



En ren affärsangelägenhet?

Pensionärsorganisationerna i den marknadsiserade äldreomsorgen

Jessika Wide
David Feltenius

Nr 1/2016

ISSN 0349-0831- Statsvetenskapliga institutionens skriftserie

ISBN 978-91-7601-420-2

Innehåll

Förord	1
1. Inledning	3
2. Organisationerna i en marknadsiserad välfärdsstat	6
Organisationerna och välfärdsstaten.....	6
Välfärdsstat i förändring	6
Konsekvenser för organisationerna.....	7
3. Metod och material.....	9
Enkätundersökningen	9
Fallstudierna	11
4. Marknadisering av äldreomsorg	13
Upphandling av hemtjänst (LOV)	13
Upphandling av äldreboenden (LOU).....	13
5. Resultat av enkätundersökningen.....	15
Förekomsten av pensionärsråd	15
Införandet av LOV	16
Förfrågningsunderlaget.....	18
Uppföljning av LOV	19
Upphandlingar enligt LOU	20
Respondenternas övergripande omdöme	21
6. Resultat av fallstudierna	23
Genomförande av fallstudieundersökningen	23
Pensionärsrådets organisering i de studerade kommunerna	24
Behandling av LOV i pensionärsrådet	24
Behandling av LOU i pensionärsrådet	25
Främjande faktorer	26
Motverkande faktorer	27
7. Avslutande diskussion	29
Käll- och litteraturförteckning.....	32

Förord

I denna rapport sammanfattar vi de huvudsakliga resultaten från forskningsprojektet "En ren affärsangelägenhet? Om pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i en marknadsanpassad äldreomsorg". Projektet pågick under 2014 och finansierades av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genom forskningsstöd till studier om det civila samhället (diariennr. 0942/13).

Inom ramen för projektet har en mängd personer bidragit med sin kunskap och erfarenhet genom att delta i vår undersökning. Vi vill tacka alla de organisationsrepresentanter, politiker och tjänstemän runt om i landet som har svarat på våra frågor eller på annat sätt bidragit med material till studien. Vi vill dessutom tacka PROs och SPF:s kanslier på central nivå för välvilligt stöd i arbetet med att kunna genomföra enkätundersökningen.

Umeå i januari 2016

Jessika Wide
Fil.dr. statsvetenskap

David Feltenius
Docent statsvetenskap

Statsvetenskapliga institutionen
Umeå universitet

1. Inledning

Under senare decennier har den svenska välfärdsstaten genomgått stora organisatoriska förändringar, vilka ofta beskrivs i termer av marknadsisering. Med begreppet marknadsisering avses införandet av marknadsbaserade lösningar inom välfärdsområdet (Salamon 1993; Pierre 1995; Petersen & Hjelmars 2013). Ett exempel är etablerandet av en marknad av offentliga, privata och ideella alternativ inom grund- och gymnasieskolan (Jarl & Rönnberg 2010). Ett annat exempel är äldreomsorgen, där det pågår en liknande utveckling, vilket främst märks inom områden som hemtjänst (Andersson & Kvist 2015; Szebehely & Meagher 2013). Utvecklingen inom hemtjänst tog fart på allvar efter det att lagen om valfrihetssystem (LOV) beslutats av riksdagen. Lagen, som trädde i kraft 1 januari 2009, gav kommunerna möjlighet att upphandla äldreomsorgen enligt ett nytt förfarande jämfört med tidigare. Istället för att ge en aktör i uppdrag att utföra en tjänst eller verksamhet specificeras ett förfrågningsunderlag. Alla aktörer som uppfyller kriterierna i förfrågningsunderlaget tillåts etablera sig och därefter är det den äldre själv som, efter ett gynnande biståndsbeslut, kan välja utförare inom hemtjänsten (Prop. 2008/09:29).

Ett viktigt politiskt motiv till lagen var att stärka den enskildes makt och inflytande inom äldreomsorgen (Dagens Nyheter, 2009-09-15). Genom att kunna välja "exit", d.v.s. välja bort sämre alternativ till förmån för bättre, antas individen fungera som kund på en marknad. Utifrån den ställningen utövas ett inflytande över kvalitén på tjänsterna. Det innebär ett nytt sätt att påverka offentlig verksamhet i förhållande till den traditionella varianten "voice", d.v.s. genom att göra sin röst hörd i beslutsprocessen antingen i kollektiv eller individuell form (Hirschman 1970).

