inom äldreomsorgen blir då till frågor om medelstilleddning. Vi kan i intervjuerna inte utläsa några större skillnader mellan de olika distrikten vad gäller synen på politik. Däremot kan vi av

intervjuerna utläsa skiljelinjer i synen på politik mellan politiker från olika partier.

Intervjuerna visar att det framförallt är borgerliga politiker som definierar politik som medelstilldelning medan socialdemokrater och vänsterpartister har uppfattningen att politik handlar både om resurser och verksamhetens innehåll. Nedan ges exempel på politikernas definitioner av vad som är politik inom äldreomsorgen. För de folkpartister som intervjuats är politik att fatta beslut, att formulera mål. Rätten till eget rum för de äldre är ett viktigt mål. För moderater är politik medelstilldelning, att formulera mål så att de äldre får goda livsbetingelser, att fördela resurser, att låta de gamla bestämma hur de vill ha det. För socialdemokrater är politik att förverkliga handlingsprogrammet inom äldreomsorgen, anslå resurser, besluta om organisation och kvalitet samt skapa brukarinflytande. Politik är också för dem antal platser och servicenivåer. För vänsterpartister är politik frågan om fördelning och inriktning samt att skapa goda förutsättningar för verksamheten.

4.3 Kännedom om de äldres situation

God kännedom

Intervjuerna med politikerna och socialcheferna ger intryck av att politikerna har god kännedom om de äldres situation och behov. Den beskrivning politikerna gör av sitt eget distrikt ger också en bild som stämmer väl överens med den bild som socialcheferna ger. Huvuddelen av de förtroendevalda bor också i det distrikt de verkar i som politiker. När de intervjuade sedan värderar hur de äldre har det i olika distrikt skiljer sig denna värdering åt i några fall. De flesta anser dock att de äldre, med hänsyn till rådande ekonomiska förhållanden, har det relativt bra. Flertalet ser med oro på framtida neddragningar. Enkätsvaren visar också att politikerna uppfattar sig ha god kunskap om de äldres situation. Det är 58 % som anser att de har mycket god eller god kunskap. Det kan noteras att denna kännedom bland de intervjuade anges vara högre. Detta kan förklaras antingen med att de som intervjuats är ledande politiker i distriktet, som i regel lägger ner mer tid på politiken eller av metodskäl, dvs frågeformuleringen i enkäten. Frågan kan uppmana till att man anger ett önskvärt tillstånd.

	Mycket god kännedom	God kännedom	Ganska god kännedom	Ganska dålig kännedom	Dålig kännedom
Totalt	15	43	39	3	0

Tabell 4.1 Politikernas bedömning av nämndens allmänna kännedom om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation i sitt distrikt. Radprocent. N=147

Vid en jämförelse mellan de olika distrikten kan ett antagande vara att de distrikt som har hög andel äldre prioriterat äldreomsorgen och därmed har bättre kännedom om de äldres situation. Ett annat antagande kan vara att de som haft relativt hög konkurrensutsättning har tvingats genomlys verksamheten och därmed har bättre kännedom om de äldres situation. Vid en genomgång av distrikten kan vi inte se att distrikt med hög andel äldre har större kännedom om deras situation. Däremot kan man notera att de sociala nätverken i dessa distrikt anses vara mer utvecklade. Vi kan inte heller se att politikerna i de distrikt som har hög andel konkurrensutsättning har mer kännedom om de äldres situation. De distrikt som utmärker sig i intervjuerna när det gäller kännedom om de äldres situation är Kista, Rinkeby och Katarina-Sofia. I Katarina-Sofia har man gjort en undersökning av de äldre både i och utanför äldreomsorgen. Denna undersökning har varit ett viktigt underlag för politikerna. I Kista har politikerna kontinuerligt genomfört studiebesök och hembesök. Rinkeby har en struktur med ett avgränsat geografiskt område, som de intervjuade anger vara orsaken till god kännedom.

Enkätsvaren, tillsammans med intervjuvaren, ger beskedet att det inte finns något samband mellan kännedom om de äldres förhållanden och andel äldre respektive andel konkurrensutsättning i distrikten.

	Mycket god känne- dom	God känne- dom	Ganska god känne- dom	Ganska dålig känne- dom	Dålig känne- dom	N
<i>Grupp 1:</i> Kungsholmen- Essingen	0	58	42	0	0	7
Enskede	0	50	38	12	0	8
<i>Grupp 2:</i> Norra Farsta	29	29	42	0	0	7
Skarpnäck	28	29	43	0	0	7
Katarina-Sofia	12	38	50	0	0	8
<i>Grupp 3:</i> Skärholmen	13	25	62	0	0	8
Kista	9	50	50	0	0	6
<i>Grupp 4:</i> Spånga-Tensta	15	57	28	0	0	7
Rinkeby	29	29	42	0	0	7

Tabell 4.2 Politikernas bedömning av nämndens allmänna känne-
dom om de äldres levnadsförhållanden och situation i sitt distrikt, i
de utvalda distrikten. Radprocent N=6-8 för varje distrikt. N=65.

Resultatet av denna sammanställning visar att de flesta anser att de har god kännedom om de äldres situation i distrikten. Andelen äldre har ingen betydelse för variationerna. Det finns likheter mellan distrikt som både har hög och låg andel äldre. Inte heller andelen konkurrensutsättning visar på några större likheter i kännedom.

*Bilden verifieras inte av enhetscheferna och brukarrepresen-
tanterna*

Enhetscheferna verifierar inte bilden av att politikerna har god kännedom om de äldres situation. De anger att politikerna mycket sällan träffar äldre. Det är enbart två av de femton som anger att de vet att politikerna på olika sätt har kontakt med äldre.

Följande citat får illustrera enhetschefernas åsikter:

”Politikerna har inte särskilt bra kunskap om de äldres situation. Politikerna tror att gamla på servicehus inte behöver vård, utan är pigga gamla tanter som sitter och stickar”

Några av de intervjuade menar dock att politikerna är medvetna om behoven men att de inte har råd att göra något åt situationen.

Ungefär hälften av brukarrepresentanterna anser att de förtroendevalda håller sig dåligt informerade om de äldres situation. Det är framförallt pensionärsorganisationerna som har den åsikten. De anser att politikerna mycket sällan besöker eller har kontakter med äldre. Representanterna för de lokala pensionärsråden anser dock att politikerna har god kännedom om de äldres situation.

Brukarrepresentanterna anser sig ha god kännedom om de äldres situation. Några har en avvikande mening. De menar att de framförallt känner behoven hos de friska pensionärerna. Denna bild verifieras av enhetscheferna. De anser att brukarrepresentanterna har allt för dålig kännedom om de sjuka äldre. Många enhetschefer menar att de får representera de äldre sjuka.

I flera av distrikten är bilden av de äldres situation inte överensstämmande mellan brukarrepresentanter, enhetschefer och politiker. Det gäller t ex Enskede, Kungsholmen-Essingen och Norra Farsta.

4.4 Viktigaste informationskällorna

Vi har tidigare antagit att politikerna i första hand hämtar sin information från yttre aktörer. Det skulle då innebära att informationen hämtas från medborgare, brukare, brukarrepresentanter osv. Beskrivningen ovan tyder på att de intervjuade politikerna anser att de har god kännedom om de äldres situation. Överensstämmelsen mellan socialchefens uppfattning om de äldres situation i distriktet och politikernas uppfattning om denna kan tyda på att politikerna i första hand hämtar sin information från socialcheferna.

Vilka är då informationskällorna?

Politikerna anger att de viktigaste informationskällorna är socialchefen och äldreomsorgschefen. Det är framförallt tjänstemän som de får sin information från. De intervjuade anger att informationen ges vid föredragningar på sammanträden och genom olika dokument. En tredjedel av politikerna är också ute i verksamheten och träffar anställda och informerar sig på detta sätt. I stort sett alla politiker anger att de träffar olika medborgare genom sitt politiska engagemang. Ingen anger att man förmedlar sina intryck från kontakter med olika medborgare till nämnden eller andra politiker. Fem anger att de genom att bo i distriktet och

delta i samhällslivet där, får bra kännedom om de äldre. Det är ytterst sällan äldre hör av sig till politikerna. Förutom förvaltningsledningen som den viktigaste informationskällan anger politikerna andra viktiga källor. I Enskede går politikerna kontinuerligt runt på enheterna. I Katarina-Sofia anges det lokala pensionärsrådet som en viktig informationskälla. Nämndens politiker har också delat upp sig i olika ansvarsområden. I Kista liksom Skärholmen anges enskilda medborgare, som man träffar i föreningar och på torget, som viktiga. Att besöka äldreverksamheten och träffa brukare är viktigt i Kungsholmen-Essingen liksom Norra Farsta. I Spånga-Tensta och Skarpnäck är de äldre själva och deras anhöriga viktiga informationskällor. I Rinkeby är en viktig informationskälla föreningslivet.

De intervjuade socialcheferna anger att de får sin information av äldreomsorgschefer och personal i verksamheten. Biståndsbedömare är en viktig informationskälla. Befolkningsstatistik, distriktets egen statistik och folkhälsostatistik anges också som viktiga källor. Det genomförs även enkäter till brukare i flera distrikt t ex i Kista. I några av distrikten har djupare undersökningar genomförts. I Katarina-Sofia t ex har en studie över alla hemmaboende över 80 år genomförts. I flera av distrikten finns förtroenderåd på servicehusen. Några av socialcheferna lyfter fram dessa och lokala pensionärsråd som viktiga informationskällor, t ex i Norra Farsta. I Rinkeby är föreningarna betydelsefulla. Besök ute i verksamheten och samtal med brukare är viktiga kanaler i Skärholmen. Informationen från specialister och andra aktörer utanför kommunen har också stor betydelse för flertalet av socialcheferna. Socialcheferna menar att politikerna hämtar sin information muntligt från tjänstemän och fackkunniga, från olika dokument och rapporter och från pensionärsorganisationer. Olika planeringsdokument och verksamhetsplaner anses mycket väsentliga för informationen till förtroendevalda.

	Mycket stor betydelse	Ganska stor betydelse	Ganska liten betydelse	Ingen betydelse
Tjänstemän i nämndens kansli	37	42	17	4
Enskilda ledamöter	10	36	49	5
Chefer och arbetsledare inom äldreomsorgen	41	44	13	2
Ovrig personal i äldreomsorgen	17	52	27	4
Pensionärsorganisationer	12	39	38	11
Lokala partiorganisationer	3	38	46	12
Enskilda äldre eller anhöriga	39	36	21	4

Tabell 4.3 Betydelsen av olika informationskällor för kännedom och kunskap om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation. Radprocent. N=145-148.

Resultatet visar mycket tydligt att politikerna hämtar sin information framförallt hos tjänstemän och chefer. Också enskilda äldre och anhöriga är viktiga informationskällor. Däremot är inte de lokala partiorganisationerna eller andra ledamöter i nämnden lika viktiga. Utifrån siffrorna i ovanstående tabell med den totala bilden har två av de viktiga informationskällor, tjänstemän och chefer, samt två av de mindre viktiga informationskällor, ledamöter och partiorganisationer, brutits ned på distriktsnivå för att kunna se skillnader och likheter mellan distrikten.

		Chefer	Tjänstemän	Enskilda ledamöter	Partier	N
<i>Grupp 1</i>	Kungsholmen-Essingen	85	100	56	42	7
	Enskede	100	74	37	63	8
<i>Grupp 2</i>	Norra Farsta	100	70	0	57	7
	Skarpnäck	100	70	0	57	7
	Katarina-Sofia	75	75	87	25	8
<i>Grupp 3</i>	Skärholmen	87	75	50	28	7
	Kista	100	40	0	66	6
<i>Grupp 4</i>	Spånga-Tensta	85	100	50	42	7
	Rinkeby	100	85	71	43	7

Tabell 4.4 Andelen svaranden i respektive distrikt som anser att chefer, tjänstemännen, enskilda ledamöter respektive partier har ganska stor eller mycket stor betydelse för kännedom och kunskap

om de äldres levnadsförhållanden och situation. Procent. N = 6-8 per distrikt. N=64.

Vi kan inte se några samband mellan hög eller låg andel äldre när det gäller informationskällor. Skillnaderna är allt för stora. Inte heller finner vi några likheter mellan distrikt som har omfattande respektive begränsad konkurrensutsättning. Ledamöterna i Kungsholmen-Essingen och Spånga-Tensta har ungefär liknande uppfattning. Det ena distriktet har omfattande konkurrensutsättning och hög andel äldre. Det andra distriktet har låg andel äldre och begränsad andel konkurrensutsättning. Katarina-Sofias och Skärholmens politiker svarar också på liknande sätt. Dessa distrikt skiljer sig åt vad gäller andelen äldre, hög respektive låg. Politikerna i Norra Farsta och Skarpnäck har liknande uppfattning om informationskällor. Dessa distrikt liknar däremot varandra, med hög andel äldre och begränsad konkurrensutsättning.

Ingen av de intervjuade anger de politiska partierna som en viktig informationskälla. Av enkätsvaren kan vi se att Norra Farsta, Skarpnäck och Kista hämtar information via de politiska partierna. Rinkeby och Katarina-Sofia hämtar också sin information via enskilda ledamöter, vilket också stämmer väl med intervjuerna. I Katarina-Sofia har man, som tidigare nämnts, delat upp nämndens ledamöter på olika ansvarsområden. I Rinkeby informerar ledamöterna varandra vid sammanträden.

Enhetscheferna informerar sig inte via politiker

Enhetscheferna anser att politikerna främst informerar sig via tjänstemännen och statistik/enkäter. Socialchefen och äldreomsorgschefen lyfts fram som viktiga informationskällor för politikerna. Ingen av enhetscheferna anger att de hämtar sin information från politikerna. Brukarrepresentanterna anser att politikerna får sin information från pensionärsföreningarnas möten och vid möten med äldre. Det lokala pensionärsrådet anges vara en viktig informationskälla. Det är ingen som anger att politikerna informerar sig via förvaltningen. Där skiljer sig både politikernas, socialchefernas och enhetschefernas uppfattningar. Brukarrepresentanterna anger inte i något fall att det är politikerna som informerar dem om de äldres situation.

Samtliga data, utom intervjuerna med brukarrepresentanterna, tyder på att politikerna informerar sig via förvaltningen. Det är också mycket sällsynt att politikerna själva informerar förvaltningen eller brukarrepresentanterna om de äldres situation.

4.5 Kontakten med medborgare och brukare

Kontakt inte särskilt frekvent

De intervjuade politikerna anger att det händer att äldre eller anhöriga ringer direkt till dem. Men det sker mycket sällan. Orsaker till att politikerna blir kontaktade är klagomål eller att någon vill ha plats på ett servicehus eller ålderdomshem.

Kontakten med medborgare generellt sker dock mer frekvent. Det är framförallt barnfamiljer som hör av sig om barnomsorgen. En fjärdedel av politikerna anger att de har mycket kontakt med medborgarna genom ett aktivt föreningsliv, kyrkan eller genom att röra sig ute i samhället på olika sätt.

En tredjedel av politikerna anger att de är kända i sitt distrikt och därför ofta blir stoppade på gatan. Det gäller bl a Kungsholmen-Essingen, Kista och Skärholmen. I Rinkeby finns tre pubar dit invånarna går och träffas. Man går inte hem till varandra utan till puben. Dit kan politikerna gå för att få kontakt och synpunkter. En av politikerna i Spånga-Tensta anger sig ha blivit chockad förra perioden eftersom invånarna "bombarderade" politikern med krav och synpunkter. Nedan redovisas enkäten och frekvens av kontakter med medborgare. Synpunkter från medborgarna kommer mest frekvent någon gång per månad eller år.

Dagligen	2%
Någon gång per vecka	21%
Någon gång per månad	37%
Någon gång per år	30%
Aldrig	10%

Tabell 4.6 Frekvensen av synpunkter till politiker om de äldres situation direkt från enskilda medborgare. Radprocent. N=145.

Delar vi sedan upp det på olika distrikt kan vi se att Kungsholmen-Essingen, Skärholmen och Spånga-Tensta har mest frekventa kontakter. Det stämmer väl med resultatet från intervjuerna.

	Dagligen	Någon gång per vecka	Någon gång per månad	Någon gång per år	Aldrig	N
<i>Grupp 1:</i> Kungsholmen-Essingen	0	57	15	14	14	7
Enskede	0	13	50	12	25	8
<i>Grupp 2:</i> Norra Farsta	14	14	15	43	14	7
Skarpnäck	14	14	15	43	14	7
Katarina-Sofia	0	14	43	29	14	7
<i>Grupp 3:</i> Skärholmen	0	50	50	0	0	8
Kista	0	17	17	50	16	6
<i>Grupp 4:</i> Spånga-Tensta	14	29	43	14	0	7
Rinkeby	0	29	43	14	14	7

Tabell 4.7 Frekvensen av synpunkter till politiker om de äldres situation direkt från enskilda medborgare. Radprocent. N=6-8 per distrikt. N=64.

Flertalet av politikerna i Skärholmen och Kungsholmen-Essingen anger att de kontaktas varje vecka. I Enskede, Katarina-Sofia, Spånga-Tensta och Rinkeby kontaktas politikerna ofta varje månad medan de övriga får kontakt någon gång per år. Också i detta material utmärker sig Norra Farsta och Skarpnäck med liknande resultat, där tyngdpunkten i kontakter är någon gång per år. I Kista får politikerna synpunkter någon gång per år.

Hur hanterar politikerna brukarnas kontakter?

Genomgående överlämnar politikerna ärendena direkt till förvaltningen, när äldre tar kontakt med dem. Ungefär hälften av dem vänder sig till förvaltningen och får förklaringar eller lösningar. Sedan går de själva tillbaka till den äldre. Den andra hälften överlämnar ärendet helt till förvaltningen och vissa fall kan de sedan följa upp i efterhand. Många av politikerna anser att det är mycket väsentligt att lyssna på de äldre när de hör av sig. Om politikerna får klagomål är rutinen att det snabbt förs tillbaka till förvaltningen. Sedan sker en återkoppling till nämnden. En tredjedel av politikerna anser att det inte är deras uppgift att hantera klagomål. De anser att det är förvaltningens uppgift. Det verkar inte vara någon större skillnad mellan olika distrikts hantering av kontakterna med brukare i detta avseende.

Former för brukarinflytande

Brukarinflytande anses ske via de lokala pensionärsråden och förtroenderåden på olika institutioner. Varje distrikt har lokala pensionärsråd. I några av distrikten fungerar de som remissorgan, i andra är de mer rådgivande. Politikerna har olika uppfattningar om pensionärsrådets uppgift. Det finns också många olika åsikter om deras egentliga funktion. Några av de intervjuade politikerna anser att man ska lägga ner råden eftersom de fungerar dåligt. Råden är valda av distriktsnämnden med representanter från nämnden och pensionärsorganisationerna. De får bidrag av distriktsnämnden. Det är framförallt äldre politiker som också väljs från pensionärsorganisationerna som sitter i råden.

Förtroenderådets uppgift är att samla in synpunkter och förmedla dessa till förvaltningen eller politikerna. De diskuterar vardagsfrågor på servicehuset, gruppboendet eller ålderdomshemmet. Förtroenderåden består av personal, boende på servicehuset och anhöriga. Att ge förtroenderåden mer inflytande har diskuterats i några distrikt. En vårdplan görs för de äldre. Både brukare och anhöriga får vara med och bestämma när vårdplanen görs. I en tredjedel av distrikten har brukarstyrelser diskuterats, bl a i Enskede, Norra Farsta och Katarina-Sofia. I Norra Farsta har brukarstyrelse funnits sedan lång tid då man i området Östra Hökarängen sedan länge haft ett lokalt brukarorgan. I Rinkeby finns ett grekiskt aktivitetscenter för äldre, som är brukarstyrt. I Skärholmen har man ett äldreforum en gång per år, dit äldre bjuds in och där deras situation diskuteras.

De intervjuade anger att det idag inte är någon skillnad mellan brukarinflytande i egen regi eller i extern regi. Brukarkontakter och inflytande är i stort beroende av förhållandet mellan personal och boende. Det ligger i allas intresse att brukarna får påverka, så att de trivs. Det finns en skillnad som anges, vilket illustreras av följande citat från en politiker:

”Politikerna tar ofta på sig rollen att företräda brukarna i egen regi verksamhet. För politiker är det svårare att gå in och framföra brukarnas önskemål till en entreprenör. Det görs men det som inte står i kontraktet behöver inte göras.”

Socialcheferna menar att politikerna inte har särskilt intensiva kontakter med brukarna. När det händer kommer de direkt till socialcheferna med dessa ärenden. Ofta är det klagomål. Enhetscheferna anger att kontakterna mellan politiker och brukare inte är särskilt frekventa. Några av de intervjuade vet inte hur

kontakten är mellan brukare och politiker. De anhöriga och de gamla kontaktar i första hand personal på avdelningarna. Kontakterna handlar framförallt om klagomål. Enhetscheferna anser att skillnader mellan egen regi och extern regi snarare handlar om vilken personal som finns. Flera av enheterna ordnar anhörigträffar. Det anses mycket positivt. Enhetscheferna lyfter fram förtroenderåden som forum för brukarinflytande. I Östra Hökarängen i Norra Farsta är brukarinflytandet annorlunda. Områdets ledning deltar i ett råd tillsammans med olika brukare från barnomsorg, äldreomsorg, fritid, skola och boende. Det är 15 personer som träffas 1-2 gånger per månad.

4.6 Politik, andel äldre och konkurrens

Inledningsvis formulerades tre hypoteser för att forma politiken och en bra politikerroll. Dessa var:

- politikerna uppfattar att de har god kännedom om de äldres situation
- politikernas kännedom kommer i första hand från yttre aktörer
- politikerna har täta och innehållsrika kontakter med medborgare/brukare

Likheter och skillnader mellan distrikten i de fyra grupperna har redovisats. Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning har några större samband med hur politikerna genomför sitt uppdrag. Genomgående hämtar politikerna framförallt sina kunskaper från inre aktörer. Socialchefen och äldreomsorgschefen är viktiga informationskällor. Vi kan inte se att kännedomen är större eller mindre beroende på om området har relativt hög eller liten andel äldre. Inte heller andelen konkurrensutsättning visar sig ge större eller mindre kännedom om de äldres situation. Genomgående anser politikerna sig väl känna till de äldres situation. Eftersom den främsta informationskällan är socialchefen, är politikerna beroende av ett förtroendefullt samarbete och av att socialchefen och äldreomsorgschefen ser det som sin uppgift att informera politikerna. Genomgående kan man påstå att så sker, eftersom bilden överensstämmer och de ledande politikerna anser sig väl informerade. Bilden är inte lika tydlig när det gäller enkätsvaren. 58% anser att de har god eller mycket god kännedom om de äldres situation. Möjligen kan man förklara detta genom att ledamöter inte är lika välinformerade som de ledande

politikerna. Men det kan här också handla om hur frågan formulerats i enkäten.

Politikerna kan inte sägas ha täta kontakter med brukarna. Däremot anses kontakterna med medborgare vara mer frekventa bl a genom föreningslivet, arbetsplatser mm. Kontaktfrekvens med brukare har inte påverkats av andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning. Däremot visar intervjuerna att kontakten mellan brukare och medborgare påverkas av hur kända politikerna är och det geografiska områdets karaktär.

De två distrikten Norra Farsta och Skarpnäck har genomgående en liknande svarsfördelning i enkäten och liknande svar i intervjuerna. Dessa distrikt finns båda i grupp 2, dvs med hög andel äldre och begränsad konkurrensutsättning. Vi kan trots detta inte säga att dessa faktorer påverkat. Det är troligare att områdenas geografiska struktur och närhet mellan de olika distrikten har störst betydelse.

4.7 Framtiden

Visionerna är inte partipolitiska

Det finns för många en oro för framtidens äldreomsorg. Den framtida resursbristen oroar. Som utvecklingen är idag blir behoven allt större. Det blir allt färre som får vård, men vårdbehovet blir allt tyngre genom att de äldre blir allt äldre. Standarden på vårt boende kommer att sänkas. Politikernas vision om framtidens äldreomsorg skiljer sig inte i någon större utsträckning mellan olika politiska partier. Visionen kan sammanfattas enligt följande:

”Visionen är att åldringar får leva aktivt och självständigt längre och att bo hemma så länge som möjligt. Nätverk måste återskapas så att människor klarar av att bo kvar i sina invanda miljöer.”

Det är viktigt att höja kompetensen. Man måste ha bättre utbildad personal. Arbetsmetoderna måste förnyas och förenklas. En viktig uppgift i framtiden är att öka samarbetet mellan kommun och landsting. Man måste också satsa mer på rehabilitering så att fler kan bo hemma. Det är viktigt att aktivera äldre så att man skjuter upp det tyngre vårdbehovet. Inga gamla lösningar kommer att hålla för framtiden. Man måste tänka om och hitta nya lösningar.

Medlen är partipolitiska

Åsikterna om medlen för framtida äldreomsorg skiljer sig mellan politikerna. Möjligheten för de äldre att själva välja är viktigt för framförallt de borgerliga politikerna. Andra menar att den framtida äldreomsorgen mer kommer att få ordnas av medborgarna själva. Frivilliga krafter behövs. Stadsdelsnämnder med lokal samordning av resurser lyfts fram som ett väsentligt inslag av framförallt socialdemokrater. Reformen anges skapa en större flexibilitet och redskap för bättre miljö och inflytande för de boende.

Det blir inte bättre

Enhetschefernas bild av framtiden är att det inte blir bättre. De tror att de som har störst omvårdnadsbehov kommer i fokus och prioriteras. För serviceinsatser, t ex att städa och att handla mat, kommer de äldre att få vända sig till den öppna marknaden. Anhöriga och grannar kommer att få ställa upp. Verksamheterna kommer att stramas upp mycket ekonomiskt.

5 Politisk styrning

5.1 Inledning

I detta kapitel är syftet att klarlägga hur politikerna uppfattar att de styr den kommunala verksamheten. Vi redovisar inledningsvis hur politikerna uppfattar relationen till förvaltningen och hur styrningen formas. Därefter diskuterar vi politikernas uppfattning om mål och prioriteringar. För att forma mål krävs utvärdering. Vi beskriver sedan vad som faktiskt görs när det gäller utvärdering och hur den uppfattas av de intervjuade. Vi avslutar med att utifrån de två hypoteserna diskutera styrning och konkurrens. Precis som i föregående avsnitt bygger data dels på intervjuer och dels enkätsvar.

Vi utgår från tre hypoteser för analysen:

- Politikerna styr verksamheten genom att formulera mål och ange prioriteringar.
- Politiska konflikter handlar om mål som konkret rör sig om vilka grupper av äldre som i första hand prioriteras. Konkurrensutsättningen i sig är då ingen ideologisk fråga.
- Politikerna erhåller underlag av förvaltningen för att kunna utvärdera och bedöma verksamhetens kvalitet och för att kunna göra omprioriteringar.

5.2 Politikernas relation till förvaltningen

Ledande politiker har mesta kontakten med förvaltningen

Gemensamt för distrikten är att ordförande har både mest information från förvaltningen och flest kontakter med andra politiker. Genomgående menar politikerna att när man hamnar i opposition, dvs som vice ordförande, tappar man mycket av kontakten med verksamheten. Som ordförande har man som regel daglig kontakt med förvaltningen. Detta gäller både denna och förra mandatperioden. Nämnden träffas var fjortonde dag i de flesta distrikten.

De formella kontakterna mellan politiker och chefer skiljer sig åt mellan distrikten. I t ex Enskede och Kungsholmen-Essingen träffar presidiet förvaltningsledningen före nämndens sammanträden. I Katarina-Sofia träffas istället gruppledarna samt socialchefen före nämnden. I Kista har man valt att inte ha några presidieträffar, utan informella träffar ordnas med gruppledarna vid behov. I Rinkeby har man presidieträffar vid behov. Däremot förekommer täta informella kontakter. De informella kontakterna varierar också mellan distrikten. I vissa distrikt har man mycket täta kontakter, t ex i Spånga-Tensta och Norra Farsta. I andra distrikt är de informella kontakterna mindre frekventa t ex i Kista och Enskede. Det är inte särskilt vanligt att politiker besöker verksamheterna. I Enskede har man dock sk "kontaktpolitiker" för olika institutioner. Dessa har regelbunden kontakt med sin institution.

Möjligheten att ändra kurs

I *tabell 5.1* redovisas huruvida politikernas uppfattning om förvaltningen ändrat kurs, dvs politisk inriktning, efter majoritetsskiftet. Det är väsentligt att poängtera att ändringen av den politiska inriktningen inte innebär att det är andra behov som prioriteras utan att de intervjuade snarare associerar kursändringen till reformer av typ konkurrensutsättning eller stadsdelsnämndsreform.

Vi har delat in de intervjuade i tre grupper;

- de distrikt där både ordförande och vice ordförande är överens om att förvaltningen ändrar kurs.
- de distrikt där ordförande och vice ordförande är överens om att förvaltningen inte ändrar kurs.
- de distrikt där ordförande och vice ordförande har olika uppfattningar om kursändring.

Vi har också jämfört politikernas uppfattning om kursändring med förvaltningens uppfattning. Detta bygger på intervjuerna med enhetscheferna och socialcheferna.

		Ändrar kurs	Ändrar ej kurs	Olika uppfattning om kursändring	Förvaltn. uppfattning (Socialchef/enhetschef)
<i>Grupp 1</i>	Kungsholmen-Essingen	X			Ändrar
	Enskede	X			Ändrar
<i>Grupp 2</i>	Norra Farsta		X		Ändrar ej
	Skarpnäck	X			Ändrar
	Katarina-Sofia			X	Ändrar
<i>Grupp 3</i>	Skärholmen	X			Ändrar
	Kista	X			Ändrar
<i>Grupp 4</i>	Spånga-Tensta			X	Ändrar
	Rinkeby		X		Ändrar ej

Tabell 5.1 Politikernas uppfattning om förvaltningen ändrar kurs efter majoritetsskiftet.

Variationerna kan inte kopplas till andelen äldre. Bilden visar inget samband mellan grupp ett och två. Inte heller kan vi se några samband mellan grupp ett och tre, dvs distrikt med omfattande konkurrensutsättning. Vi kan se att i de två distrikten som har politiserat frågan finns också olika uppfattningar mellan politikerna om förvaltningen ändrar kurs. Genomgående överensstämmer förvaltningens uppfattning och politikernas uppfattning om kursändring. Även i de distrikt som inte ändrar kurs så har politikerna och förvaltningen samma uppfattning om detta.

Stark centralstyrning

Det är också intressant att studera vilka politikerna anser har stort inflytande och därmed påverkar styrningen av äldreomsorgen. Tidigare har vi redovisat att de intervjuade politikerna är kritiska mot centralstyrningen när det gäller konkurrensprogrammet. I *tabell 5.2* kan vi också se att intervjuerna visar på kritik mot centralstyrning. En stor del av de intervjuade anser att fullmäktige, socialnämnden och kommunstyrelsen har för stort eller tillräckligt stort inflytande.

	För stort inflytande	Tillräckligt stort inflytande	Borde ha större inflytande	Borde ha mycket större inflytande
Kommunfullmäktige	16	78	3	2
Kommunstyrelsen	16	81	2	2
Socialnämnden	15	74	9	2
Sociala distriktsnämnden	3	33	44	19
Partiernas lokalorganisationer	2	65	27	5
Enskilda förtroendevalda	3	73	19	4
Tjänstemän som är knutna till de sociala distriktsnämnderna	18	74	7	1
Chefstjänstemän ute i verksamheten	14	60	23	3
Personalen ute i verksamheten	1	25	58	16
Pensionärsorganisationer/patientorganisationer	3	47	41	9
Intresseorganisationer/föreningar	8	62	26	4
Enskilda medborgare/brukare	0	26	50	24

Tabell 5.2 Vilka grupper/organisationer har för stort eller tillräckligt stort inflytande respektive borde ha större inflytande över äldreomsorgens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Radprocent. N=145.

Denna bild visar också tydligt att politikerna anser att chefer och tjänstemän har ett stort inflytande över äldreomsorgen.

Hur hanterar politikerna missförhållanden om de uppstår?

Om problem uppstår vänder sig politikerna till förvaltningsledningen och begär klarlägganden. Det är lätt hänt att problem förstoras. Flera intervjuade menar att massmedia är en bidragande orsak till detta. Två exempel finns i distrikten, ett i Kungsholmen-Essingen där Trossen blev ett fall för media. Ett annat i Spångatensta, där Fristads servicehus på motsvarande sätt hamnade i pressen. I båda fallen "blåstes historien upp och blev en politisk bomb". I det ena fallet drevs enheten på entreprenad och i det andra fallet i egen regi. I båda dessa fall valde politikerna att vända sig till förvaltningen för att begära klarlägganden. I båda fallen valde också politikerna själva att gå ut på anläggningen och prata

med berörda. Samtliga politiker menar att det är angeläget att ta reda på fakta innan man dömer.

Alla enhetschefer anser att missförhållanden måste utredas. Det är viktigt att de snabbt rättas till. Enhetscheferna anser också att man måste få en chans att tillrättalägga missförhållanden. I förlängningen menar de att kontrakt inte förlängs om upprepade missförhållanden sker. MAS, dvs medicinskt ansvarig sjuksköterska, gör utredning om missförhållanden skulle uppstå.

Hur politikerna hanterar missförhållanden vet ej enhetscheferna. Någon menar att politikerna nöjer sig med att de får rapport och redogörelser av MAS:en.

5.3 Hur formas politisk styrning ?

Målstyrning sättet att styra

Samtliga distrikt anger att de arbetar med någon form av målstyrning. För att få förvaltningen att genomföra det man som politiker vill, anges det bästa verktyget vara målstyrning. Definitionen av målstyrning varierar i och mellan de olika distrikten och mellan olika politiker. För en grupp politiker är målstyrning att anslå resurser för olika programområden. För andra är det att formulera konkreta och mätbara mål och sedan ge stor frihet. För en tredje grupp innebär målstyrning att gå in och ange för förvaltningen vad de ska göra också när det gäller detaljer. Den första gruppen hittar vi framförallt hos borgerliga politiker och den tredje gruppen hos socialdemokrater. Den andra gruppen finns hos båda. Vi kan däremot inte se någon genomgående skillnad mellan distrikten. Möjligen kan vi påstå att de distrikt som genomfört utbildningar i målstyrning har genomslag i grupp två. En fjärdedel av politikerna är tveksamma till målstyrning och undrar hur styrande mål egentligen är.

Det finns en modell som flera distrikt använder sig av med inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Modellen innebär att man upprättar kontrakt mellan olika nivåer. Modellen kommer från en extern konsult, som hjälpt flera distrikt att utforma sin målstyrning.

En fråga som är intressant att diskutera är om detaljstyrningen blivit mindre i samband med konkurrensutsättningen. I *tabell 5.3* redovisas svaren från enkäten när det gäller konkurrensutsättningens påverkan på politikernas detaljstyrning.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma
Totalt	10	37	24	4	25

Tabell 5.3 Systemet med konkurrensutsättning inom äldreomsorgen har medfört att nämnden minskat detaljstyrningen av äldreomsorgen. Radprocent. N=143-145.

Av svaren totalt sett kan vi utläsa att 47% anser att detaljstyrningen minskat. Enkätsvaren från urvalsdistriktet redovisas i *tabell 5.4*.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet mot- satt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen- Essingen</i>	29	43	14	14	0	7
Enskede	29	43	28	0	0	7
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	14	14	0	0	72	7
Skarpnäck	14	14	0	0	72	7
Katarina- Sofia	25	38	13	12	12	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	0	50	13	12	25	8
Kista	33	17	0	0	50	6
<i>Grupp 4: Spånga</i>						6
Tensta	17	50		17	16	
Rinkeby	0	57	29	14	0	7

Tabell 5.4 Systemet med konkurrensutsättning inom äldreomsorgen har medfört att nämnden minskat detaljstyrningen av äldreomsorgen. Radprocent. N=6-7 i respektive distrikt. N=63.

Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar om detaljstyrningen minskat. De distrikt som har hög andel konkurrensutsättning och hög andel äldre anger att detaljstyrningen minskat. Å andra sidan bedömer också de enheter som har begränsad konkurrens och liten andel äldre också att detaljstyrningen minskat, i högre grad än de som har liten andel äldre och stor andel konkurrens. Variationerna mellan grupp ett och två liksom mellan grupp ett och tre är alltför stora för att vi ska kunna påstå att andelen konkurrens eller andelen äldre påverkar

den politiska styrningen eller att konkurrensutsättningen har inneburit mindre detaljstyrning.

Hälften av politikerna menar att den politiska styrningen formas centralt i Stadshuset. Förvaltningen låter sig styras i större utsträckning från centrum än från nämnden lokalt. Ramarna sätts av fullmäktige och anses mycket styrande.

Socialcheferna och enhetscheferna uppfattar inte en tydlig styrning från politikerna. De måldokument som finns är för allmänt hållna. Precisa mål finns ej. Några är också tveksamma till politikernas kunskaper och förankring. Politikernas aktivitetsnivå varierar mycket både mellan distriktet och mellan olika politiker. De som styr och är mest aktiva är presidiet, men kanske främst ordförande. I några distrikt anses politikerna mycket aktiva t ex i Skarpnäck och Katarina-Sofia. Det främsta styrinstrumentet som politikerna har är verksamhetsplanen. Den utformas av förvaltningen och presenteras för nämnden. Det är mycket sällan politikerna går in och ändrar i förslaget. I flera av distriktet har man temadagar i samband med förandet av verksamhetsplanerna.

Kontrakt och avtal styrande

Kontrakt och avtal anges vara en viktig del i styrningen i flera av distriktet, se *tabell 5.5*. Politikerna anger att det är mycket viktigt att kontrakt följs och att man noga formulerar vad man vill ha ut av verksamheten. Kontrakten kommer att följas upp efterhand.

		Kontrakten stor betydelse	Kontrakten mindre betydelse	Ingen bedömning
<i>Grupp 1</i>	Kungsholmen-Essingen	X		
	Enskede	X		
<i>Grupp 2</i>	Norra Farsta			X
	Skarpnäck		X	
	Katarina-Sofia			X
<i>Grupp 3</i>	Skärholmen	X		
	Kista	X		
<i>Grupp 4</i>	Spånga-Tensta	X		
	Rinkeby		X	

Tabell 5.5 Kontraktens betydelse för politisk styrning i olika distrikt

Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar distriktets former av styrning. Möjligen kan vi säga att de

distrikt som har verksamhet i extern regi ger kontrakten en större betydelse. Det är dock ingen skillnad mellan om det är mycket eller liten konkurrensutsättning.

Inom förvaltningen har man i flera distrikt som tidigare nämnts utformat en beställar- utförarorganisation. Från början uppfattades det som ett krav från centralt håll. Idag har inte alla distrikt kvar denna organisation. Några distrikt har en liknande organisation men använder inte benämningarna beställare och utförare. Beställar-utförarorganisationen innebar att biståndsbedömarna och enhetscheferna delades i två olika organisationer. Biståndsbedömarna hamnade i beställardelen och enheterna i utförardelen. I vissa av distrikten har man en beställarchef som är ansvarig för all upphandling och kontrakt/avtal och en utförarchef som är ansvarig för verksamhet i egen regi.

Enhetscheferna anser att kontrakten är mycket styrande. Detta gäller framförallt de enheter som är externa eller intraprenader. För de flesta enheter har de mål som satts upp inom enheten också i hög grad blivit styrande. Inom enheten kopplat till verksamhetsplanen formuleras mål som sedan följs upp och utvärderas. Verksamhetsplan och verksamhetsberättelser anges vara viktiga instrument för uppföljning. För några enheter anges att det är resurser som i praktiken styr. Vi hittar dessa enheter i distrikt där konkurrensutsättningen är förhållandevis liten, bl a Norra Farsta, och Rinkeby. De enheter som finns i distrikt med hög andel konkurrensutsättning lägger större vikt vid mål och kontrakt t ex Enskede, Kungsholmen-Essingen och Kista.

Brukarrepresentanterna anser att tjänstemännen har störst inflytande på verksamheten. De flesta anser att personalen trots begränsade resurser gör ett mycket gott arbete. Det viktigaste är personalen. Någon uttryckte:

”Ju mer politiskt inflytande på gräsrotsnivå, ju sämre blir det. Huvudsaken för de äldre är att personalen fungerar och jobbar bra.”

De som har det största inflytandet över verksamheten anses av några brukare vara biståndsbedömarna. Andra anser det vara socialcheferna och ytterligare andra att det är enhetscheferna. Få tror att personalen egentligen har så mycket möjlighet att påverka. Många brukarrepresentanter anser äldreomsorgen vara hierarkiskt styrd. De distrikt som brukarrepresentanterna anser att politikerna har stort inflytande i är Skärholmen, Skarpnäck och Norra Farsta. Genomgående anser brukarrepresentanterna att brukarna i

framtiden måste få mer inflytande och påverkansmöjlighet på verksamheten.

5.4 Mål och prioriteringar

En av de viktigaste uppgifterna som både politiker och enhetschefer lyfter fram, när de definierar vad som är politik, är att göra prioriteringar. Men det är enbart i ett fåtal distrikt som man anger att politiska prioriteringar faktiskt genomförts. Flera av distrikten har dessutom en svår ekonomisk situation, när det gäller äldreomsorgen. Det främsta skälet, som anges, till knapp ekonomi är att fördelningsnycklarna är felkonstruerade.

Det sker prioriteringar inom äldreomsorgen. Exempelvis anges en mycket större återhållsamhet med att ge bistånd. Fotvården t ex dras ner. Det som sker innebär att alla sektorer drar ner utan att man har diskuterat att ta bort någon sektor. Det är framförallt biståndsbedömare som genomför de viktiga prioriteringarna. De politiska prioriteringarna anges däremot ske i fullmäktige och i socialnämnden. Distriktsnämndsledamöterna menar att deras utrymme för att göra prioriteringar är mycket litet.

Socialcheferna å andra sidan anger att det sker politiska prioriteringar genom verksamhetsplanen och årsbudgeten. Vid en beskrivning av hur verksamhetsplanen tas fram säger socialcheferna att det är socialförvaltningen som lämnar förslag till den. Inte i något distrikt sker några egentliga politiska diskussioner, utan planen tas ofta som helhet av nämnden. Också politikerna har denna uppfattning. Det är mycket sällan de ändrar förslag från förvaltningen.

Nedanstående sammanställning visar på om de intervjuade politikerna angett att det skett politiska prioriteringar. Det är enbart två distrikt, Norra Farsta och Skarpnäck, som säger att de genomfört politiska prioriteringar. De politiska prioriteringarna är att t ex vissa grupper av äldre lyfts fram framför andra samt att insatser som fotvård prioriterats bort. Väsentligt är att politiker gör dessa prioriteringar och inte tjänstemän. I dessa distrikt har man inte heller uppgivit att ekonomin är ansträngd. Det är svårt att belägga om prioriteringarna och ekonomin har något samband. Det kan också vara andra faktorer som påverkat ekonomin. Återigen liknar de två distrikten varandra. Båda har begränsad konkurrensutsättning och hög andel äldre.

<i>Grupp 1</i>	Kungsholmen- Essingen	Inga politiska prioriteringar	Svår ekonomi
	Enskede	Inga politiska prioriteringar	Svår ekonomi
<i>Grupp 2</i>	Norra Farsta	Politiska prioriteringar	-
	Skarpnäck	Politiska prioriteringar	-
	Katarina-Sofia	Inga politiska prioriteringar	Svår ekonomi
<i>Grupp 3</i>	Skärholmen	Inga politiska prioriteringar	-
	Kista	Inga politiska prioriteringar	Svår ekonomi
<i>Grupp 4</i>	Spånga-Tensta	Inga politiska prioriteringar	Svår ekonomi
	Rinkeby	Inga politiska prioriteringar	-

Vem för upp frågor på dagordningen?

De intervjuade politikerna anger att de mycket sällan för upp frågor på dagordningen. Det händer i enskilda fall och då rör det sig framförallt om frågor som har kommit fram efter kontakter med enskilda medborgare. Diskussioner om frågor inom äldreomsorgen initieras i första hand av förvaltningen.

Enhetscheferna anser att politikerna inte genomför prioriteringar. Det finns inga tydliga budskap från politikerna. Enhetscheferna anger dock att det finns viss inriktning, bl a har politikerna i en del distrikt sagt att vård ska prioriteras, men ej städning. En politisk viljeinriktning är att alla ska bo hemma, så länge som möjligt. De flesta enheterna gör sina egna prioriteringar. En av enhetscheferna uttryckte de politiska prioriteringarna på följande sätt.

”Politikernas prioriteringar innebär att politikerna vill att personalen ska springa snabbare, eftersom de inte talar om vad som ska göras utan vill ha kvar all verksamhet men till mindre pengar.”

Det finns här en skillnad mellan de enhetschefer som finns i egen regi och de som har avtal, antingen i extern regi eller intraprenad. De senare anger att de innan avtalet slöts haft prioriteringsdiskussioner med sin förvaltning. De följer sedan avtalet under löpande period. De som inte har ett avtal gör själva sina prioriteringar under löpande år.

Brukarrepresentanterna anger att antingen är det biståndsbedömare som prioriterar eller Stockholms Stad centralt. I vissa distrikt är man kritisk mot att lokala politiker inte följer centrala prioriteringar. Några av brukarrepresentanterna anser att de som

kan föra sin talan är de som prioriteras. Andra anser att prioriteringar sker efter behov.

5.5 Utvärdering

Svårt att bedöma nyttan för de äldre av olika insatser

De intervjuade politikerna menar att brukare inom äldreomsorgen är en mycket tyst grupp. Det är svårt att mäta måluppfyllelse och om olika behov tillfredsställs på ett bra sätt. Politikerna är mycket osäkra på om de insatser som görs är till nytta för de äldre. Politikerna vet inte om de äldre får bästa möjliga ut av de resurser som sätts in och av de boendeformer som utvecklas. När politikerna berättar om hur de får reda på om det som görs inom äldreomsorgen är till nytta svarar nästan alla: Hör man inget får man utgå från att vi gör ett bra jobb. Några uttryckte det så här:

Politiker 1) "Jag vet inte om verksamheten gör ett bra jobb.

Det finns dock ett signalsystem där människor säger ifrån om det inte fungerar".

Politiker 2) "Man kan aldrig vara säker på att man gör ett bra jobb. Att gamla människor får den omsorg som de vill ha. Jag hoppas i alla fall att vi gör ett bra jobb"

Politiker 3) "Det kan vara svårt att veta om man gör ett bra jobb. Däremot vet man när man inte gör ett bra jobb för då klagar människor."

Politiker 4) "Jag vet att vi gör ett bra jobb när man möter glada pensionärer."

Politiker 5) "När telefonen är tyst hemma finns inga klagomål."

I nästan samtliga distrikt genomförs enkätundersökningar. I Norra Farsta, det enda distriktet som tidigare inte genomfört brukarundersökningar, planerar man nu att starta sådana under 1996. Enkäterna har haft olika utformning och skickats ut till alla eller en viss del av brukarna. I några distrikt har man gått ut med en enkät till alla äldre, i andra har enkäten lämnats ut till de som bor t ex på ett servicehus. Det är framförallt förvaltningen som använder sig av enkäterna för att analysera och värdera sitt arbete. Många politiker är tveksamma till enkäter. Enkäter som visar samma resultat om och om igen säger ingenting. Dessutom kan de riktigt gamla inte klara av att besvara dem. Enkäterna genomförs därför i första hand i hemtjänsten. Personalen besvarar också enkäterna.

Det finns mycket delade meningar om vem som företräder de äldre: de anhöriga eller personalen. Enhetscheferna menar att de anhöriga ibland inte vet vad som är bäst för de gamla. Flera gamla har inga anhöriga och därför saknas någon som bevakar deras rättigheter och skyldigheter i samhället. Personalen blir ofta företrädare i dessa fall.

Några exempel från distrikten. I Katarina-Sofia försöker man att göra djupgående undersökningar i stället för en mera övergripande bild över de äldres situation. I Enskede har man startat kontaktpolitikersystem, där varje politiker är ansvarig för 4-5 verksamheter. I Norra Farsta genomförs ett projekt där hela organisationen genomlyses och där man ställer sig frågan: Gör vi ett bra jobb? Vad gör vi för att förbättra?

Förvaltningen har en avvikande mening

Socialcheferna anser i större utsträckning att de vet att det görs ett bra jobb. Brukarundersökningar, granskningsgrupper, förtroenderåd, vårdplaner, diskussioner med personal och brukare anges av socialchefer utgöra underlag för att bedöma om de gör ett bra jobb. De anser också att de äldre är en tyst grupp. För att veta att ett professionellt och bra jobb görs, måste man följa upp alla som behöver hjälp. Utgångspunkten anges vara att utgå från människors behov. Socialcheferna menar att politikerna får information om resultat från dessa undersökningar regelbundet, för att de ska kunna bedöma värdet av olika insatser.

Enhetscheferna anser genomgående att deras arbete i distriktet värderas genom enkäter och biståndsbedömare. Huruvida politikerna använder sig av denna information kan inte enhetscheferna uttala sig om. Brukarrepresentanterna menar genomgående att politikerna måste göra noggranna uppföljningar. Brukarrepresentanterna anger att kvalitetsmätningar med hjälp av enkäter genomförs i distriktet. Däremot anser inte brukarrepresentanterna att olika insatser som görs utvärderas. I några distrikt känner man till att analyser av boendeformer har genomförts bl a Katarina-Sofia. De flesta brukarrepresentanterna anser att de insatser som görs för de äldre är till nytta för dem. Många är skeptiska till de neddragningar som görs, bl a när det gäller hobbyverksamhet och färdtjänst.

Är underlaget för utvärdering tillräckligt?

<i>Grupp 1</i>	Kungsholmen-Essingen	en tredjedel av ledamöterna
	Enskede	en tredjedel av ledamöterna
<i>Grupp 2</i>	Norra Farsta	hälften av ledamöterna
	Skarpnäck	hälften av ledamöterna
	Katarina-Sofia	en sjättedel av ledamöterna
<i>Grupp 3</i>	Skärholmen	ingen av ledamöterna
	Kista	ingen av ledamöterna
<i>Grupp 4</i>	Spånga-Tensta	en femtedel av ledamöterna
	Rinkeby	en sjättedel av ledamöterna

Tabell 5.6 Andelen svaranden i respektive distrikt som anser att underlaget för utvärdering och kvalitetsgranskning är ganska eller mycket bristfällig.

Resultatet av denna sammanställning visar att flertalet ledamöter bedömer att underlaget är bra. I den tredje gruppen är det ingen ledamot som anser att underlaget är bristfälligt. De flesta som är kritiska finns i grupp två. Variationerna kan inte kopplas till andelen äldre. Det är stora skillnader mellan grupp ett och grupp två. Inte heller har konkurrensutsättningen i sig någon betydelse för variationerna. Skillnaderna mellan grupp ett och tre är för stora.

Enkätens respektive intervjuernas svar ger mer nyanserade resultat. Intervjuerna visar på en stor svårighet för politikerna att bedöma nyttan av olika insatser. Underlaget sägs inte vara tillräckligt i intervjuerna. Å andra sidan har politikerna svårt att ange vilket underlag de efterfrågar för att kunna utvärdera. Enkäten visar istället att de flesta är nöjda med det underlag de får. Skillnaden kan förklaras på flera sätt. Det skulle behövas mer djupgående analyser för att kunna ge ett entydigt svar; man lyfter här fram tre tänkbara svar. Det första svaret handlar om skillnaden mellan vad man säger och vad man faktiskt gör. Att svara på om underlaget är tillräckligt för att kunna utvärdera, innebär att man kan svara på hur man uppfattar att det ska vara. Att svara på om man känner till nyttan av insatser för de äldre och hur man i så fall får reda på detta, innebär att man svarar på vad man faktiskt gör.

Det andra svaret handlar om en skillnad mellan olika krav på kunskap hos ledande politiker och ledamöter. De politiker som intervjuats är ledande politiker, med god kunskap om de äldres

situation. De är också närmare verksamheten. Mer kunskap visar på en komplex verksamhet och större svårighet med enkla lösningar. I enkäten har både ledamöter och politiker i presidierna svarat. Ledamöterna har som regel mindre kunskap och mindre information och måste därvid luta sig mera på tjänstemän. Tjänstemän som vid intervjuerna anger att tillräcklig utvärdering sker.

Det tredje svaret handlar om de svarandes definition av vad utvärdering är. Intervjuerna visar att de slår ihop utvärdering och uppföljning till ett gemensamt begrepp. Uppföljning anses bra och tillräcklig via enkäter, verksamhetsberättelser osv. Däremot visar intervjuerna en otillräcklig information om nyttan av insatserna. De som svarat på enkäten kan mena att underlaget för att följa upp är tillräckligt.

De distrikt som ovan svarat att de har dåliga underlag är också de distrikt i intervjuerna som antingen haft sparsamt med brukarundersökningar eller där politikerna är tveksamma till dem.

Det är främst uppföljning som sker

Utifrån ovanstående redovisning kan sägas att samtliga distrikt arbetar med uppföljning och på olika sätt försöker mäta kvalitet. Förvaltningen och enheterna sätter upp mål som man följer upp. Uppföljning är att följa verksamhetens olika delar kontinuerligt vad gäller resursförbrukning, ekonomi, prestationer och kvalitet. Uppföljningen förutsätter att vi inför ett budgetår har definierat ekonomi, prestation och kvalitet för att ha något att jämföra med. Uppföljning kan beskrivas som en bestämning av läget i förhållande till tidigare presenterade mål och nyckeltal i budget och verksamhetsplan.

Utvärdering sker mot behov och problem. Utvärdering rör insatsernas kvalitet. Den anger graden av professionalitet i verksamheten samt om verksamhetens innehåll och resultat är kopplat till behov och problem (Montin 1996). Utifrån dessa definitioner av uppföljning och utvärdering vågar vi påstå att någon utvärdering inte sker. Det finns en stor tveksamhet hos politikerna över om de insatser som sker är till nytta för de äldre. Skillnaden mellan distrikten, med avseende på andelen äldre, kan inte utläsas när det gäller kännedom om nyttan av insatser som sker. Inte heller kan vi se om det finns någon skillnad mellan distrikten utifrån andelen konkurrensutsättning och utifrån nyttan av olika insatser. Däremot kan vi utläsa, som tidigare nämnts, en skillnad mellan distrikten när det gäller uppföljning. De distrikt som har en relativt omfattande konkurrensutsättning har systematiserat uppföljningen och arbetar mer med enkäter än andra distrikt.

Centralt i Stockholm, på Utrednings- och statistik kontoret (USK), har man arbetat fram en kvalitetsmodell som några av distrikten deltar i. Idén har utmynnat i en tävling om bästa verksamhet.

Den förvirring som visas vid intervjuerna, när frågor om kvalitet diskuteras, visar på svårigheten att definiera och mäta kvalitet. Distrikten värderar framförallt kvalitet genom att mäta om kunderna är nöjda via brukarundersökningar. Samma enkäter används för att värdera om behoven tillfredsställs och om de äldre är nöjda. Inget av distrikten säger sig ha hittat ett bra sätt att mäta och värdera kvalitet.

Det finns också en osäkerhet hos de intervjuade politikerna om vilken kvalitet som ska utvärderas. Är det politikernas, chefernas, personalens, brukarnas eller de anhörigas uppfattning om kvalitet som ska användas? Vilka gruppers kvalitetskriterier har störst betydelse? Ska de vägas samman? Vem bedömer kvaliteten för de äldre som inte kan tala för sig själva? Vad betyder olika ideologier? Vad betyder valmöjligheter? Vad betyder möjligheten att bo hemma? Vad betyder forskning och utveckling? Vad betyder trender? Detta är några av de många frågor som kommer upp under intervjuerna.

5.6 Styrning, andel äldre och konkurrens

Vi kan inte se att den politiska styrningen och politikerrollen har påverkats av konkurrensutsättningen. Vi kan inte se att styrningen skiljer sig eller visar likheter mellan distrikt beroende på andelen konkurrensutsättning eller andelen äldre.

I analysen utgår vi från tre hypoteser. Politiska konflikter handlar om mål och konkret om vilka grupper av äldre som i första hand prioriteras. Politikerna erhåller underlag från förvaltningen för att kunna utvärdera och bedöma verksamhetens kvalitet och för att kunna göra omprioriteringar. Politikerna styr verksamheten genom att formulera mål och ange prioriteringar.

I distrikten pågår inga större diskussioner om vilka grupper som ska prioriteras. Inte heller finns det några större skillnader mellan olika partier om hur man vill lösa äldreomsorgen för olika grupper. Samtliga partier är överens om att de äldre ska bo hemma så länge som möjligt och att man ska prioritera dem som har det sämst och dem med störst vårdbehov. När det gäller prioriteringar har distrikten hittills inte tvingats göra några sådana. Flera distrikt har i åratal haft en svår ekonomisk situation. Lösningen på problemet har varit att begära tilläggsanslag. Två distrikt anser att de

genomfört politiska prioriteringar; Norra Farsta och Skarpnäck. Dessa båda distrikt har hög andel äldre och begränsad konkurrensutsättning. De anger inte heller att de har en svår ekonomisk situation.

111 Kontakterna mellan politiker och den egentliga verksamheten varierar mellan distrikten. Vi kan inte se att andelen konkurrensutsättning eller andelen äldre påverkar kontakter mellan politiker och tjänstemän. Däremot kan vi se att synen på politikerrollen påverkar kontakterna. Borgerliga politiker anser att förvaltningens roll bör vara mer objektiv med ett stort mått av frihet, medan socialdemokrater anser att förvaltningen ska följa majoritetens vilja.

112 Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar distriktens formande av styrning. Möjligen kan vi säga att de distrikt som har verksamhet i extern regi ger kontrakten en större betydelse. Det är dock ingen skillnad på om det är omfattande eller begränsad konkurrensutsättning.

113 Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar där detaljstyrningen minskat. Variationerna mellan distrikt efter andelen äldre och andelen konkurrensutsättning är allt för stora för att vi ska kunna påstå att dessa faktorer påverkar den politiska styrningen.

114 Intervjuerna med enhetscheferna visar att de enheter som finns i distrikt med hög andel konkurrensutsättning lägger större vikt vid mål och kontrakt t ex i Enskede, Kungsholmen-Essingen och Kista. Likheter är inte lika påtagliga vid intervjuerna med politikerna. En slutsats kan vara att styrningen inom förvaltningen påverkas av konkurrensutsättningen, men inte den politiska styrningen. Inte heller brukarna noterar att politikerrollen har förändrats i och med konkurrensutsättningen.

Politikerna uppfattar att distrikten i huvudsak ändrar kurs efter majoritetsskiftet. Det finns två distrikt där man inte anser att kursen ändras, Norra Farsta och Rinkeby. Två av distrikten har delade meningar, Katarina-Sofia och Spånga-Tensta. Dessa uppfattningar kan inte kopplas till andelen äldre. Inte heller kan vi se några samband mellan grupp ett och tre, dvs distrikten med omfattande konkurrensutsättning. Däremot kan man se ett samband mellan distrikt som politiserade frågan med konkurrensutsättningens införande. I de distrikt som har delade meningar fanns också en aktiv politisk diskussion vid konkurrensprogrammets tillkomst.

Resultatet av enkäten visar att flertalet av ledamöterna bedömer att underlaget för utvärdering är tillräckligt. Däremot tyder inte intervjuerna på samma resultat. Dessa visar en stor svårighet för politikerna att bedöma nyttan av olika insatser. Underlaget sägs inte vara tillräckligt.

Variationerna i enkäten mellan olika uppfattningar om underlaget kan inte kopplas till andelen äldre. Inte heller har konkurrensutsättningen i sig någon betydelse för variationerna. Skillnaderna mellan grupp ett och tre är för stora.

Skillnaden mellan svaren i intervjuerna och i enkäten kan förklaras på flera sätt. Det skulle behövas mera djupgående analyser för att kunna visa varför denna skillnad föreligger. Vi lyfter här fram tre tänkbara svar. Det första svaret handlar om skillnaden mellan vad man säger och vad man faktiskt gör. Det andra svaret handlar om en skillnad mellan krav på kunskap som ledande politiker och som ledamot. Det tredje handlar om svarandes definition av vad utvärdering är. De distrikt som ovan svarat att de har dåligt underlag, är också de distrikt i intervjuerna som antingen haft sparsamt med brukarundersökningar eller politiker som är tveksamma till dem.

Det finns en stor tveksamhet från politikerna över om de insatser som sker är till nytta för de äldre. Skillnaden mellan distrikten när det gäller andelen äldre kan inte utläsas med avseende på kännedom om nyttan av de insatser som sker. Inte heller kan vi se att det finns någon skillnad mellan distrikten utifrån andelen konkurrensutsättning utifrån nyttan av olika insatser. Däremot kan vi utläsa, som tidigare nämnts, en skillnad mellan distrikten när det gäller uppföljning. De distrikt som har upphandlat har systematiserat uppföljningen och arbetar mer med enkäter än andra distrikt.

6 Olika driftsformer och politiskt inflytande samt påverkan på de äldres situation

6.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi hur politikerna uppfattar att deras inflytande skiljer sig åt när det gäller egen regi och entreprenad. Först redovisas uppfattningen om villkoren för extern regi respektive egen regi. Sker konkurrens på lika villkor? Därefter följer en diskussion om politikernas möjlighet att kontrollera och utvärdera de olika driftsformerna. Vi avslutar med att diskutera hur brukarrepresentanter värderas i extern regi respektive egen regi. Hur har de äldre påverkats av konkurrensutsättningen? Hur har konkurrensprogrammet följts upp?

De hypoteser vi utgår från är följande:

- Politikerna bedömer inte att egen regi gynnas framför externa entreprenörer eller omvänt att externa entreprenörer gynnas framför egen regi.
- Det är inte svårare att kontrollera och utvärdera privata entreprenörer än den egna verksamheten.

6.2 Villkoren för egen regi och extern regi

Samma villkor?

De intervjuade politikerna anger att konkurrens ska ske på lika villkor. Idag anser ungefär hälften av de intervjuade att villkoren inte är lika. Uppfattningen om vem som har fördelar framför andra, skiljer sig mellan olika politiker. Några menar att egen regi verksamhet har fördelar, bl a på grund av gamla lojaliteter. Medan andra menar att verksamhet i extern regi har fördelar, genom att den är mer professionell i en upphandlingssituation och vid förhandlingar. Det är framförallt borgerliga politiker som anser att

egen regi gynnas, medan socialdemokrater anser att extern regi gynnas. Enkätens resultat visar att 31% anser att egen regi gynnas, medan 48 % har motsatt åsikt. 21% anser att extern regi gynnas, medan 55 % har motsatt åsikt. Drygt 20% har inte svarat eller bedömt att de inte kan svara. I enkäten har vi frågat om upphandlingen, men intervjuerna var bredare, dvs de omfattade även verksamhetens genomförande.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma
Aldreomsorgen i egen regi gynnas framför externa entreprenörer i anbudsupphandlingen	9%	22%	31%	17%	21%
Externa entreprenörer gynnas framför äldre-omsorg i egen regi.	4%	17%	34%	22%	23%

Tabell 6.1 Synen på om externa entreprenörer respektive egen regi gynnas vid konkurrens. Radprocent. N=142-145.

I enkäten ser vi att huvuddelen av de intervjuade varken ser att egen regi eller extern regi gynnas. I intervjuerna är man mer nyanserad i sitt svar. Jämför vi sedan enkäten per distrikt får vi också denna nyanserade bild. Av de distrikt som har relativt omfattande konkurrensutsättning anser Kungsholmen-Essingen att inte någondera part gynnas. Det är mer tveksamt vad man anser i Enskede och Kista när det gäller egen regi. Båda distrikten menar till ca 40% att egen regi gynnas; båda distrikten har stor andel konkurrensutsättning. Skärholmen anser att egen regi gynnas. När det gäller Spånga-Tensta utmärker sig distriktet något, genom att det som enda distrikt övervägande visar att externa entreprenörer gynnas. I tabellerna 6.2 och 6.3 redovisas svarsfördelningen på båda frågorna per distrikt.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen- Essingen</i>	0	0	43	43	14	7
Enskede	14	29	29	28	0	7
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	14	0	29	0	57	7
Skarpnäck	14	0	29	0	57	7
Katarina-Sofia	13	25	25	12	25	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	13	62	13	12	0	8
Kista	0	40	40	0	20	5
<i>Grupp 4: Spånga-Tensta</i>	14	29	14	0	43	7
Rinkeby	0	43	14	29	14	7

Tabell 6.2 Synen på om egen regi gynnas framför externa entreprenörer i anbudsupphandling. Radprocent. N=5-8 i respektive distrikt. N=63.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett mot- satt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen- Essingen</i>	0	29	14	29	28	7
Enskede	0	29	14	57	0	7
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	0	29	29	0	42	7
Skarpnäck	0	29	29	0	42	7
Katarina-Sofia	0	12	13	38	37	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	0	13	62	28	0	8
Kista	0	0	80	0	20	5
<i>Grupp 4: Spånga-Tensta</i>	14	29	15	14	28	7
Rinkeby	0	14	43	14	29	7

Tabell 6.3 Synen på om externa entreprenörer gynnas framför äldreomsorg i egen regi. Radprocent. N=5-8 i respektive distrikt. N=63.

Enhetschefernas olika uppfattningar om villkoren

Enhetscheferna anser inte att konkurrensen sker på lika villkor i egen regi verksamhet respektive extern verksamhet. De kommunala enheterna menar att de privata entreprenörerna har det bättre, bl a genom att deras organisationer inledningsvis ger sina enheter mer resurser. Det finns också några enheter där de tillfrågade tycker att det är fel att företag tjänar på ett samhällsintresse.

Samtliga enhetschefer anser att man fokuserar alltför mycket på ekonomi. Några av enhetscheferna, både i egen regi och extern regi menar att konkurrens ofta för politikerna är detsamma som att köpa det billigaste. Det kan i längden slå tillbaka på distriktet. I egen regi verksamheten menar man att det är svårare än i de privata alternativen att stå emot krav på utökad service. Företrädare för egen regi, som varit föremål för konkurrens anser att den är nyttig. Det är ett bra sätt att granska sin verksamhet på. Några av enhetscheferna, framförallt hos externa entreprenörer, menar att egen regi gynnades i upphandlingssituationen. De fick uppdraget av andra skäl än sådana som hänger ihop med pris och kvalitet. En person sade:

”Alla upphandlingar är inte seriöst menade utan man vill behålla verksamheten i egen regi, men få oss att arbeta effektivare, billigare och bättre genom att hota med privata alternativ”.

Det finns en skillnad i synen på konkurrens mellan egen regi som blivit och de som inte blivit konkurrensutsatt. Representanterna för de sk intraprenaderna är genomgående mer positiva.

Politikernas uppgift förändras

Politikernas uppgift i samband med verksamhetsentreprenad skiljer sig väsentligt från uppgiften vid egen regi historiskt sett. I de flesta fall är politikerna varken med i upphandlingen, genomförandet eller utvärderingen av verksamhetsentreprenad.

Några av socialcheferna känner oro när politikerna deltar i själva upphandlingen, p g a bristen på affärsmässighet. I något fall har man dåliga erfarenheter av politikerns deltagande, där sekretessen brustit. Flera av politikerna lyfter fram svårigheten med att kombinera affärsmässighet med att förankra och föra en bred dialog.

Flera av de intervjuade politikerna menar att politikeruppdraget förändras i och med entreprenad. Den politiska uppgiften blir då att styra via avtal. Politikerna måste hantera de externa alternativen på ett professionellt sätt. Detta innebär att uppföljningen blir viktig.

Den dialog som flertalet politiker historiskt är vana vid, när det gäller egen regi, kan inte i full skala tillämpas när det gäller verksamhetsentreprenad. Å andra sidan anger många politiker att deras kontakter med verksamhet i egen regi också har minskat under senare år. Det är väldigt sällan som politikerna anger att de är ute i verksamheten. I ett av distrikten har man infört ett kontaktpolitikersystem, för att politikerna på olika sätt ska få möta personal och brukare. Flera av de intervjuade redovisar att de har en oklar roll, i samband med externa alternativ.

Inflytande och affärsmässighet

De flesta anser att det politiska inflytandet bör ske, när man bestämmer sig för att tillhandahålla viss verksamhet och vid själva upphandlingen. I några fall menar de intervjuade att i vårt demokratiska system har även andra än de som utnyttjar en verksamhet rätt att utöva inflytande över den. Det finns ett intresse för medborgare i gemen att följa sättet på vilket verksamheten bedrivs. Inte minst för att kunna göra jämförelser. Följer entreprenören kommunens intentioner på ett visst verksamhetsområde? Tar vinstintresset över verksamhetsintresset? Hur utvecklas kvaliteten? Det är några frågor. Det räcker inte med att göra detta vart tredje år, när ett eventuellt avtal går ut, utan det måste ske kontinuerligt.

Om distriktet ska bli professionellt i sitt förhållningssätt måste det inta en "affärsmässighet" eller bli "marknadsmässigt". Det innebär att man enkelt ska kunna värdera verksamhetens kvantitet, kvalitet och prestation. Tjänsterna ska preciseras och priset fastställas. De relationer som finns mellan interna och externa enheter ska vara affärsmässiga. En fråga som några av de intervjuade brottas med är om det går att förena demokratins grunder med affärsmässighet.

Enkäten visar starkare styrning av egen regi

I enkäten har vi också frågat om den politiska styrningen relaterad till egen regi och extern regi. 59 % anser att den politiska styrningen är starkare över egen regi än över extern regi. Också politikernas kontakter med egen regi anges större. 53% av de intervjuade anser att de har tätare kontakter med egen regi än de har med extern regi, se *tabell 6.4* och *6.5*.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma
Totalt	18	41	18	6	17

Tabell 6.4 Den politiska styrningen av äldreomsorgen i egen regi är starkare än av äldreomsorgen på entreprenad. Radprocent. N = 143-145.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma
Totalt	19	34	16	7	24

Tabell 6.5 Jag har som förtroendevald tätare kontakter med äldreomsorgen i egen regi än med entreprenörer. Radprocent. N=142-145.

Vi har nedan valt att även bryta ner den första frågan, dvs den om styrningen också på distrikt för att se om det är någon skillnad mellan distrikten med avseende på andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning. Politikerna i distriktet Enskede, Katarina-Sofia och Skärholmen anser till 75, 63 respektive 63 % att styrningen är starkare. Också politikerna i distriktet Norra Farsta anser att så är fallet med 57 %. När det gäller kontakterna instämmer alla utom politikerna i distriktet Kungsholmen-Essingen i påståendet att kontakterna är fler med egen regi. I Katarina-Sofia och Enskede instämmer 50 % av politikerna helt och hållet. De distrikten har gemensamt att de har en stor andel äldre men de liknar inte varandra när det gäller andel konkurrensutsättning. I Kungsholmen-Essingen och Spånga-Tensta har politikerna en avvikande mening, se *tabell 6.6*.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen-Essingen</i>	0	29	28	12	28	7
Enskede	50	25	0	0	25	8
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	14	43	0	0	43	7
Skarpnäck	14	15			71	7
Katarina-Sofia	50	13	12	13	12	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	25	38	25	0	12	8
Kista	0	50	0	0	50	6
<i>Grupp 4: Spånga-Tensta</i>	14	14	29	29	14	7
Rinkeby	0	43	43	0	14	7

Tabell 6.6 Den politiska styrningen av äldreomsorgen i egen regi är starkare än av äldreomsorgen på entreprenad. Radprocent. N=6-8 för respektive distrikt. N=65 totalt.

Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar villkoren för egen regi respektive externa entreprenörer. Varken utifrån enkäten eller intervjuerna kan vi utläsa några andra samband mellan distrikten.

6.3 Kontroll och utvärdering

Tidigare har utvärdering redovisats under *kapitel 5.5*. Vi kunde där konstatera att det framförallt är uppföljning som sker och att kontrollen framförallt sker via enkäter. I ett av distrikten, Enskede, finns kontaktpolitikersystem. Det är intressant att studera om kontrollen förändrats i och med konkurrensutsättningen och om man uppfattar möjligheterna till kontroll lika stora vid egen regi som vid extern regi. I föregående kapitel beskrev vi vad politikerna uppfattade att de faktiskt gör. Där konstaterades att verksamhet i egen regi styrs mer än verksamhet i extern regi.

De intervjuade politikerna konstaterar gemensamt att utvärdering sker sparsamt, både för verksamhet i egen regi och i extern regi. Dessutom anser man att det är viktigt att arbeta mycket mer med målformuleringar. Avtalen blir ett viktigt kontrollinstrument. De externa verksamheterna har också egna kontrollsystem inom sina entreprenadföretag om företagen driver

flera olika institutioner. Så gäller för bl a Riksbyggen och Skandinaviska vårdbolaget. Kontrollen vid verksamhetsentreprenad sker framförallt vid avtalsperiodens utgång. Det är sällan man under pågående budgetår genomför uppföljning för att kontrollera eller utvärdera. Så länge entreprenören sköter sina åtaganden och ingen klagar, löper entreprenaden vidare. När det gäller den egna verksamheten har man som politiker mer information. Flera av de intervjuade uttrycker starka behov av att utveckla uppföljningen och utvärderingen, både politiskt och tjänstemannamässigt. Den kontinuerliga uppföljningen borde enligt några politiker ske via brukare. Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det intressant att studera om politikerna anser att det bör ställa större krav på en entreprenör än på den egna verksamheten i samband med upphandlingen. I enkäten frågade vi om det bör ställas större krav på entreprenörens verksamhetsbeskrivningar. Det anser 73 %. En hypotes kan vara att de distrikt som har omfattande andel konkurrensutsättning här motsäger sig själva, eftersom de utvecklat samma kontrollsystem för både egen regi och extern.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma
Totalt	34	39	14	2	11

Tabell 6.7 Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet. Radprocent. N=142-145.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen-Essingen</i>	29	57	14	0	0	7
Enskede	57	29	14	0	0	7
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	29	28	0	0	43	7
Skarpnäck	29	28	0	0	43	7
Katarina-Sofia	62	0	38	0	0	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	25	63	0	0	12	8
Kista	50	0	17	0	33	6
<i>Grupp 4: Spånga-Tensta</i>	67	33	0	0	0	6
Rinkeby	43	14	43	0	0	7

Tabell 6.8 Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet. Radprocent. N=6-8 i respektive distrikt. N=63.

Av sammanställningen kan vi utläsa att politikerna i stort sett i samtliga distrikt anser att man måste ställa större krav på verksamhetsbeskrivningar vid externa alternativ. Politikerna i Katarina-Sofia och Rinkeby är de enda distrikten, med ganska stort antal, som har motsatt åsikt. Vår hypotes kan knappast kopplas till dessa distrikt, eftersom de båda har begränsad andel konkurrensutsättning.

Inte någon av de intervjuade enhetscheferna anger att de träffar politikerna regelbundet. De instämmer i politikernas beskrivning om att kontrollen sker vid avtalsstillfället. Brukarrepresentanterna menar att politikerna får svårare att kontrollera verksamheten vid konkurrensutsättning. Det finns ingen lag som reglerar hur man gör med sekretessen. Man måste ha tydliga regler för alla situationer som uppkommer.

Någon uppföljning av själva konkurrensutsättningen har inte skett på något av distrikten. Vi ställde en fråga i enkäten om förändring av kontrollen generellt sett genom införandet av konkurrensutsättning. 45% anser att kontrollen och styrningen ökat medan 37 % anser att den inte ökat.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/kan ej bedöma
Totalt	16	29	26	11	17

Tabell 6.9 Konkurrensprogrammet har medfört att den politiska styrningen och kontrollen av äldreomsorgen har ökat. Radprocent. N=143-145.

Studerar vi de olika distrikten kan vi se att politikerna i två distrikt med omfattande andel konkurrensutsättning, Kista och Skärholmen, samt två distrikt, Norra Farsta och Skarpnäck, med begränsad andel konkurrensutsättning, anser att den politiska styrningen ökat. De två första har låg andel äldre och de två senare har hög andel äldre.

	Instämmer helt och hållet	Instäm- mer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt och hållet motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma	N
<i>Grupp 1: Kungsholmen- Essingen</i>	0	43	14	14	29	7
Enskede	13	0	37	25	25	8
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	14	43	14	0	29	7
Skarpnäck	14	43	14	0	29	7
Katarina-Sofia	25	0	38	25	12	8
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	13	37	12	13	25	8
Kista	17	33	0	17	33	6
<i>Grupp 4: Spånga-Tensta</i>	14	29	29	14	14	7
Rinkeby	29	14	29	14	14	7

Tabell 6.10 Konkurrensprogrammet har medfört att den politiska styrningen och kontrollen av äldreomsorgen har ökat. Radprocent. N=143-145.

Vi kan inte se några likheter mellan distrikten kopplade till andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning utifrån synen på kontrollen av verksamhet i egen regi och extern regi. Från de muntliga intervjuerna kan vi konstatera att det är partitillhörighet som slår igenom i synen på styrning och kontroll.

6.4 De äldre och konkurrensutsättningen

Inledningsvis formulerades två hypoteser kring villkoren för konkurrens. Den första hypotesen anger att politikerna inte bedömer att egen regi gynnas framför externa entreprenörer, eller omvänt att externa entreprenörer gynnas framför egen regi. Villkoren ska alltså vara lika för egen regi respektive entreprenörer. Av intervjuerna framgår tydligt att villkoren inte uppfattas som lika. Också intervjuvaren, när de bryts ner på distrikt, visar att villkoren inte uppfattas som lika. Tydligast ser vi det när det gäller styrning och kontakt. Styrningen och kontakten uppfattas som mer påtaglig vid verksamhet i egen regi. Vi hittar inte likheter mellan distrikten som kan relateras till andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning. I enkäten finns inte några genomgående likheter mellan distrikten när det gäller olika påståenden. När det gäller politisk styrning har politikerna i Katarina-Sofia och Enskede samma uppfattning. När det däremot gäller uppfattningen om villkoren skiljer sig uppfattningarna åt. När det gäller villkoren för egen regi respektive externa alternativ, ser vi i de muntliga intervjuerna att partitillhörighet slår igenom. Det är framförallt borgerliga tillfrågade som anser att verksamhet i egen regi gynnas och socialdemokrater som anser att verksamhet i extern regi gynnas.

Den andra hypotesen säger att det inte är svårare att kontrollera och utvärdera privata entreprenörer än den egna verksamheten. Vi kan konstatera att politikerna anser att entreprenörer ska kontrolleras i större utsträckning än egen regi verksamhet. Vi kan här inte se några likheter mellan de olika distrikten, utifrån andel äldre och andel konkurrensutsättning.

Det är i samband med konkurrensutsättningen också angeläget att diskutera hur de äldre påverkats av denna. De intervjuade politikerna anser att de äldre inte direkt berörs av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad. Ofta är det också samma personal som följer med till den externa entreprenören. Däremot anger flera av de intervjuade att många gamla har oroats av diskussionerna som fördes vid konkurrensprogrammets genomförande. Det är framförallt i de distrikt som haft stor turbulens och diskussioner i massmedia som de gamla oroats. Socialchefer och enhetscheferna verifierar denna bild.

Huvuddelen av brukarrepresentanterna menar att medborgarna inte bryr sig om att verksamheter är konkurrensutsatta. Brukarrepresentanter anser att de äldre som bor på enheter som blivit konkurrensutsatta, vet mer om konkurrens än äldre på andra enheter. I de distrikt som haft omfattande konkurrensutsättning

7 Konkurrens och kvalitet för bättre kommunal verksamhet

7.1 Inledning

I följande kapitel ska vi redovisa synen på konkurrens och kvalitet i de olika distrikten. Vi refererar till både politikernas, chefernas och brukarrepresentanternas synpunkter. Vi jämför också med data från enkäten.

7.2 Synen på konkurrensutsättningen idag

Konkurrens definieras av de flesta intervjuade politikerna som tävlan. Vid konkurrens jämförs olika verksamheter med avseende på pris och kvalitet. Konkurrens ska syfta till att höja produktiviteten och skapa bättre kvalitet. Med produktivitet menas att man blir bättre och billigare och kan utföra samma "tjänst" snabbare. Konkurrens, enligt dess anhängare, syftar till att minska kostnaderna samtidigt som bättre kvalitet eftersträvas. Ambitionen är att erhålla mer för pengarna. Produktivitet har här nära samband med hur man organiserar arbetet. Det råder bland de intervjuade ofta en förvirring kring begreppen produktivitet och effektivitet. Effektivitet är svårare att definiera. Den hänger nära samman med politiska prioriteringar.

Konkurrens kräver att det finns någon att tävla med, vilket innebär krav på mångfald. Konkurrens kräver också en tydlighet i vad som erbjuds och till vilket pris. För äldreomsorgen innebär det också att det krävs att några bestämmer vem som får vara med och tävla. Några av de intervjuade menar att det är för få som är med och tävlar, att entreprenörerna är för få. Andra menar att tävlan bara ska ske internt. I intervjuerna är det i första hand de borgerliga politikerna som anser att antalet entreprenörer måste öka. I enkäten kan vi utläsa att 69% anser att det finns relativt många företag, Kooperationer m fl, som är intresserade av att bli entreprenörer inom äldreomsorgen. 18 % menar att det inte finns tillräckligt många entreprenörer. Vid intervjuerna är det fler som anger en

brist i antalet entreprenörer än vad vi kan utläsa i enkäten. Framförallt är det i distrikt som ligger långt från centrum och i distrikt med många invandrare.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma
Det finns relativt många företag, Kooperationer m.fl. som är intresserade av att bli entreprenörer inom äldreomsorgen.	19%	50%	15%	3%	12%

Tabell 7.1 Svaren för påståendet om tillräckligt antal entreprenörer. Radprocent. N=142-145.

Konkurrens är positivt

Konkurrens har idag en positiv klang för många av de intervjuade. De tidigare konflikterna om konkurrensens för- och nackdelar har tonats ner, till förmån för en mer pragmatisk inställning till konkurrens. Samtliga borgerliga som intervjuats ser positivt på konkurrens och vill att den ska utvecklas mer. Bland de socialdemokratiska- och vänster politikerna finns några som är kritiska, men flertalet av dem har inte något större intresse av att återgå till verksamhet enbart i egen regi. Det är väsentligt att poängtera att det idag också finns borgerliga politiker bland de intervjuade som är kritiska till konkurrens, medan några socialdemokrater vill utveckla och driva konkurrensen längre. I enkäten svarar 52 % att konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen bör utvecklas och drivas längre, medan 44 % inte vill att den ska utvecklas och drivas längre.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt motsatt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma
Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen bör utvecklas och drivas längre.	28%	24%	21%	23%	4%

Tabell 7.2 Svaren för påståendet att vilja utveckla och driva konkurrensutsättningen längre. Radprocent. N=142-145.

Samtliga intervjuade menar att konkurrensutsättningen infördes som en ideologisk reform och inledningsvis fick en tydlig koppling

till privatisering. Det blev då en politiskt mycket känslig fråga. Detta skapade en förvirring som även i fortsättningen påverkat begreppet konkurrens och dess innebörd. Konkurrens anses av de flesta stimulera till kreativitet och kostnadsmedvetenhet. Utan konkurrens blir det stagnation. Flera av de intervjuade lyfter också fram nackdelar med konkurrens. Den stimulerar inte till samarbete. Den skapar vinnare och förlorare. Den kan vara svår att hantera inom kommunen, eftersom kommunerna traditionellt inte haft inslag av tävlan i sin verksamhet. Det är inte självklart att det finns kopplingar mellan konkurrens och kvalitet. Konkurrens kan också skapa sämre kvalitet när priskonkurrensen blir avgörande. Det finns i flera fall en avgörande skillnad mellan de teoretiska resonemangen när ett avtal skrivs och verkligheten. En av de avgörande orsakerna till detta är svårigheten att mäta kvalitet. Politiskt är man fortfarande oense om vilka som bör vara med och konkurrera och om konkurrensens omfattning.

Konkurrensutsatta enhetschefer positiva

Enhetscheferna ser många fördelar med konkurrens. Framförallt de som varit föremål för detta. De anser att konkurrensen tvingar dem att genomlysna sin verksamhet och vara effektiva. Den största fördelen med konkurrens är att den skapar en kostnadsmedvetenhet. Samtidigt finns negativa sidor med brist på helhet och samarbete. Detta skapar en oro hos personalen. De enheter som inte varit konkurrensutsatta är mest skeptiska till konkurrens.

Brukarrepresentanterna skeptiska

I huvudsak är de flesta brukarrepresentanterna skeptiska till konkurrens. I distrikt med relativt omfattande konkurrensutövning är man mer tveksam till konkurrens. Där anser man att konkurrensutövningen påverkat mycket för de äldre. I övriga distrikt ser man också flera faror. Många brukarrepresentanter lyfter fram att externa verksamheter har till syfte att tjäna pengar, vilket de tror kommer att gå ut över verksamheten. De menar också att externa verksamheter är svåra att mäta. De anser även att det blir problem vid förlust. De faror som lyfts fram har inte med själva konkurrensutövningen att göra, utan med de externa alternativen. De menar att de förtroendevalda inte klarar av att följa upp en privat verksamhet. De har inte den kompetens som krävs. De klarar inte ekonomiska redovisningar och kvalitetsmått.

Förtroendevalda har inte samma möjlighet till insyn

Fördelen med konkurrens är att den skapar valfrihet. Kvalitet definieras av brukarrepresentanterna som trygghet och omsorg. De

anser att personerna som utför arbetet i de externa företagen inte skiljer sig från dem i egen regi. Däremot anser man att deras arbetsgivare kan ha olika uppfattning. Vinstintresset kommer först och kvaliteten kommer i andra hand, tror många.

Kvalitet är sammansatt

Kvalitet är ett mycket sammansatt begrepp som flera av de intervjuade har svårt att definiera. En enkel definition som ges är "att genomföra en prestation på ett bra sätt". Vad är då ett bra sätt? Det kräver att man definierar vad som är bra. Vad som är bra är också olika för olika kategorier av nyttjare, personal och politiker. Kvalitet inom äldreomsorgen definieras av de flesta politiker som ett bra bemötande och att de gamla känner sig nöjda. Ett antal kvalitetskriterier lyfts fram bl a kontaktmöjlighet, stimulans, kontinuitet, information, kompetent personal och valmöjlighet. Kvalitet är också hur anhöriga påverkas och bemöts. Inom äldreomsorgen finns även en myndighetsfunktion som rymms inom begreppet kvalitet. Här handlar kvalitet inte enbart om bemötande och "nöjdhet" utan också om rättssäkerhet och ett professionellt handläggande, utifrån den enskilde äldres och samhällets perspektiv. Även de som inte är nyttjare av äldreomsorgen har "rätt" att ha åsikter om äldreomsorgens kvalitet. Den kommunala verksamheten bygger på att medborgare i vid mening ska kunna påverka dess innehåll via politiska partier. Några förtroendevalda menar att kriterierna för kvalitet inom äldreomsorgen aldrig får lämnas till professionella. I vårt samhälle måste politikerna ha ett stort inflytande över äldreomsorgens kvalitet. Kvalitet avgör också vilken typ av vård och omsorg vi ska ha osv. De intervjuade politikerna anser att de professionella har fått för stort inflytande över äldreomsorgens kvalitet. Ofta har verksamheten påverkats av kvalitetskrav från de professionella. Det handlar om personaltäthet bl a. Enkäten speglar också en åsikt om att tjänstemän har för stort inflytande.

Ideologiska skiljelinjer

Synen på kvalitet och konkurrens påverkas av ideologisk uppfattning och uppfattning om kommunal verksamhet. Kvalitet är ett sammansatt begrepp med ett stort politiskt inflytande som den ena ytterligheten och kvalitet och kundperspektiv som den andra. Definition på de äldre som kunder, brukare eller medborgare ger också olika definitioner på kvalitet. Detta skiljer sig tydligt åt mellan de distrikt som politiserat frågan om konkurrens. Skiljelinjen mellan olika politiska uppfattningar blir där tydligare.

Definitionen av begreppet konkurrens har också olika innebörd för folk med olika politisk uppfattning. Tidigt vid reformens

genomförande var dessa skiljelinjer tydliga. I den ena ytterligheten kopplade man ihop konkurrens med privatiseringen. Härddras detta kan konkurrens definieras som ett medel att privatisera. I den andra ytterligheten sågs konkurrens inledningsvis som ett hot, då den inte stimulerade till solidaritet. Definitionen som då eftersträvades var att skapa intern tävling för att tydliggöra kostnader och prestationer. Skiljelinjen blir tydligast i de distrikt som starkt politiserat frågan om konkurrens.

Från konkurrens till kvalitet

Fokus i diskussionen har under senare år rört sig från konkurrens mot kvalitet. Ett aktivt utvecklingsarbete pågår för att utveckla kvaliteten. I flera av distrikten har ett mycket aktivt arbete lagts ner på att ta fram kvalitetsmodeller och kriterier. Flera undersökningar har genomförts. Det konstateras då att kvalitet har nära kopplingar till organisation, ledarskap, information, verksamhetens innehåll och tillfredsställelse hos nyttjaren. Fokus i kvalitetsdiskussionen är förvaltningsorganisationen och brukare/nyttjare/kunder. I nästan samtliga distrikt genomförs brukarundersökningar.

7.3 Principiell syn på konkurrens

Det kan råda delade meningar om huruvida konkurrens är ett effektivt medel för att skapa en effektiv och kvalitetsmässigt god äldreomsorg. Framförallt har konkurrens inom det mjuka området diskuterats. Under slutet av 80-talet framfördes argument för att konkurrensutsätta olika kommunala verksamheter. Skiljelinjerna var tidigt tydliga mellan de politiska partierna. Marknadsorienteringen fick sitt egentliga genomslag under början av 90-talet. I flera kommuner, så också i Stockholm, började konkurrensprogram att formuleras. Man kan kanske idag förvänta sig en mer pragmatisk hållning till marknadsorienteringen som formats på olika sätt och påverkat kommunernas utveckling under flera år.

Eftersom konkurrensprogrammet i Stockholms Stad varit verksamt under ett par år kanske tidigare konflikter om konkurrensens för- och nackdelar har tonats ner för en mer pragmatisk inställning. Det skulle betyda att socialdemokrater idag har en mer positiv syn på konkurrens, medan moderater intar en mera kritisk inställning. Med pragmatism menas att man har en realistisk inställning till konkurrens. Det innebär att partierna inte politiserar frågan och att de närmar sig varandra, vad gäller

uppfattningen om lika sätt att arrangera produktionen av äldreomsorg.

För att undersöka hur konfliktfyllt konkurrenskonceptet är gjorde vi ett antal påståenden om konkurrensutsättning, kontroll av entreprenör mm. För att visa på graden av politisering mellan de största partierna har vi valt att redovisa enbart svaren från moderaterna och socialdemokraterna.

	s-ledamöter	m-ledamöter
Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen bör utvecklas och drivas längre.	17%	98%
Det finns relativt många företag Kooperationer m.fl. som är intresserade av att bli entreprenör inom äldreomsorgen..	43%	86%
Det är svårare att kontrollera och utvärdera privata entreprenörer än kommunens egen äldreomsorg.	77%	5%
Underlaget i samband med upphandling av äldreomsorgen har varit tillräckligt bra för att kunna göra en bedömning av kvalitet m.m.	44%	79%
Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet.	86%	50%
Jag har som förtroendevald tätare kontakter med äldreomsorgen i egen regi än med entreprenörer.	64%	38%
Äldreomsorgen i egen regi gynnas framför externa entreprenörer i anbudsupphandlingen.	16%	44%
Externa entreprenörer gynnas framför äldreomsorgen i egen regi.	28%	7%
N	57-58	40-42

Tabell 7.3 Andel som instämmer i ett antal påståenden om konkurrensutsättningen bland moderata och socialdemokratiska ledamöter i distriktsnämnderna. Procent.

Avståndet mellan s-ledamöterna och m-ledamöterna är längst vad gäller uppfattningen om huruvida konkurrensutsättningen bör utvecklas vidare. Påståendet är generellt och ger därmed uttryck för en principiell ståndpunkt. Det är inte bara i denna fråga om inriktningen som åsikterna skiljer sig åt, utan också i en bedömning av verkligheten. Drygt tre fjärdedelar av s-politikerna bedömer att det är svårare att kontrollera och utvärdera privata alternativ, medan endast 5 % av moderaterna har denna uppfattning. Vissa av frågorna har nära samband med privatisering. Skillnaden mellan s-ledamöter och m-ledamöter är som störst vid frågor om verksamhetens genomförande. Den bild som lyfts fram har inte bara med själva konkurrensutsättningen att göra utan också med de externa alternativen. I en fråga som enbart har med upphandlingen att göra ligger politikerna närmare varandra. Mindre än hälften av

s-ledamöterna anser att underlaget i samband med upphandlingen är bra och drygt tre fjärdedelar av m-ledamöterna anser detsamma. Fortfarande är skillnaden mycket större när man ska bedöma verkligheten vid privata alternativ. Synen på privata alternativ kan finnas med i värderingen.

Svarsfördelningen ger ett starkt intryck av att det råder tämligen stora meningsskiljaktigheter mellan de båda största partierna om konkurrensutsättningens för- och nackdelar inom äldreomsorgen. De redovisade resultaten avser samtliga distrikt. Svarsfördelning kan inte sägas överensstämma med svaren på de muntliga intervjuerna. Där är flertalet positiva till konkurrens.

Det kan finnas olika skäl till skillnaden mellan enkäten och intervju svaren. Vi lyfter här fram två. Det ena är en metodfråga. När man svarar på enkäten handlar det om att principiellt ta ställning till ett påstående, vilket gör att svaret påverkas av värderingar mer. I intervjuerna gäller det mera att resonera sig fram till och redovisa synen på konkurrens och verklighet. Det finns här en skillnad mellan ett önskvärt tillstånd och verkligheten. Det andra skälet kan vara att de som svarat dels kommer från samtliga socialdistrikt och stadsdelsnämnder, och dels omfattar samtliga nämndsledamöter. Intervjuerna däremot omfattar enbart ledande politiker, från åtta av distrikten och från en stadsdelsnämnd. För att ytterligare fördjupa oss blir nästa steg att redovisa de olika distrikten med avseende på politisering eller pragmatism, för att se om den principiella ståndpunkten även fortsättningsvis styr.

8 Politisering eller pragmatism

8.1 Inledning

Utgångspunkten för införandet av konkurrensutsättningen i Stockholm Stad var att kvaliteten skulle öka samtidigt som kostnaderna minskas. Politisk styrning och andra former av demokratiskt inflytande är ett av flera medel för att uppnå dessa goda mål. Politisk styrning kan också ses som ett mål i sig. Vår övergripande frågeställning var om variationerna i politisk styrning kunde förklaras av andelen äldre i distrikten och/eller konkurrensutsättningens omfattning. Likheter inom en grupp skulle då kunna förklaras av att andelen äldre var densamma och/eller att konkurrensutsättningens omfattning var ungefär densamma.

Huvudresultatet från analysen av distrikten och olika komponenter i den politiska styrningen är att konkurrensutsättningen och andelen äldre inte kan förklara variationerna i politisk styrning eller vilken roll politikerna har gentemot verksamhet och brukare. Det är troligen andra faktorer som är betydligt viktigare. En sådan faktor som visar ett intressant mönster är hur och på vilket sätt det sker en ideologisering av konkurrensprogrammet och dess genomförande.

För att hålla isär olika skiljelinjer i konkurrens inom äldreomsorgen använder vi begreppen politisering och pragmatism. Politisering betyder att det råder stora meningsskiljaktigheter kring konkurrensutsättningen bland ledamöterna i en distriktsnämnd. Framförallt mellan socialdemokrater och moderater. Pragmatism innebär att det råder få delade meningar bland ledamöterna kring konkurrensutsättning som sådan inom äldreomsorgen. Det kan också uttryckas som att socialdemokrater och moderater uppvisar en realistisk hållning till konkurrensutsättningen som medel för att uppnå effektivitet och kvalitet. När meningsskiljaktigheterna i en distriktsnämnd visat sig vara omfattande har vi karakteriserat nämnden som politiserad och när meningsskiljaktigheterna är få har nämnden karakteriserats som pragmatisk. Dessa två begrepp används således för att ange graden av ideologisering.

I analysen håller vi isär ideologiseringen av konkurrensprogrammet när det introducerades och ideologiseringen av konkurrensutsättningen idag (slutet av 1995), dvs efter att konkurrensprogrammet har använts under ett par år. I följande avsnitt relaterar vi den dagsaktuella situationen vad gäller uppfattningar om konkurrensutsättningen till diskussionerna som fördes när programmet introducerades (som redovisats utförligt i *kapitel 2*). Sedan studeras variationerna mellan distrikten vad gäller att bedriva politik och att styra verksamheten å ena sidan och distriktens politisering eller pragmatism å andra sidan. Slutligen redovisas olika uppfattningar om politik och styrning som framkommit i studien.

8.2 Konkurrensprogrammet och konkurrens idag

I kapitel två redovisade vi olika distrikts politisering eller pragmatiska inställning till konkurrensprogrammet. I kapitel sju redovisas synen på konkurrens och kvalitet idag. Där visar intervjuerna att de flesta politiker idag oavsett parti är positivt inställda till konkurrens. Av principiella skäl anger flera socialdemokrater i intervjuerna att de är negativt inställda till konkurrens. De anger samtidigt att konkurrensutsättningen har haft många fördelar och att flera av dem har svårt att tänka sig en återgång till det som var tidigare. Enkäten däremot visar att frågan om konkurrens fortfarande är starkt politiserad. Det är intressant att se vilka distrikt som har förändrats i sin syn på konkurrensutsättning. I det följande ska vi studera den historiska bilden av konkurrensutsättningen och jämföra den med synen på konkurrens idag i de olika distriktsnämnderna.

Sammanfattning av den historiska bilden

I grupp 1, med relativt omfattande andel konkurrensutsättning och hög andel äldre, har man i *Enskede* haft mycket diskussion och politisk turbulens men i *Kungsholmen-Essingen* har man varit ganska eniga. I det senare distriktet beror enigheten på att där är ett mycket starkt borgerligt fäste; en stark moderat valkrets. Detta fick genomslag också i oppositionens agerande. I Enskede har man i första hand konkurrensutsatt nyproduktion. Eftersom denna volym var ganska omfattande, upptog den stor del av den totala volymen. I Kungsholmen-Essingen berodde konkurrensutsättningen på en redan påbörjad tradition. De politiska diskussionerna hade förts långt tidigare. Dessutom hade man goda

erfarenheter av verksamhet i extern regi. I Kungsholmen-Essingen gav man tidigt personalen omfattande information, men det primära var att brukarna fick information, eftersom man inte ville oro dem. I Enskede var det stor turbulens bland den egna personalen, vilket tog mycket kraft. Distrikten har likartad historia. De är båda traditionella arbetarstadsdelar. Den ena något äldre och mer genuin. Idag skiljer de sig något mer åt, framförallt när det gäller utbildningsnivå.

I grupp 2, med relativt begränsad andel konkurrensutsättning och hög andel äldre, har två av distrikten det gemensamt att de utgör en ganska "röd" valkrets; *Norra Farsta* och *Skarpnäck*. Dessa kan sägas ha modern arbetarprägel. *Katarina-Sofia* däremot är historiskt en arbetarstadsdel, men håller nu på att förändras. Huruvida arbetarpräglingen på de tre distrikten påverkat konkurrensutsättningen är svårt att se. Gemensamt för distrikten är att de ogillar den centrala styrningen. I *Norra Farsta* har man varit överens om att stimulera samverkan före konkurrens, i *Skarpnäck* genomfördes upphandlingen mitt i valperioden och avbröts pga ändrade majoritetsförhållanden. I *Katarina-Sofia* har man upphandlat, och egen regi fick anbudet. Också i detta distrikt avbröts en upphandling. I *Katarina-Sofia* var det många politiska diskussioner och stor turbulens i och med konkurrensutsättningen. Också i *Skarpnäck* var diskussionerna livliga.

I grupp 3, med relativt omfattande andel konkurrensutsättning och relativt låg andel äldre, har båda distrikten lojalt genomfört det centrala beslutet. När det gäller *Kista* har diskussionen varit något mer omfattande. Den handlade mer om det centrala beslutet än om konkurrens. I *Skärholmen* fördes egentligen ingen diskussion. Båda distrikten, *Kista* och *Skärholmen*, har relativt låg andel äldre trots utflyttning till distriktet från andra distrikt, när utbyggnaden av äldreboende inte skedde i centrum. I *Kista* laddade man personalen för att den skulle vara konkurrenskraftig. *Skärholmen* har haft mycket turbulens bland personalen. Båda distrikten har delat på sina upphandlingar. I båda distrikten har man konkurrensutsatt hela områden.

I grupp 4, med relativt begränsad konkurrensutsättning och relativt låg andel äldre, har båda distrikten, *Spånga-Tensta och Rinkeby*, svårt att få entreprenörer. I *Spånga-Tensta* har det varit en aktiv diskussion i frågan. I *Rinkeby* var man överens över partigränserna om att ha en ganska pragmatisk inställning till konkurrens, flertalet ansåg att konkurrensutsättning av äldreomsorg var fel. Båda distrikten är invandrartäta och har i sitt valdistrikt (ingår i samma) socialdemokratisk majoritet.

Nedan väger vi samman de olika beskrivningarna av distrikten och nämndernas sätt att politisera frågan. Stadsdelsnämnden Rinkeby och distriktet Kungsholmen-Essingen liknar varandra i det politiska agerandet att inte politisera frågan. Båda har stark politisk majoritet som fått genomslag på frågan. I det ena fallet genom politisk enighet *för* konkurrens och i det andra genom politisk enighet *mot* konkurrens. Katarina-Sofia utmärker sig genom en mycket aktiv diskussion som medförde att det inte blev någon konkurrensutsättning. Kista och Skärholmen liknar varandra genom att de delat anbud. Katarina-Sofia och Skarpnäck liknar varandra på så sätt att båda distrikten avbröt upphandlingar när valet -94 innebar majoritetsskifte. Norra Farsta och Skarpnäck skiljer sig åt på så sätt att ett distrikt politiserat frågan och det andra inte. I Skärholmen var man överens om att konkurrensutsättning skulle ske, där det var lämpligt.

Distrikt	Politisering
<i>Grupp 1</i>	
Enskede	Politisering
Kungsholmen-Essingen	Pragmatisk
<i>Grupp 2</i>	
Norra Farsta	Pragmatisk
Skarpnäck	Politisering
Katarina-Sofia	Politisering
<i>Grupp 3</i>	
Kista	Pragmatisk
Skärholmen	Pragmatisk
<i>Grupp 4</i>	
Spånga-Tensta	Politisering
Rinkeby	Pragmatisk

Figur 8.1 Politisering av frågan konkurrensutsättning i distrikten.

Politisering idag

En hypotes är att meningsskiljaktigheterna idag är mindre än tidigare. Särskilt i de distrikt som har relativt omfattande konkurrensutsättning jämfört med övriga distrikt. Skälet till detta skulle vara att praktiken ger underlag för en mer pragmatisk orientering, dvs att politikerna kommer närmare varandra i sina

uppfattningar. Vi har dels jämfört intervjuerna med avseende på detta påstående för varje distrikt, dels testat det i enkäten genom att jämföra hur socialdemokrater och moderater instämmer i olika påståenden om konkurrensutsättning. Vi har räknat hur många socialdemokrater respektive moderater som instämmer eller inte instämmer i påståendena. Vi använder här en kvalitativ metod, dvs alla socialdemokrater eller moderater behöver inte instämma eller inte instämma i påståendet. Det är tendenser vi värderar, dvs vad det största antalet svarar. Med politisering avses att moderater och socialdemokrater har skilda uppfattningar. De har alltså delade meningar när de instämmer eller motsätter sig ett påstående. Socialdemokrater svarar mer negativt när de värderar påståenden om konkurrens och extern regi. Medan moderater instämmer i påståenden kring konkurrensutsättning och extern regi. Har moderater och socialdemokrater liknande uppfattningar eller att de avviker mot ovan angiven värdering bedöms distriktet ha en pragmatisk inställning. Resultatet av analysen presenteras i *tabell 8.3*.

Grupp 1	Politisk	Pragmatisk
Enskilda	Pragmatisk	Pragmatisk
Kristdemokrater-Espressen	Pragmatisk	Pragmatisk
Grupp 2	Pragmatisk	Pragmatisk
Demokraterna	Pragmatisk	Pragmatisk
Socialdemokrater	Pragmatisk	Pragmatisk
Kristdemokrater-Solén	Pragmatisk	Pragmatisk
Grupp 3	Pragmatisk	Pragmatisk
Kristdemokrater	Pragmatisk	Pragmatisk
Socialdemokrater	Pragmatisk	Pragmatisk
Grupp 4	Pragmatisk	Pragmatisk
Spänska-Torsten	Pragmatisk	Pragmatisk
Rinkeby	Pragmatisk	Pragmatisk

Påstående	Konkurrens- utsättningen inom äldreomsorgen bör utvecklas och drivas längre.	Det finns relativt många företag koop- erationer m fl som är intres- serade av att bli entreprenör inom äldreomsorgen.	Det är svårare att kontrollera och utvärdera privata entreprenörer än kommunens egen äldreomsorg.	Underlaget i samband med upphandling av äldreomsorgen har varit till- räckligt bra för att kunna göra en bedömning av kvalitet m.m.	Det bör ställas större krav på entreprenör- ernas verksamhetsbes- krivningar i samband med anbud.	Jag har som förtroende- vald tätare kontakter med äldreomsorgen i egen regi än med entreprenörer	Äldreomsorgen i egen regi gynnas framför externa entreprenörer i anbudsup- handlingarna.	Externa entreprenörer gynnas framför äldreomsorgen i egen regi.	Summa för majoritet svar
<i>Grupp 1</i>									
Kungsholmen -Essingen Emskede	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	8 Pragmatisk
	Politisering	Pragmatisk	Pragmatisk	Pragmatisk	Politisering	Politisering	Pragmatisk	Pragmatisk	5 Pragmatisk
<i>Grupp 2</i>									
Norra Farsta Skarpnäck Katarina-Sofia	Politisering Politisering Politisering	- Pragmatisk Politisering	Politisering Politisering Politisering	- Politisering Pragmatisk	- Politisering Politisering	- Politisering Politisering	- Pragmatisk Pragmatisk	Pragmatisk Pragmatisk Pragmatisk	2 Politisering 5 Politisering 5 Politisering
<i>Grupp 3</i>									
Kista Skärholmen	- Politisering	Pragmatisk Pragmatisk	Pragmatisk Politisering	Pragmatisk Pragmatisk	- Pragmatisk	Pragmatisk Politisering	- Pragmatisk	Pragmatisk Pragmatisk	4 Pragmatisk 5 Pragmatisk
<i>Grupp 4</i>									
Spånga-Tensta Rinkeby	Pragmatisk Politisering	Pragmatisk Pragmatisk	Politisering Politisering	Pragmatisk Pragmatisk	Pragmatisk Pragmatisk	- -	Pragmatisk Pragmatisk	Pragmatisk Pragmatisk	6 Pragmatisk 5 Pragmatisk

Figur 8.2 Andel som instämmer i ett antal påståenden om konkurrensutsättningen bland moderata och socialdemokratiska ledamöter i distriktsnämnderna. När bedömning ej kan göras markeras rutan med streck.

Distrikten Katarina-Sofia och Skarpnäck har politiserat frågan. När det gäller Norra Farsta är det tveksamt hur man ställer sig till konkurrens av två skäl: dels att svarsfrekvensen är låg och dels att det är få borgerliga ledamöter som har svarat. Övriga distrikt kan sägas ha en mera pragmatisk inställning till konkurrens.

Åsikterna håller i sig

Nedan sammanförs de historiska åsikterna, dvs när konkurrensprogrammet introducerades, med dagens åsikter om konkurrensutsättning. Jämför vi de muntliga intervjuerna och synen på konkurrensutsättning, när vi summerar huvuddelen av politisering respektive pragmatism i enkäten, ser vi att åsikterna står sig när man

tar ställning principiellt. Distriktsnämnden i Enskede är idag mer pragmatisk vilket skulle verifiera vår hypotes om att man blir mer positiv till konkurrens när frågan blir mindre politiskt laddad. Frågan blir då mera praktiskt inriktad än politiskt. Spånga-Tensta har också blivit mer pragmatisk. Det skulle tala mot hypotesen eftersom det är liten konkurrensutsättning i området. När det gäller Norra Farsta har distriktsnämnden vandrat från pragmatisk till politisering. Norra Farsta har begränsad konkurrensutsättning men många äldre. Distriktsnämnderna Kista och Skärholmen har fortsatt med en mer pragmatisk inställning till konkurrens. Inledningsvis fanns det i båda distrikten en vilja att försöka och pröva konkurrens. Idag ser man flera fördelar och kan delvis tänka sig att fortsätta med konkurrens där det är lämpligt. De är dock tveksamma till ett obligatorium.

I *tabell 8.3* visar vi schematiskt åsikterna historiskt, dvs vid konkurrensprogrammets genomförande, och hur konkurrens uppfattas idag. När det gäller dagens uppfattning har vi räknat andelen pragmatiska och politiserade svar i *tabell 8.2*. Summan av ställningstagande för alla påståenden i varje distrikt blir det som lyfts in i *tabell 8.3* under rubriken "idag" för varje distrikt.

Distrikt	Historiskt	Idag
<i>Grupp 1</i>		
Enskede	Politisering	Pragmatiskt
Kungsholmen- Essingen	Pragmatisk	Pragmatiskt
<i>Grupp 2</i>		
Norra Farsta	Pragmatisk	Politisering
Skarpnäck	Politisering	Politisering
Katarina-Sofia	Politisering	Politisering
<i>Grupp 3</i>		
Kista	Pragmatisk	Pragmatisk
Skärholmen	Pragmatisk	Pragmatisk
<i>Grupp 4</i>		
Spånga-Tensta	Politisering	Pragmatisk
Rinkeby	Pragmatisk	Pragmatisk

Figur 8.3 Politisering av frågan konkurrensutsättning i distrikten, historiskt och idag.

Kungsholmen-Essingen hade redan tidigare konkurrensutsatt sin verksamhet och såg fördelar med detta. Man var överens och politiserade ej frågan. Inte heller idag politiseras frågan utan man vill fortsätta konkurrensutsättningen. I Kungsholmen-Essingen har de borgerliga partierna en stark majoritet i valkretsen. När det gäller Enskede politiserade man inledningsvis frågan. Fortfarande finns dessa inslag bl a i frågan om att driva konkurrensutsättningen längre. Totalt sett ser man ändå fördelar med konkurrens och väljer att inte politisera frågan. I Enskede har man också en borgerlig majoritet i valkretsen, även om den här är svagare. I Norra Farsta var man inledningsvis överens om att inte konkurrensutsätta. Norra Farsta är ett distrikt med stark politisk majoritet i valkretsen. I de muntliga intervjuerna har man i dag fortfarande samma inställning till konkurrens. I enkäten är det svårt att utläsa vad som anses. Man vill dock inte driva konkurrensutsättningen längre. I Skarpnäck fanns det inledningsvis många politiska diskussioner och man fortsätter att politisera frågan om konkurrens. I Kista och Skärholmen hade båda distrikten en pragmatisk inställning till konkurrens. Man var överens om att pröva konkurrens och ser fortfarande fördelar i och har en pragmatisk inställning till denna. I Skärholmen vill man inte driva konkurrensutsättningen längre. I Spånga-Tensta var det inledningsvis många politiska diskussioner. Dessa har nu avtagit och man är överens om att inte driva konkurrensutsättningen längre. I Rinkeby var politikerna inledningsvis eniga mot konkurrens. I distriktet har man fortsättningsvis en pragmatisk inställning till konkurrens.

Sammanfattningsvis kan sägas att de distriktsnämnder som har relativt omfattande konkurrensutsättning (grupperna 1 och 3) har haft en pragmatisk inställning till konkurrens inom äldreomsorgen från början, som inte har förändrats eller vandrat från politisering till pragmatism. Ungefär hälften av de distriktsnämnder som haft en blygsam konkurrensutsättning uppvisade tidigare en politisering och denna har bibehållits. I övrigt har distriktsnämnderna varit pragmatiska under hela perioden.

8.3 Politisering, att bedriva politik och politisk styrning

I detta avsnitt ska vi studera variationerna mellan distrikten med avseende på att bedriva politik och att styra verksamheten. Vi jämför sedan med distriktens politisering eller icke politisering av frågan om konkurrens, för att se likheter och skillnader mellan distrikten.

Nedan presenteras en beskrivning av de olika distrikten dels utifrån en sammanvägning av enkäten och intervjuerna dels utifrån kriterier för att bedriva politik som tidigare redovisats. Det handlar då om kännedom om de äldres situation och politisk styrning samt villkoren för verksamhet som drivs i egen regi respektive extern regi. När vi vägt samman svaren på huvudfrågorna blir det en kvalitativ bedömning för varje distrikt.

	Politi- sering histo- riskt	Politi- sering idag	Känne- dom om de äldre	Förvalt- nings- betydelse för infor- mation	Synpunk- t från medbor- garna	Andrar kurs efter majori- tets- skifte	Under- laget för utvär- dering	Villkoren för styr- ning i egen regi resp. extern	Kont- roll ökat
<i>Grupp 1: Kungsholmen- Essingen</i>	Prag- matisk	Prag- matisk	Ganska god	Stor betydelse	Varje vecka	Andrar	Ganska bristfällig	Lika	Nej
Enskede	Politi- sering	Prag- matisk	Mindre god	Stor betydelse	Varje månad	Andrar	Ganska bristfällig	Tveksamt	Nej
<i>Grupp 2: Norra Farsta</i>	Prag- matisk	Politi- sering	God	Stor betydelse	Någon gång per år	Andrar ej	Bristfällig	Tveksamt	Ja
Skarpnäck	Politi- sering	Politi- sering	God	Stor betydelse	Någon gång per år	Andrar	Bristfällig	Tveksamt	Ja
Katarina- Sofia	Politi- sering	Politi- sering	God	Mindre betydelse	Varje månad	Oklart	God	Tveksamt	Oför- änd.
<i>Grupp 3: Skärholmen</i>	Prag- matisk	Prag- matisk	Mindre god	Mindre betydelse	Varje vecka	Andrar	God	Lika	Ja
Kista	Prag- matisk	Prag- matisk	Ganska god	Mindre betydelse	Någon gång per år	Andrar	God	Egna gynnas	Ja
<i>Grupp 4: Spånga Tensta</i>	Politi- sering	Prag- matisk	Mycket god	Stor betydelse	Varje månad	Oklart	God	Externa gynnas	Oför- änd.
Rinkeby	Prag- matisk	Prag- matisk	God	Stor betydelse	Varje månad	Andrar ej	God	Lika	Oför- änd.

Tabell 8.4 En sammanvägning av politisering och konkurrens med olika aspekter på att bedriva politik och styra verksamheten. N=5-8 i respektive distrikt.

Politiserade distrikt har mer kännedom om de äldre

Norra Farsta, Skarpnäck, Katarina-Sofia, Spånga-Tensta och Rinkeby utmärker sig genom att ledamöterna uppfattar sig ha god eller mycket god kännedom om de äldres situation. De fyra första distrikten har gemensamt att distriktsnämnderna politiserat frågan

om konkurrens. När det gäller Rinkeby har de inte politiserat frågan, utan har en mer pragmatisk inställning till konkurrens. Skälet till god kännedom har när det gäller Rinkeby samband med det geografiska området och dess struktur. Distriktsnämnderna Kungsholmen-Essingen, Enskede, Kista och Skärholmen har det gemensamt att de har mindre eller ganska god kännedom om de äldres situation. Dessa distrikt har en pragmatisk inställning till konkurrens. När det gäller Enskede politiserades frågan inledningsvis.

Tre distrikt utmärker sig när det gäller inställningen att förvaltningen är en mindre betydelsefull informationskälla, distrikten Katarina-Sofia, Kista och Skärholmen. Två distrikt med en pragmatisk inställning till konkurrens och ett distrikt som politiserat frågan. När det gäller distrikt Katarina-Sofia anser politikerna också att det finns god kännedom om de äldres situation. Från de muntliga intervjuerna kan vi verifiera att politikerna har god kunskap och skaffar sig information om de äldres situation.

I fyra distrikt, Kungsholmen-Essingen, Enskede, Norra Farsta och Skarpnäck anser politikerna att underlaget för utvärdering är bristfälligt. Framförallt är detta distrikt med relativt hög andel äldre. Sambandet är dock för svagt för att vi ska kunna visa på att andelen äldre har betydelse vid en utvärdering. Två av politikerna i distrikten har en pragmatisk inställning till konkurrens och två av distrikten en politiserad inställning. Politikerna i Norra Farsta och Skarpnäck har gemensamt att de får få synpunkter från medborgare. I samtliga fyra distrikt har förvaltningen stor betydelse som informationskälla.

Politikerna i två distrikt, Rinkeby och Norra Farsta, anger att förvaltningen inte ändrar kurs i och med majoritetsskiften. Båda dessa distrikt har stark socialdemokratisk majoritet i sina valkretsar. Det var också de distrikt där politikerna hade en pragmatisk inställning mot konkurrens dvs de politiserade ej frågan inledningsvis. Politikerna i två distrikt är oeniga om huruvida politikerna och förvaltningen ändrar kurs vid majoritetsskiften. De distrikten har gemensamt att frågan om konkurrens inledningsvis politiserades kraftigt.

Partipolitik viktigt för synen på villkor för egen regi och extern regi
När det gäller villkoren för egen regi respektive entreprenad är det svårare att jämföra distrikten. Partipolitik slår igenom när det gäller åsikter kring dessa frågor. Vi kan dock se att politikerna i tre distrikt, Kungsholmen-Essingen, Skärholmen och Rinkeby med en pragmatisk inställning till konkurrens idag, anser att villkoren är

lika. De som politiserat frågan om konkurrens är mer tveksamma till om villkoren är lika. Politikerna i ett distrikt som haft relativt omfattande konkurrensutsättning anser att egen regi gynnas. Politikerna i ett distrikt som har relativt begränsad konkurrensutsättning anser att externa entreprenörer gynnas. Fyra distrikt, Norra Farsta, Skarpnäck, Kista och Skärholmen anser att kontrollen har ökat i och med konkurrensutsättningen. Två av distriktsnämnderna har det gemensamt att de politiserat frågan. De har relativt liten andel konkurrensutsättning. De andra två distriktsnämnderna har en mer pragmatisk inställning till konkurrens. De har relativt hög andel konkurrensutsättning.

Synen på konkurrens inte överensstämmande

Det är framförallt i de distriktsnämnderna som idag har omfattande konkurrensutsättning som ledamöterna har en pragmatisk inställning till konkurrens. De ser många fördelar med konkurrensutsättning och är positiva att driva den vidare. Jämför vi med brukarrepresentanternas åsikter anser de istället tvärtom, dvs i de distrikt som har omfattande konkurrensutsättning är man mer negativt inställd till konkurrens.

Sammanfattningsvis kan sägas att ledamöterna i de distriktsnämnder som politiserat frågan om konkurrens, anser sig ha större kännedom om de äldres situation. Det kan också noteras att i distriktsnämnder som politiserat frågan får förvaltningen stor betydelse för informationen. När det gäller den politiska styrningen är det svårare att se samband med graden av politisering. Det är andra faktorer som slår igenom, inte minst partipolitiska. Vi ska därför nedan analysera intervjuerna utifrån partitillhörighet och synen på politisk styrning. Vi utgår från att det är skillnad mellan olika partier i synen på politik, genomförande och styrning. Vi ska undersöka hur uppfattningarna skiljer sig mellan olika politiker och hur man ideologiserar frågan om styrning.

Synen på styrning delvis ideologiserad

Synen på förvaltningen skiljer sig mellan borgerliga politiker å ena sidan och socialdemokratiska- och vänster politiker å andra sidan. Socialdemokrater anser att tjänstemän lojalt ska ställa upp på deras åsikter. De borgerliga uppfattar däremot förvaltningens roll som att vara neutral. När det gäller politisk styrning kan vi också se skillnader mellan olika politiker. Flera socialdemokrater anser att allt är politik. De menar att politik inte kan begränsas. Det är ytterst politikerna som avgör vilka frågor som är politiska. De har svårt att lämna detaljfrågorna.

Det finns också socialdemokrater och vänsterpartister som menar att för att få kompetent personal är det viktigt att ge dem

frihet under ansvar. Då är det inte möjligt att gå in och peta i varje detalj. Det finns borgerliga politiker som menar att politiken är svår att begränsa, men de flesta anser att politikerna ska arbeta med mål och inriktning och sedan ska medborgarna vara de som påverkar den egentliga servicen. De anser att det är medborgarna som ska värdera verksamhetens kvalitet. De menar också att det måste finnas en möjlighet för den äldre att byta institution. Ett reellt hot om att lämna institutionen är viktigt för att stimulera till kvalitet och kostnadsmedvetenhet. Det är viktigt att ge de äldre en möjlighet att välja vilken service de vill nyttja och vilken institution de vill bo på. Samtidigt finns det flera borgerliga som anser att vi inte kan ge valfrihet: den kostar och måste begränsas.

Det finns en avgörande skillnad mellan distriktsnämnderna i sättet att komma överens på mellan de politiska partierna. Det är framförallt de distriktsnämnder som tidigt politiserade frågan, som i mindre utsträckning kommer överens. De anser att det är viktigt att tydliggöra de politiska skiljelinjerna, inte när det gäller synen på äldreomsorgen utan i synen på konkurrens. Kungsholmen-Essingen, Norra Farsta och Rinkeby är de distrikt som utmärker sig genom att politikerna anser att det är viktigt att komma överens i flera olika frågor. Dessa distriktsnämnder var också de som tidigt hade en pragmatisk inställning till konkurrens.

Också när det gäller olika driftsformer ser vi delvis ideologiska skillnader. Borgerliga politiker anser främst att det är viktigt med olika driftsformer för att skapa konkurrens. Det finns också socialdemokratiska politiker som anser det. Det är framförallt ytterligheterna som skiljer sig åt. En del moderater anser att det finns ett egenintresse att privatisera och det finns socialdemokrater som anser att all verksamhet ska drivas i egen regi.

Nästan samtliga distrikt har infört en beställar-utförarorganisation. Från början var den frågan för många också ideologiserad. Idag anser många politiker att det är viktigt att utveckla samspel och inte arbeta med fasta gränser. Det finns några politiker som anser att det är viktigt att tydliggöra roller och dra gränser. Dessa är framförallt borgerliga. De politiker som anser att detaljer också är politiska frågor hittar vi framförallt hos socialdemokrater.

Politikernas uppgift i samband med verksamhetsentreprenad skiljer sig historiskt sett väsentligt från samma roller i samband med egen regi. Den politiska uppgiften blir då att styra via avtal. Flera av politikerna lyfter fram svårigheten att kombinera affärsmässighet med att förankra och föra en bred dialog. Det är framförallt socialdemokrater som är mest kritiska. De vill kunna röra sig ute i verksamheten och kunna gå in med korrigeringar under löpande

år. Det finns också borgerliga politiker som har svårt för affärsmässigheten. Däremot är de mer för handlingsinriktning och möjligheten att kunna värdera verksamhetens kvantitet, kvalitet och prestation.

Utifrån ovanstående beskrivning kan vi se att det både finns socialdemokrater, samt vänster politiker, och borgerliga politiker som politiserar frågan om styrning. Vi kan också se att det finns borgerliga lika väl som socialdemokratiska- och vänster politiker som är mer pragmatiska i sin inställning till frågan. Ser vi i vilka distrikt olika politiker finns kan vi se att de distrikt som politiserar frågan om konkurrens idag också politiserar frågan om politisk styrning. Där har politiker från socialdemokraterna och moderaterna mest skilda åsikter. Vi kan också se att i de distrikt, där politiker från socialdemokraterna och folkpartiet är ordförande och vice ordförande, blir frågan mindre politiserad. Detta jämfört med distrikt där kombinationen socialdemokrater och moderater eller vänsterpartister och moderater är ordförande respektive vice ordförande.

9 Sammanfattning och avslutande kommentarer

9.1 Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Den 16 februari 1993 fattade Stockholms Stads fullmäktige beslut om ett konkurrensprogram med riktlinjen att minst 20% av stadens verksamhet, exklusive myndighetsutövning, årligen från och med 1994 skulle bli föremål för öppen anbudsupphandling. Syftet var att under en femårsperiod utsätta hela verksamheten för konkurrens. Avsikten med konkurrensen var att uppnå kostnadsminskningar och upprätthålla en hög servicenivå med kvalitet för medborgarna. Den nya majoriteten beslutade, inför ett ställningstagande om fortsatt obligatorisk konkurrensutsättning, att genomföra en utvärdering.

Huvudsyftet med denna utvärderingen av Stockholms Stads konkurrensutsättning är att kartlägga vilka politiskt - demokratiska effekter konkurrensutsättningen haft och vilka som kan tänkas uppstå vid en mer omfattande konkurrensutsättning. De politiskt demokratiska effekterna handlar dels om de förtroendevaldas roll i konkurrensutsättningen och dels om medborgarnas inflytande och nytta av konkurrensutsättningen.

De distrikt som valts har grupperats efter andelen äldre och andelen konkurrensutsättning. Den hypotes vi utgått från i urvalet av distrikt samt vid intervjuerna har varit *att likheter i politisk styrning och andra former för demokratiskt inflytande inom en grupp av distrikt kan förklaras med att man tillhör samma grupp, när det gäller andelen konkurrensutsättning och andelen äldre*. En viktig avgränsning är valet av politikområdet äldreomsorg. En annan avgränsning är valet av distrikt. Distrikten som studerats är:

- Kungsholmen-Essingen och Enskede med hög andel äldre och relativt omfattande konkurrensutsättning.
- Katarina-Sofia, Skarpnäck och Norra Farsta med hög andel äldre och relativt begränsad andel konkurrensutsättning.

- Skärholmen och Kista med låg andel äldre och relativt omfattande andel konkurrensutsättning .
- Spånga-Tensta och Rinkeby med låg andel äldre och relativt begränsad andel konkurrensutsättning.

Som ett komplement till muntliga intervjuer med politiker i presidierna, socialchefer och ett utval av enhetschefer samt brukarrepresentanter i ovanstående distrikt har en enkät skickats ut till samtliga ledamöter i de sociala distriktsnämnderna. En brist i underlaget är att det inte är självklart att brukarrepresentanterna representerar brukarna och deras åsikter.

Konkurrensprogrammets tillkomst

Efter beslut i fullmäktige om obligatorisk anbudsupphandling startade diskussionen med olika intensitet i distrikten. Samtliga distrikt utformade ett konkurrensprogram. I hälften av distrikten föregicks konkurrensprogrammets genomförande av en livlig politisk diskussion. I de övriga distrikten var den politiska debatten ganska lugn. En konfliktfylld diskussion förekom framförallt i distrikt där frågan partipolitiserades. När motivet till konkurrens sammankopplades med privatisering komplicerades frågan. I flera av de distrikt som politiserade frågan om konkurrens syns en vänster - höger skala tydligt. Oppositionen ställde sig tveksam till konkurrensutsättning som ett mål i sig.

Förvaltningsledningen hade ett stort inflytande över om konkurrensutsättning skulle införas eller ej. Diskussionen i de politiska partierna anges inte ha varit särskilt omfattande. Den aktiva diskussionen i partierna skedde i fullmäktigegruppen inför beslut.

De centrala direktiven uppfattades mycket olika. Några nämnder menade att de var mycket styrande och att samtliga distrikt skulle konkurrensutsetta 20% per år. Andra var mer avvaktande och menade att konkurrensutsättningen totalt för Stockholm skulle vara 20%, vilket inte gällde varje distrikt för sig.

Aktiviteten och intensiteten i konkurrensprogrammets genomförande var mycket tydligt beroende av ledningens, den politiska ledningen eller förvaltningsledningens, inställning. I de distrikt där förvaltningschefen var positiv till konkurrens och ställde sig bakom den politiska majoriteten fick programmet stor genomslagskraft.

Informationen under konkurrensutsättningen ansågs av ungefär hälften av de intervjuade ha varit bristfällig. Mycket av motståndet hos personalen ansågs bero på okunskap och brist på information.

Upphandlingsprocessen har haft i stort samma utformning i samtliga distrikt. Processen har varit mycket professionellt inriktad.

Det är framförallt tjänstemännen som hanterat upphandlingen och att en affärsmässighet eftersträvats. De centrala direktiven, om att hantera processen på ett affärsmässigt sätt, har uppfattats som mycket styrande.

Även om politikerna inte var särskilt aktiva i upphandlingsprocessen blev valet av tidpunkt att gå ut och upphandla mycket politiskt. I några distrikt "förhalades" frågan för att komma närmare valet, och ett troligt byte av politisk majoritet. Andra distrikt påskyndade upphandling och annonsering för att hinna med flera objekt före valet. Det handlade här om taktik snarare än politik. Under hösten 1994 var denna fråga politiskt extra känslig eftersom ett val var förestående.

Att bedriva politik

Vi kan i intervjuerna inte utläsa några större skillnader mellan de olika distrikten vad gäller synen på politik. Däremot kan vi av intervjuerna utläsa skiljelinjer i synen på politik mellan politiker från olika partier. Intervjuerna visar att framförallt borgerliga politiker definierar politik som medelstilleddning medan socialdemokrater och vänsterpartister har uppfattningen att politik också handlar om verksamhetens innehåll.

Politiker och socialchefer anser att de har god kännedom om de äldres situation. Bilden verifieras inte av enhetscheferna och brukarrepresentanterna. Brukarrepresentanterna och enhetscheferna anser att de har bättre kännedom om de äldres situation. Brukarrepresentanternas kännedom ifrågasätts av både enhetschefer och politiker. Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar kännedomen om de äldres situation.

Politikerna anger att den viktigaste informationskällan är socialchefen och äldreomsorgschefen. Det är framförallt från tjänstemän som man får sin information. De intervjuade anger att informationen ges vid föredragningar på sammanträden och genom olika dokument. De intervjuade socialcheferna säger att de i sin tur får sin information av äldreomsorgschefer och personal i verksamheten. Biståndsbedömare är en viktig informationskälla. Ingen av de intervjuade har angivit de politiska partierna som en viktig informationskälla. Vi kan inte se några samband mellan andelen äldre i distrikten och när det gäller vilka som är viktiga informationskällor. Skillnaderna är allt för stora inom grupperna.

De intervjuade politikerna anger att det händer att äldre eller anhöriga ringer direkt till dem. Men det sker inte särskilt ofta. Genomgående överlämnar politikerna ärendena direkt till förvaltningen, när äldre tar kontakt med dem. Brukarinflytande anses ske via de lokala pensionärsråden och förtroenderåden på

olika institutioner. Varje distrikt har lokala pensionärsråd. Kontaktfrekvensen med brukare har inte påverkats av andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning. Däremot visar intervjuerna att kontakten med brukare/medborgare påverkas av hur kända politikerna är och av områdets geografiska karaktär.

Politisk styrning

Gemensamt för distrikten är att det är ordförande som har både mest information och de flesta kontakter med andra politiker. Genomgående menar politikerna att när man hamnar i opposition, dvs som vice ordförande, tappar man mycket av kontakten med verksamheten.

De intervjuade politikerna är kritiska mot centralstyrningen. En stor del av de som svarat på enkäten anser att fullmäktige, socialnämnden och kommunstyrelsen har för stort eller tillräckligt stort inflytande.

Samtliga distrikt anger att de arbetar med någon form av målstyrning. För att få förvaltningen att genomföra det man som politiker vill, anges det bästa verktyget vara målstyrning. Definitionen av målstyrning varierar mellan de olika distrikten och mellan olika politiker. Vi kan inte se att andelen äldre eller andelen konkurrensutsättning påverkar formen av styrning. Socialcheferna och enhetscheferna uppfattar inte någon tydlig styrning från politikerna. De måldokument som finns är allmänt hållna. Några precisa mål finns ej. En del är också tveksamma till politikernas kunskaper och förankring.

Kontrakt och avtal anges vara en viktig del i styrningen i flera av distrikten. Politikerna säger att det är mycket viktigt att kontrakt följs och att man noga formulerar vad man vill ha ut av verksamheten. Kontrakten kommer att följas upp efterhand.

En av de viktigaste uppgifterna som både politiker och enhetschefer lyfter fram, när de definierar vad som är politik, är att göra prioriteringar. Det är enbart i ett fåtal distrikt som man anger politiska prioriteringar faktiskt genomförts. Det är framförallt behovsbedömare som genomför de viktiga prioriteringarna. De politiska prioriteringarna i distriktsnämnderna anges däremot ske i fullmäktige och i socialnämnden. Utrymmet för prioriteringar anges vara mycket litet i distriktsnämnden.

De intervjuade politikerna anger att de mycket sällan för upp frågor på dagordningen. Det händer i enskilda fall och då rör det sig framförallt om frågor som har kommit fram efter kontakter med enskilda medborgare. Diskussioner om frågor inom äldreomsorgen initieras i första hand av förvaltningen.

Politikerna är mycket osäkra på om de insatser som görs är till nytta för de äldre. Politikerna vet inte om de får ut bästa möjliga resultat av de resurser som sätts in och de boendeformer som utvecklas. I nästan samtliga distrikt genomförs enkätundersökningar. Det finns mycket delade meningar om vilka som företräder de äldre, om det är de anhöriga eller personalen. Enhetscheferna menar att de anhöriga ibland inte vet vad som är bäst för de gamla. Flera gamla har inga anhöriga och därför saknas någon som bevakar deras rättigheter och skyldigheter i samhället. Personalen blir ofta företrädare.

Vi kan inte se att den politiska styrningen skiljer sig efter omfattning av konkurrensutsättning eller andelen äldre. Vi kan se att i de distrikt som har verksamhet i extern regi så har kontrakten en större betydelse som styrinstrument än i andra distrikt. Kontakterna med förvaltningen skiljer sig inte i distrikten, beroende på konkurrensutsättningen. Däremot finns det skillnader i åsikter mellan politiska partier om förvaltningens roll. Borgerliga politiker anser att förvaltningens roll bör vara mer objektiv med stort mått av frihet, medan socialdemokrater anser att förvaltningen ska följa majoritetens vilja.

Olika driftsformer och politiskt inflytande

De intervjuade politikerna anger att konkurrens ska ske på lika villkor. Idag anser ungefär hälften av de intervjuade att villkoren inte är lika. Uppfattningen om vem som har fördelar framför andra, skiljer sig mellan olika politiker. Några menar att verksamhet i egen regi har fördelar bl a på grund av gamla lojaliteter. Andra menar att verksamhet i extern regi har fördelar genom att dessa verksamheter är mer professionella i en upphandlingssituation och vid förhandlingar.

Politikernas uppgift i samband med verksamhetsentreprenad är annorlunda än den roll de historiskt sett haft i förhållande till verksamhet i egen regi. I de flesta fall är politikerna varken med i upphandlingen, följer genomförandet eller utvärderar verksamhetsentreprenaden. De flesta anser att det politiska inflytandet bör ske när man bestämmer sig för att tillhandahålla viss verksamhet. I några andra fall menar de intervjuade att rätten i vårt demokratiska system innebär att även andra än de som brukar en verksamhet ska kunna utöva inflytande över den. Styrningen uppfattas mer påtaglig vid verksamhet i egen regi. När det gäller villkoren för egen regi respektive externa alternativ ser vi i de muntliga intervjuerna att partitillhörighet slår igenom. Det är framförallt de borgerliga ledamöterna som anser att verksamhet i egen regi

gynnas och de socialdemokratiska politikerna anser att verksamhet i extern regi gynnas.

De intervjuade politikerna konstaterar gemensamt att utvärdering sker sparsamt både av verksamhet i egen regi och extern regi. Dessutom anser man att det är viktigt att arbeta mycket mer med målformuleringar. Avtalen blir ett viktigt kontrollinstrument. De externa verksamheterna har också egna kontrollsystem inom sitt entreprenadföretag om företaget driver flera olika institutioner. Vi kan konstatera att politikerna i allmänhet anser att entreprenörer bör kontrolleras i större utsträckning än verksamhet i egen regi.

Konkurrens och kvalitet

Konkurrens har idag en positiv klang för flera av de intervjuade. De tidigare konflikterna om konkurrensens för- och nackdelar har tonats ner till förmån för en mer pragmatisk hållning till konkurrens. Samtliga intervjuade menar att konkurrensutsättningen infördes som en ideologisk reform och inledningsvis fick en tydlig koppling till privatisering. Det blev då en politiskt mycket känslig fråga. Enkäten verifierar inte denna pragmatiska inställning till konkurrens. Avståndet mellan s-ledamöterna och m-ledamöterna är längst vad gäller uppfattningen om huruvida konkurrensutsättningen bör utvecklas vidare. Påståendet är emellertid generellt och ger därmed uttryck för en principiell ståndpunkt snarare än uppfattningen om konkreta fall.

I huvudsak är de flesta brukarrepresentanterna skeptiska till konkurrens. I distrikt med relativt hög andel konkurrensutsättning är man mer tveksam till konkurrens än i andra distrikt. Där anser man att konkurrensutsättningen påverkat de äldre genom minskat inflytande och insyn utifrån samt osäkerhet bland de äldre.

Synen på kvalitet påverkas av ideologisk uppfattning och synen på kommunal verksamhet. Kvalitet är ett sammansatt begrepp med ett stort politiskt inflytande som den ena ytterligheten och kvalitet i ett kundperspektiv som den andra. Definition av de äldre som kunder, eller brukare eller medborgare ger också olika definitioner på kvalitet. Skiljelinjerna blir tydligast i de distrikt som politiserat frågan om konkurrens. Skiljelinjen mellan olika politiska uppfattningar är också tydligare där.

Konkurrens och andel äldre påverkar inte politikeruppdraget

Huvudresultatet från analysen av distrikten, olika komponenter i den politiska styrningen och olika former av demokratiskt inflytande är att konkurrensutsättningen och andelen äldre inte kan förklara variationerna i politisk styrning eller vilken roll politikerna har gentemot verksamhet och brukare. Det är troligen andra

faktorer som är betydligt viktigare. En sådan faktor som visar ett intressant mönster är på vilket sätt det sker en ideologisering av konkurrensprogrammet och dess genomförande.

Politisering och pragmatism

En hypotes var att meningsskiljaktigheterna skulle minska, särskilt i de distrikt som har relativt omfattande konkurrensutsättning jämfört med övriga distrikt. Skälet till detta skulle vara att praktiken ger underlag för en mer pragmatisk orientering, dvs att politikerna kommer närmare varandra i sina uppfattningar. Jämför vi synen på konkurrensutsättning historiskt och politisering respektive pragmatism i enkäten, ser vi dock att åsikterna håller i sig när man tar ställning principiellt. Kungsholmen-Essingen som redan tidigare hade konkurrensutsatt sin verksamhet, såg fördelar med detta och politiserade ej frågan. Inte heller idag politiseras frågan utan man vill fortsätta konkurrensutsättningen. Kungsholmen-Essingen har stark borgerlig majoritet i valkretsen. När det gäller Enskede politiserades frågan inledningsvis. Fortfarande finns dessa inslag bl a i frågan om att driva konkurrensutsättningen längre. Totalt sett ser man ändå fördelar med konkurrens och väljer att inte politisera frågan. Enskede har också en borgerlig majoritet i valkretsen, även om den här är svagare. I Norra Farsta var man inledningsvis överens om att inte konkurrensutsätta. Norra Farsta är ett distrikt med stark socialdemokratisk politisk majoritet i valkretsen. De muntliga intervjuerna i dag visar fortfarande samma inställning till konkurrens. De vill dock inte driva konkurrensutsättningen längre. I Skarpnäck hade man inledningsvis många politiska diskussioner och fortsätter att politisera frågan om konkurrens. Kista och Skärholmen hade båda distrikten en pragmatisk inställning till konkurrens. Man var överens om att pröva konkurrens och ser fortfarande fördelar med och har en pragmatisk inställning till denna. I Skärholmen vill man inte driva konkurrensutsättningen längre. I Spånga-Tensta var det inledningsvis många politiska diskussioner. Diskussionerna har nu avtagit och man är överens om att inte driva konkurrensutsättningen längre. I Rinkeby hade politikerna inledningsvis en pragmatisk hållning till konkurrens. I stadsdelen har man också fortsättningsvis denna pragmatiska inställning.

Det är flera ledamöter i distrikt som politiserat frågan om konkurrens, än i övriga distrikt, som anser att de har god kännedom om de äldres situation. Det kan också noteras att i distrikt som politiserat frågan får förvaltningen stor betydelse för informationen. När det gäller den politiska styrningen är det svårare att se samband med politisering. Det är andra variabler som

slår igenom, inte minst partipolitik. En avslutande analys av intervjuerna efter partitillhörighet visar att partipolitik är viktigt för synen på villkor för egen regi och extern regi.

Synen på förvaltningen skiljer sig mellan borgerliga och socialdemokratiska politiker. Socialdemokrater anser att tjänstemän lojalt ska ställa upp på deras åsikter. De borgerliga uppfattar däremot förvaltningens roll som att vara neutral. När det gäller politisk styrning kan vi också se skillnader mellan olika politiker. Flera socialdemokrater anser att allt är politik. De menar att politiken inte bör begränsas. Det är ytterst politikerna som avgör vilka frågor som är politiska. De har svårt att lämna detaljfrågorna.

9.2 Avslutande kommentarer

Vad är politik; behov, resurser eller system?

Politik handlar om att ideologiska ställningstaganden och uppfattningar om det goda samhället möts och diskuteras. Politiska konflikter handlar snarare om mål än medel. Målen innebär konkret att man bestämmer vilka grupper i samhället som ska prioriteras dvs vem som ska erhålla vad. Konkurrensutsättningen är då inte en ideologisk fråga utan det är föreställningar om det goda samhället och prioriteringar som är ideologiska frågor. I studien kan vi se att systemet med konkurrensutsättning tidigt blev en politisk fråga som ideologiserades. Successivt har detta system i vissa distrikt övergått till att utgöra medel för att nå effektivitet och kostnadsbesparingar. Det är framförallt i distrikt som har en pragmatisk inställning till konkurrens som inte politiserar frågan som detta har hänt.

Behov och prioriteringar anses av flera vara en viktig politisk fråga på sikt. Fortfarande är prioriteringar inte föremål för diskussion annat än högst en gång per år i samband med budget och verksamhetsplan. Frågan förbereds av förvaltningen och politikerna anser sig sällan ha en avvikande uppfattning. Många politiker anser att resursfrågan däremot är avgörande och den viktigaste politiska frågan.

Politik ser i studien ut att vara att anslå resurser och besluta om ny organisation och system, såsom systemet med konkurrens. Det innebär att behovsfrågan, dvs vem som erhåller vad blir i praktiken en fråga för förvaltningen.

Politiska prioriteringar är ovanliga

Politisk styrning innehåller två viktiga uppgifter. Den första är att prioritera. Eftersom alla inte kan få allt behövs en politisk angivelse om vem som skall erhålla vad. Den andra uppgiften är att samla information och bedöma om prioriteringarna fått önskat genomslag.

Genomgående menar distriktsledamöterna att makten finns någon annanstans. Det är i första hand fullmäktige, kommunstyrelsen samt tjänstemän som har störst inflytande över äldreomsorgens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Att distriktsnämndernas politiska styrning är svag bekräftas av socialchefer och enhetschefer inom äldreomsorgen. Verksamhetsplanen och kontrakt upplevs av enhetscheferna som styrande. Dessa dokument ses inte som politiska i den meningen att de ger uttryck för en politisk vilja, eftersom de är framtagna och formulerade av tjänstemännen. Dokumenten är formellt antagna i distriktsnämnderna men har sällan ändrats, utan förslaget från tjänstemännen antas.

Politiska prioriteringar inom äldreomsorgen är ovanliga. De prioriteringar som förekommer handlar om att diskutera viss verksamhet, t ex fotvård, men inte om olika behovsgrupper. I huvudsak är det behovsbedömarna som gör de faktiska prioriteringarna. Övergripande prioriteringar sker i fullmäktige. Någon utvärdering sker inte heller när det gäller att bedöma om prioriteringarna haft önskat genomslag, varken utifrån lokala eller centrala prioriteringar. *De lokala distriktsnämnderna kan, utifrån politisk styrning som prioriteringsverksamhet, inte sägas ha något avgörande inflytande över äldreomsorgen.*

Vem har kännedom om behoven?

I studien diskuteras om politiker har kännedom om de äldres situation. Politikerna anser sig ha god kännedom om de äldres situation. Å andra sidan anser enhetscheferna och brukarrepresentanterna att så inte är fallet. Både enhetscheferna och brukarrepresentanterna anser att de har god kännedom. Enhetscheferna anser å andra sidan att brukarrepresentanterna bara företräder de pigga pensionärerna och inte alls har god kännedom.

Vi kan fråga oss om någon grupp egentligen har kännedom om de äldres situation? Den information som flera bygger sin kännedom på är inte direkt utan framförallt indirekt. Statistik, prognoser, enkäter och massmedia är viktiga informationskällor. Det finns naturligtvis direkta kontakter med brukare men inte utifrån någon helhetsbedömning. Brukarrepresentanter känner de pigga pensionärerna, politiker träffar ibland pensionärer på

institutioner eller ute i distriktet på "torget", enhetscheferna träffar de äldre på sin institution.

Konkurrens politiseras av brukarrepresentanterna?

En av slutsatserna från undersökningen är att brukarrepresentanterna i de distrikt som har relativt omfattande konkurrensutsättning genomgående är mer skeptiska till konkurrens än övriga brukarrepresentanter. Studeras politikernas inställning har vi tidigare kunnat konstatera att den principiella ståndpunkten i synen på konkurrens finns kvar mellan olika politiska partier. De som tidigt valt att politisera frågan om konkurrens har fortsatt med detta. Frågan om konkurrens är vid ett ställningstagande fortfarande ideologiserad. Däremot kan vi i de muntliga intervjuerna se att både motståndare och förespråkare för konkurrens kan se fördelar med konkurrensutsättningen. I de distrikt som har någon form av erfarenhet av konkurrens ser politikerna att den också har fördelar. Detta beror inte på att politikerna kommer närmare varandra ideologiskt utan att frågan om konkurrens snarare blir ett medel än ett mål.

Några funderingar kring skiljelinjer mellan politiker och brukarrepresentanter kan lyftas fram. *För det första visar intervjuerna med brukarrepresentanterna tydligt att de hämtar mycket av sin information via massmedia.* I flera av distrikten har massmedia spelat en avgörande roll. De har när de lyft fram frågan gjort det utifrån en kritisk granskande syn, vilket inneburit att de förmedlat farhågor med externa alternativ. Detta skulle innebära att brukarrepresentanternas skeptiska inställning har påverkats av massmedia. *För det andra kan man spekulera i brukarrepresentanternas egentliga kännedom om de äldres situation och upplevelser av konkurrensutsättningen.* Det är inte självklart att brukarrepresentanterna representerar brukarna. Enhetschefer menar att de äldre inte påverkas av hur verksamheten drivs. Ofta är det samma personal som går över till de externa producenterna och de ger samma trygghet som tidigare. Däremot kan de yngre äldre vara oroliga för framtidens äldreomsorg. Brukarrepresentanternas kontakter med de äldre är framförallt med yngre pensionärer som också hämtar mycket information från massmedia. Hur vet de vad de äldre på institutionen anser? *Ett tredje skäl kan vara att politikerna inte vet hur de äldre upplever konkurrens och externa alternativ.* Politikerna hämtar sin information från förvaltningen, som också har ett professionellt och ett verksamhetsintresse. Är det de professionellas eller brukarnas åsikter som förmedlas? Hur vet politikerna egentligen vad de äldre anser?

Olika inriktning på politik och verksamhetens genomförande kan sägas ha förändrats i Stockholms Stad utifrån olika demokratiuppfattningar. Vi kan också se att i vissa distrikt har synen på demokrati väglett politikerna medan andra distrikt har en mera pragmatisk inställning till inflytande och styrningen varit vägledande. Några frågeställningar inför framtiden är: *Kommer politiska reformer att handla om politikens genomförande eller politikens innehåll i framtiden? Kommer politik handla om de äldres situation och/eller kommer politik att utgöra ställningstaganden om politikens genomförande och politiskt inflytande? Är politik kännedom om de äldres situation och prioriteringar och/eller är politik att organisera politikernas och tjänstemännens inflytande?*

Referenser

- Blom, A., 1994, *Kommunalt chefskap*, Lund. Dialogos
- Bäck, M., - Möller, T., 1991, *Partier och organisationer*, Stockholm. Publica
- Elliot, M., Artikel i *Västsvenska opinion SOM institutet*, Nilsson, L., (red), Göteborgs Universitet 1993.
- Fridolf, M., *Alternativa produktionsformer*, DS 1993:7, Stockholm. Civildepartementet
- Hagström, B., 1988, *Chef i offentlig verksamhet*, DS 1988:55, Stockholm. Civildepartementet
- Hjern B., 1989, *Politikerrollen under förändring*, Stencil
- Holmberg, S., Weibull, L., *Vägvalet*, Göteborg. SOM-rapport 11.
- Jönsson, S., 1988, *Kommunal organisation - från program-budgetering till kommundelsnämnder*, Lund. Studentlitteratur.
- Lidström, A. och Hudson, C., 1995, *Skola i förändring*, Umeå. Nerenius & Santérus.
- Lundquist, L., 1991, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund. Studentlitteratur.
- Lundquist, L., 1991. *Förvaltning och demokrati*. Lund. Norstedts.
- Lundqvist, L.J., "Privatisering-varför och varför inte" artikel i *Politik som organisation*, Rothstein, B. (1991), (red), *Politik som organisation. förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm. SNS förlag.
- Montin, S, 1993a, *Svenska kommuner i omvandling*, Novemus-Högskolan i Örebro. Rapport 1993:1
- Montin, S. och Olsson, J., 1995, *Kommunfullmäktige i tolv kommuner - en arbetsrapport inom projektet Politiska organisationers anpassning och lärande på lokal nivå*. Novemus - Högskolan i Örebro.
- Montin, S., 1993b, (tillsammans med Fridolf, M. & Sköldberg, T.) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*, SOU 1993:73, Stockholm. Civildepartementet.
- Montin, S., 1996, *Kommunala förnyelseproblem - en forskningsöversikt*. Stencil. Novemus - Högskolan i Örebro.
- Nilsson, L., 1995, *Västsvensk horisont*, Göteborg, SOM-rapport nr 14.
- Norell, P-O., 1989. *De kommunala administratörerna*, Lund. Studentlitteratur
- Olsen, 1990, *Demokrati på Svenska*, Stockholm. Carlsson

- Patel, R. & Davidsson, B., (1994), *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O., 1987, *Medborgarnas makt*, Uppsala. Carlsson
- Petersson, O., 1987, *Maktbegreppet*, Uppsala. Carlsson
- Premfors, R., Sanqvist, J., Sanne, M., 1994, *Demokrati i Storstad*, Stockholm. Carlsson
- Rothstein, B., 1991, *Politik som organisation (red)*, Stockholm. SNS förlag
- SOU 1989: 108, *Förtroendevald på 90-talet*, Stockholm, Civildepartementet
- SOU 1993:90, *Lokal demokrati i utveckling*, Stockholm, Civildepartementet
- Strömberg, L., Westerståhl, J., 1983. *De nya kommunerna - en sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå. Publica.
- Vedung, E., 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Uppsala. Studentlitteratur
- Wallin, G., Bäck, H., Tabor, M., 1981. *Kommunalpolitikerna, rekrytering-arbets-förhållanden-funktioner*. DsKn 1981:18

Tabell och figurförteckning

Kapitel 1

Figur 1.1 Urvalsdesign.

Kapitel 2

Tabell 2.1 Godkända valsedlar 1991 års och 1994 års val, partifördelning, i procent. Stat. årsbok för Sth.

Tabell 2.2 Befolkningens, 16-74 år, högsta utbildningsnivå 1993-12-31. Stat. årsbok för Sth.

Kapitel 3

Figur 3.1 Modellen för kommunal självstyrelse (jfr Lennart Nilsson 1993 och Benny Hjern 1989).

Figur 3.2 Målsituation och aktörer (Källa Benny Hjern 1989).

Kapitel 4

Tabell 4.1 Politikernas bedömning om nämndens allmänna kännedom om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation i sitt distrikt.

Tabell 4.2 Politikernas bedömning av nämndens allmänna kännedom om de äldres levnadsförhållanden och situation i sitt distrikt i de utvalda distrikten.

Tabell 4.3 Betydelsen av olika informationskällor för kännedom och kunskap om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation.

Tabell 4.4 Andelen svaranden i respektive distrikt som anser att chefer, tjänstemännen, enskilda ledamöter respektive partier har ganska stor eller mycket stor betydelse för kännedom och kunskap om de äldres levnadsförhållanden och situation.

Tabell 4.5 Frekvensen av synpunkter till politiker om de äldres situation direkt från enskilda medborgare.

Tabell 4.6 Frekvensen av synpunkter till politiker om de äldres situation direkt från enskilda medborgare.

Kapitel 5

Tabell 5.1 Politikernas uppfattning om förvaltningen ändrar kurs efter majoritetsskiftet.

Tabell 5.2 Vilka grupper/organisationer har för stort eller tillräckligt stort inflytande respektive borde ha större inflytande över äldreomsorgens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Tabell 5.3 Systemet med konkurrensutsättning inom äldreomsorgen har medfört att nämnden minskat detaljstyrningen av äldreomsorgen.

Tabell 5.4 Systemet med konkurrensutsättning inom äldreomsorgen har medfört att nämnden minskat detaljstyrningen av äldreomsorgen per distrikt.

Tabell 5.5 Kontraktens betydelse för politisk styrning i olika distrikt.

Tabell 5.6 Andelen svaranden i respektive distrikt som anser att underlaget för utvärdering och kvalitetsgranskning är ganska eller mycket bristfälliga.

Kapitel 6

Tabell 6.1 Synen på om externa entreprenörer respektive egen regi gynnas vid konkurrens.

Tabell 6.2 Synen på om egen regi gynnas framför externa entreprenörer i anbudsupphandling.

Tabell 6.3 Synen på om externa entreprenörer gynnas framför äldreomsorg i egen regi.

Tabell 6.4 Den politiska styrningen av äldreomsorgen i egen regi är starkare än av äldreomsorgen på entreprenad. Tabell 6.5 Jag har som förtroendevald tätare kontakter med äldreomsorgen i egen regi än med entreprenörer.

Tabell 6.6 Den politiska styrningen av äldreomsorgen i egen regi är starkare än av äldreomsorgen på entreprenad.

Tabell 6.7 Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet.

Tabell 6.8 Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet.

Tabell 6.9 Konkurrensprogrammet har medfört att den politiska styrningen och kontrollen av äldreomsorgen har ökat.

Tabell 6.10 Konkurrensprogrammet har medfört att den politiska styrningen och kontrollen av äldreomsorgen har ökat.

Kapitel 7

Tabell 7.1 Andel som instämmer i påståendet om tillräckligt antal entreprenörer.

Tabell 7.2 Andel som vill utveckla och driva konkurrensutsättningen längre.

Tabell 7.3 Andel som instämmer i ett antal påståenden om konkurrensutsättningen bland moderata och socialdemokratiska ledamöter i distriktsnämnderna.

Kapitel 8

Figur 8.1 Politisering av frågan konkurrensutsättning i distrikten.

Figur 8.2 Andel som instämmer i ett antal påståenden om konkurrensutsättningen bland moderata och socialdemokratiska ledamöter i distriktsnämnderna.

Figur 8.3 Politisering av frågan konkurrensutsättning i distrikten, historiskt och idag.

Tabell 8.4 En sammanvägning av politisering och konkurrens med variabler för att bedriva politik och styra verksamheten

Kapitel 9

Figur 9.1 En översiktlig beskrivning av olika ageranden och principer för politik, genomförande och politisk styrning.

Bilaga 1 Intervjuade politiker, socialchefer och enhetschefer samt intervjuguide

Intervjuade personer

Socialdistrikt 3 Kungsholmen-Essingen

Bo Dahlström (s)	Ordförande och f.d. Vice ordförande
Jimmy Edlund (fp)	Vice ordförande och f.d. Ordförande
Agneta Liljesköld (mp)	Nämndsledamot
Britta Karlsson	Socialchef
Eva Frykler	Driftschef på Pilträdet's servicehus (Kommunal regi)
Kerstin Ternedal	Driftschef på Trossens servicehus (Extern regi, Partena Care)

Socialdistrikt 5 Katarina-Sofia

Jan-Ove Östbrink (v)	Ordförande
Margareta Björk (m)	Vice ordförande och f.d. Ordförande
Douglas Helge (s)	f.d. Vice ordförande
Stig Hanno	Socialchef
Sverre Sundvik	Chef för Öppet hemstöd Nytorgsgården (Kommunal regi)
Susanne Söderholm	Chef för ålderdomshem och gruppboende på Nytorgsgården (Intraprenad)

Socialdistrikt 6 Enskede

Lena Franzén (s)	Ordförande och f.d. Vice ordförande
Margareta Holmberg (m)	Vice ordförande och f.d. Ordförande
Ann-Kristin Casserblad (c)	Nämndsledamot
Lars B Strand	Socialchef
Barbro Trygg	Sjukhemschef för Dalens sjukhem (Kommunal regi)

Britt Dahlstedt

Sjukhemschef för Årsta sjukhem
(Extern regi, Skandinaviska
vårdbolaget)

Socialdistrikt 7 Skarpnäck

Anita Hökby (s)

Ordförande och f.d. Vice Ordförande

Mona Hansson (fp)

Vice Ordförande och f.d. Ordförande

Elisabeth Törner

Socialchef

Inger Wallin

Chef för Hammarby höjdens
servicehus (Kommunal regi)

Socialdistrikt 8 Norra Farsta

Cathrine Lilja Hansson (s)

Ordförande och f.d. Vice ordförande

Madeleine Raukas (m)

Vice Ordförande

Stig Åström (m)

f.d. Ordförande

Maivor Gustafsson

Socialchef

Rosemarie Geijer

Chef för äldreomsorgen i Östra
Hökarängen

Socialdistrikt 12 Skärholmen

Stefan Lindgren (v)

Ordförande

Ingrid Handberg Burup (m)

Vice ordförande och f.d. Ordförande

Sven Lunden (s)

f.d. Vice ordförande

Irene Brunér Lidblom (sp)

Nämndsledamot

Göran Månsson

Socialchef

Dagmar Stenman

Chef på Frösätra servicehus i Sätra
(Kommunal regi, Intraprenad)

Yvonne Esgård

Chef för Frösätra servicehus i Sätra
(Extern regi, Omsorg &
Boendeservice)

Socialdistrikt 16 Spånga-Tensta

Ingemar Bjugren (v)

Ordförande

Rolf Lindström (m)

Vice ordförande och f.d. Ordförande

Lennart Svensson (s)

f.d. Vice ordförande

Olof Öhman

Socialchef

Arja Saari

Chef för Fristads gruppboende
(Kommunal regi)

Hellvi Andersson Chef för Tensta gruppboende (Extern regi, Riksbyggen)

Socialdistrikt 17 Kista

Göran Eriksson (s) Ordförande och f.d. Vice ordförande

Ann-Charlotte Gravenius (fp) Vice ordförande och f.d.

Ordförande

Kajsa Andersson

Socialchef

Gull-Marie Cederqvist

Chef för Akalla servicehus

(Kommunal regi, Intraprenad)

Lillemor Tillberg

Chef för Husby servicehus (Extern regi, Tillberg Care AB)

Stadsdelsnämnd Rinkeby

Anna Berger Kettner (s)

Ordförande

Karl-Axel Boström (m)

Vice ordförande

Erik Boberg (m)

f.d. Ordförande

Juan Fonseca (s)

f.d. Vice ordförande

Jan Johansson

Stadsdelschef

Steinunn Ingolfsdottir

Chef för Öppet hemstöd (Kommunal regi, Intraprenad)

Intervjuguide

1. OM DE ÄLDRES SITUATION.

- Hur bedömer du situationen för de äldre i distriktet?
- Hur gör du dig klok på de äldres situation/behov?
- Vilka personer är viktiga för att du ska få kunskap om behoven?
- Vilka är i störst behov av stöd?
- Finns det några uttalade och styrande principer för vilka av de äldre/vilka behov som ska prioriteras?
Målsättningar?
- Hur uppfattar Du att de faktiska prioriteringarna inom äldreomsorgen sker? Vilka är det som i praktiken sköter prioriteringarna, dvs vem som ska få vad?
- Hur väl tillgodoses de äldres behov enligt din mening?

2. OM KONTAKTER MED BRUKARE (ENSKILDA, ORGANISATIONER), BRUKARINFLYTANDE.

- Hur ofta har du kontakt med enskilda eller organiserade brukare inom äldreomsorgen (inklusive anhöriga)?
- Vilka problem/utmaningar/behov etc är de vanligaste som framförs?
- Finns det något organiserat brukarinflytande som även förtroendevalda ingår i, t ex samrådsgrupper eller liknande?
- Vilka former av brukarinflytande har diskuterats inom nämnden/partiet etc?
- Hur är skillnaderna vad gäller brukarinflytande i äldreomsorgen i egen regi och äldreomsorgen på entreprenad?
- Hur bör, enligt din uppfattning, brukarinflytandet organiseras?

3. OM KONKURRENSPROGRAMMETS TILLKOMST OCH UTFORMNING.

- Vilken faktisk roll/vilket inflytande har de förtroendevalda i styrelser och nämnder haft i samband med utformningen av konkurrensprogrammet i distriktet?
- Hur har konkurrensprogrammet diskuterats i partigrupperna? Vilka olika uppfattningar fanns?
- Vilka är det som huvudsakligen utformat innehållet i anbudsunderlag och kontrakt/avtal?
- Medverkan i utformningen av anbudsunderlag?
- Upphandlas enskilda objekt eller hela områden?

- Vad betyder "konkurrens" för dig?
- Vad betyder "kvalitet" för dig? Vilka kriterier är viktiga?

4. OM RELATIONEN TILL VERKSAMHETEN INOM ÄLDREOMSORGEN.

- Kontakter med chefer/personal? Tillfälliga, kontinuerliga etc?
- Hur försöker ni få äldreomsorgspersonalen att göra det ni vill de ska göra för de äldre?
- Hur styrande är kontrakt/mål etc?
- Om missförhållanden m m upptäcks - vad händer då? Hur hanteras det? Av vilka personer?
- Vilka synpunkter och reaktioner har du som förtroendevald/förvaltningschef/enhetschef mött bland äldre/anhöriga i samband med tillämpningen av konkurrensprogrammet?
- Hur följs konkurrensprogrammets genomförande upp?
- Medverkan i uppföljningen av konkurrensprogrammet?

5. OM UTVÄRDERING.

- Sker det egna utvärderingar av äldreomsorgens nytta för de äldre inom nämnden (egen regi så väl som entreprenader)? Vilka genomför utvärderingarna? Hur används resultaten av utvärderingarna?

6. OM FRAMTIDEN.

- Uppfattningar om fördelar och nackdelar med konkurrens inom äldreomsorgen?
- Hur bör framtidens äldreomsorg utformas?

Bilaga 2 Intervjuade brukarrepresentanter samt intervjuguide

Intervjuade personer

Socialdistrikt 3 Kungsholmen-Essingen

Lars Lindberg, Vice ordförande LPR
Ingrid Isaksson, Kungsholmen PRO
Rolf Linder, Essingen PRO
Viktor Epstein, SPF

Socialdistrikt 5 Katarina-Sofia

Martin Wellander, Ordförande LPR
Gurli Wall, Vice ordförande LPR
Lennart Björkqvist, PRO
Folke Hallqvist, SPF

Socialdistrikt 6 Enskede

Inger Lundberg, Ordförande LPR
Per-Olof Olsson, Vice ordförande LPR
Anonym, PRO
Karl-Axel Zetterström, SPF

Socialdistrikt 7 Skarpnäck

Anna-Lisa Johansson, Ordförande LPR
Viola Nyström, Vice Ordförande LPR
Kerstin Andersson, PRO
Birgitte Lindskog, SPF

Socialdistrikt 8 Norra Farsta

Nils Johansson, Ordförande LPR
Sven Dunberg, PRO
Ingegerd Danieli, SPF

Socialdistrikt 12 Skärholmen

Arne Fondberg, Ordförande LPR
Wera-Lisa Lundblad, PRO
Erik Nyström, SPF

Socialdistrikt 16 Spånga-Tensta

John Forslund, Ordförande LPR
Rune Olofsson, PRO
Karl-Erik Nilsson, SPF

Socialdistrikt 17 Kista

Olle Karlsson, Ordförande LPR
Adel Zettergren, PRO
Lennart Willig, SPF

Stadsdelsnämnden Rinkeby

Birgit Kvist, Ordförande LPR
Gösta Kjellander, PRO

Intervjuguide

1. EN BESKRIVNING AV DISTRIKTET

- Beskriv distriktet och dess karaktär, befolkningsstruktur, socialgrupper, nationaliteter, ekonomisk situation, aktivitet hos medborgare, problem och utmaningar man möter m.m.

2. OM DE ÄLDRES SITUATION

- Hur bedömer Du situationen för de äldre i distriktet?
- Vilka är störst behov av stöd?
- Hur väl tillgodoses de äldres behov?
- Hur uppfattar Du att prioriteringar sker i distriktet för de äldre - ange om Du kan den inriktning och de prioriteringar som gäller - finns tydliga principer?
- Hur får de förtroendevalda information om de äldres situation i distriktet?
- Vem gör prioriteringar i praktiken om vem som ska erhålla vad?
- Hur uppfattar Du att inriktning/prioriteringar sker i Stockholms stad centralt för de äldre?

3. OM KONKURRENSPROGRAMMET OCH DESS TILLKOMST

- Känner Du till konkurrensprogrammet i distriktet och dess olika delar, på vilket sätt har Du fått information om konkurrensprogrammet?
- Vad är syftet med konkurrensutsättningen?
- Känner Du till vad som är konkurrensutsatt inom distriktet: beskriv?
- Har en dialog med brukare eller brukarorganisationer förts i samband med konkurrensutsättningen i distriktet?

4. KONKURRENSUTSÄTTNING OCH KVALITET I DAG OCH IMORGON

- Vad har konkurrensen inneburit för
 - * medborgare generellt i distriktet,
 - * de äldre i distriktet?
- Vad betyder konkurrens - definiera?
- Uppfattningen om fördelar och nackdelar?
- Vad betyder kvalitet för de äldre, vilka kriterier är viktiga?
- Vad innebär konkurrensutsättningen för förtroendevalda, har politikernas roll förändrats?

5. BRUKARINFLYTANDE OCH MEDVERKAN

- I vilken utsträckning är verksamheten lyhörd för brukare eller brukarorganisationers åsikter?

- Om brukare eller brukarorganisationer har klagomål, vart vänder de sig?
- I vilken utsträckning medverkar de äldre i verksamheten?
- Är det skillnad vad gäller brukarinflytande i verksamhet som drivs av kommunen eller verksamhet som drivs privat på uppdrag i kommun?

6. VERKSAMHETEN

- Din uppfattning om verksamhetens innehåll?
- Skiljer sig verksamhetens innehåll i egenregi och extern regi - berätta?
- Har du uppfattning om hur verksamheten styrs? Vem har mest inflytande över verksamheten: politiker, chefer, personal eller brukare?
- Vem/vilka har brukare mest kontakt med?

7. OM UTVÄRDERING

- Vilken nytta har olika insatser inom distriktet för de äldre och deras situation?
- Får Du eller olika brukare i distriktet möjlighet att ge Din syn på olika insatser, och om de är rätt?
- Vet Du hur verksamheternas kvalitet värderas? Deltar brukare i den utvärderingen?

Bilaga 3 Enkät

A. Bakgrundsuppgifter

- 1 a. Ålder.....
b. Kön.....
2. Utbildning
-Akademisk Ja Nej
3. Vilket är Ditt yrke eller sysselsättning?
- privat anställd
 offentliganställd
 organisationsanställd
 annat, nämligen.....
4. Parti.....
5. Hur mycket tid ägnar Du åt kommunpolitiken?
- a. Antal timmar per vecka i genomsnitt:
- 0-5 timmar
 6-15 timmar
 mer än 15 timmar
- b. Tas helger i anspråk?
- Ja, ofta
 Ja, ibland
 Sällan eller aldrig

B. Äldreomsorg

6. Hur bedömer Du nämndens allmänna kännedom om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation i Ditt distrikt?
- Mycket god kännedom
 God kännedom
 Ganska god kännedom
 Ganska dålig kännedom
 Dålig kännedom

7. Information om de äldres förhållanden kan erhållas på olika sätt. vilken betydelse har följande personer, organisationer m m för Din kännedom och kunskap om de äldres levnadsförhållanden och sociala situation?

	Mycket stor betydelse	Ganska stor betydelse	Ganska liten betydelse	Ingen betydelse alls
Tjänstemän i nämndens kansli	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enskilda ledamöter i nämnden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Chefer och arbetsledare i äldreomsorgen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Övrig personal i äldreomsorgen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pensionärsorganisat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra brukar- eller patientorganisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokala partiorganisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enskilda äldre personer och anhöriga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Hur ofta har det under det senaste året förekommit det att Du fått ta emot synpunkter på sådant som rör de äldres situation direkt från enskild medborgare?

- Dagligen
 Någon gång per vecka
 Någon gång per månad
 Någon gång per år
 Aldrig

Kommentar

.....

.....

9. Kraven och förväntningar på att olika verksamheter ska utvärderas och att kvaliteten ska granskas har ökat under senare år. I vilken utsträckning anser Du att Din nämnd aktivt granskar kvaliteten och utvärderar olika verksamheter inom äldreomsorgen?

- I mycket stor utsträckning
 I stor utsträckning
 I ganska stor utsträckning
 I ganska liten utsträckning
 I mycket liten utsträckning

Kommentar

.....

.....

10. Det kan behövas olika typer av underlag för utvärdering och kvalitetsgranskning av äldreomsorgen, t ex brukarenkäter, statistik, personliga besök och verksamhetsbeskrivningar. Hur bedömer Du underlaget för att i nämnden kunna göra systematiska utvärderingar och kvalitetsgranskningar av äldreomsorgen?

- Mycket bra underlag
- Bra underlag
- Ganska bra underlag
- Ganska bristfälliga underlag
- Mycket bristfälliga underlag

Kommentar.....

C. Konkurrensutsättning

11. I vissa distrikt i Stockholms stad har en relativt stor del av äldreomsorg lagts ut på entreprenad under de senaste åren. Nedan följer ett antal påståenden om tänkbara fördelar och nackdelar med entreprenad inom äldreomsorgen. Vi vill be dig ta ställning till dessa påståenden.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt mot- satt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma
Det finns relativt många företag, kooperativ m fl som är intresserade av att bli entreprenörer inom äldreomsorgen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det är svårare att kontrollera och utvärdera privata entreprenörer än kommunens egen äldreomsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Underlaget i samband med upphandling av äldreomsorg har varit tillräckligt bra för att kunna göra en bedömning av kvaliteten m m	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bör ställas större krav på entreprenörernas verksamhetsbeskrivningar i samband med anbudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har som förtroendevald tätare kontakter med äldreomsorgen i "egen regi" än med entreprenörer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Äldreomsorgen i "egen regi" gynnas framför externa entreprenörer i anbudsupphandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Externa entreprenörer gynnas framför äldreomsorgen i "egen regi"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen bör utvecklas och drivas längre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

D. Styrning av äldreomsorgen

12 Nedan följer ett antal påståenden som rör styrningen av äldreomsorgen i distriktet. Vi ber dig ta ställning till dessa påståenden.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer i stort sett	I stort sett motsatt åsikt	Helt mot- satt åsikt	Ej svar/ kan ej bedöma
Konkurrensprogrammet har medfört att den politiska styrningen och kontrollen av äldreomsorgen har ökat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den politiska styrningen av äldreomsorgen i egen regi är starkare än av äldreomsorgen på entreprenad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemet med konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen har medfört att nämnden minskat detaljstyrningen av äldreomsorgen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kännedom om vad som händer inom äldreomsorgen är i allmänhet bristfällig i distriktsnämnden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Vilka grupper/organisationer anser Du har för stort eller tillräckligt stort inflytande respektive borde ha större eller mycket större inflytande över äldreomsorgens mål, inriktning, omfattning och kvalitet?

	För stort inflytande	Tillräckligt stort inflytande	Borde ha större inflytande	Borde ha mycket större inflytande
Kommunfullmäktige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Socialnämnden				
Sociala distriktsnämnderna/ stadsdelsnämnderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partiernas lokalorganisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enskilda förtroendevalda	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tjänstemännen som är knutna till de sociala distriktsnämnderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalen ute i verksamheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pensionärsorganisationer/ patientorganisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intresseorganisationer/ föreningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enskilda medborgare/ brukare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annan grupp, ange vilken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Vilka synpunkter önskar Du framföra vad gäller äldreomsorg, konkurrensutsättning m m?

.....

TACK FÖR DIN MEDVERKAN

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vägar in i Sverige. A.
 56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personval. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredegörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. M.
 75. Värderna i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och fredsräddningstjänsten. Kartläggning,
överbäganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhållet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer - En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inlärnin. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU. Fi.
159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
166. Lärare för högskola i utveckling. U.
167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
169. Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In. Bilaga II. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In: 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In: 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In:

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitik. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]

Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]

Effektiva försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]

Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]

Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huld, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]

Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]

Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunerna och den statliga styrningen.

Bilaga II. [169]

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.

Bilaga IV. [169]

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Bilaga V. [169]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparken. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]

Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]

Systematisk förteckning

- Konsumtions och den offentliga sektorn
- Bilaga II (1996)
- Regionpolitik i en ny ordning
- Medlemsstaternas offentliga sektorer 1995
- Konsumtionsförbrukning och offentliga utgifter
- Statistiska och tekniska utvärderingar
- Bilaga IV (1996)
- Förhållanden mellan offentliga myndigheter
- Konsumtions och offentliga utgifter 1995
- Bilaga V (1996)
- Miljödepartementet**
- Sammanfattning av miljöutredningarna
- Naturvårdsutredning (1996)
- En god och hållbar utveckling 1996
- Klimatutredning (1996)
- Förhållanden mellan offentliga myndigheter
- Källning av jord och vatten (1996)
- Swedish Council on Environmental Quality
- Volym 1 - En god utveckling (1996)
- Swedish Council on Environmental Quality
- Volym 1 - En god utveckling (1996)
- Swedish Council on Environmental Quality
- Volym 2 - Förhållanden (1996)
- II i miljöutredningarna (1996)
- Klimatutredning - Innehåll och resultat (1996)
- Yrskred över SRB:s RUT-utvärdering (1996)
- Miljöutredning - Innehåll och resultat
- Miljöutredning om en god utveckling
- Del 1 och 2 (1996)
- Utredning om miljöutvecklingen i en god utveckling
- Förhållanden (1996)
- Översynsrapport om miljöutredningarna (1996)
- Utredning om miljöutvecklingen i en god utveckling
- Översynsrapport om miljöutredningarna (1996)