Förändringarna i den svenska välfärdsstaten med marknaden som förebild, skapar nya förutsättningar för det civila samhällets organisationer och dess traditionella funktioner.¹ En viktig funktion är att utöva det kollektiva inflytandet, d.v.s. fungera som röst åt medborgares värderingar och intressen gentemot beslutsfattare i det offentliga (Wijkström 1999). Organisationerna har också haft goda möjligheter att utöva den funktionen genom deltagande i beslutsprocesser på central, regional och lokal nivå. Rapportens problemställning handlar om organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadsiserad välfärdsstat. Vad händer egentligen med organisationernas roll som röstbärare när det offentliga inför styrsystem med marknaden som förebild?

I rapporten diskuteras två huvudscenarier kring detta. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras i den marknadsiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Anledningen till det är att kommunen, med hänvisning till den nya styrningsfilosofin med marknaden som förebild, fokuserar på andra värden än deliberativa processer. Det kan handla om värden som "effektivitet" och "medborgaren som kund" (Clarke & Newman 1997; Timney & Kelly 2000; Box et al. 2001). Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadsiserad välfärdsstat", går däremot ut på att organisationerna aktivt deltar i beredning av

¹ Med *organisationer* avses här sammanslutningar som individer kan lämna och ansluta sig till frivilligt, formaliserar och institutionaliserar mål och aktiviteter, förener medlemmar kring gemensamma normer och intressen samt är separerade från staten (Lundberg 2014).

valfrihetssystem och upphandlingar. I detta fall handlar det om att varje lands specifika institutionella kontext snarare påverkar än påverkas av en övergång till marknadsbaserade lösningar i organiseringen av det offentliga (Premfors 1998; Pollitt et al. 2007).

För att kunna diskutera relevansen av respektive scenario används pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i en marknadsiserad äldreomsorg som fall. Organisationer som Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Sveriges Pensionärsförbund (SPF) representerar äldres intressen och värderingar gentemot beslutsfattare på central, regional och lokal nivå. På lokal nivå sker det främst inom ramen för s.k. kommunala pensionärsråd (KPR). Pensionärsråden har växt fram successivt sedan 1970-talet och finns i de allra flesta av landets kommuner (Socialstyrelsen 2000; Feltenius 2004). Pensionärsorganisationerna har således traditionellt involverats i beslutsprocesser på lokal nivå. Detta, i kombination med att äldreomsorgen utsatts för en genomgripande marknadsiering, gör det till ett lämpligt fall att studera.

Syftet med föreliggande rapport är mot denna bakgrund att undersöka pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadsiserad äldreomsorg. Detta sker utifrån två scenarier kring marknadsieringens konsekvenser för organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i den offentliga beslutsprocessen på lokal nivå.

- Förekommer deltagande och inflytandemöjligheter för pensionärsorganisationerna i en marknadsiserad äldreomsorg?
- Vad förklarar huruvida deltagande och inflytandemöjligheter föreligger?

Med en marknadsiserad äldreomsorg avser vi i denna rapport *upphandlad hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)*. Till hemtjänst räknas både personlig omsorg och service (t.ex. städning). Vi undersöker pensionärsorganisationernas deltagande och inflytande i de kommuner som tillämpade valfrihet enligt LOV inom hemtjänst under 2014 (152 kommuner). Det är pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i processer kring tillkomst, förvaltande och uppföljning av LOV inom hemtjänst som specifikt avses. Eftersom kontakterna mellan kommuner och pensionärsorganisationer främst sker inom ramen för de kommunala pensionärsråden, är det deltagande och inflytandemöjligheter inom ramen för pensionärsråden som primärt åsyftas. Eftersom många kommuner med LOV inom hemtjänst även upphandlar äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) (Prop. 2006/07:128), uppmärksammas också detta i undersökningen.

För att kunna ge en heltäckande bild av fenomenet har vi genomfört en enkätundersökning i alla LOV-kommuner. Enkäten skickades till representanter för de två största pensionärsorganisationerna PRO och SPF i kommunernas pensionärsråd. Det är således representanternas upplevda deltagande och inflytande som primärt undersöks. Enkäten distribuerades våren 2014 till en representant vardera för de bägge organisationerna. Sammanlagt skickades 304 enkäter ut. Av dessa besvarades totalt 255 enkäter: 130 av SPF och 125 av PRO. Svarsfrekvensen var därmed 84 %. Därutöver har vi genomfört fallstudier i fyra av landets kommuner med LOV inom hemtjänst. Inom ramen för fallstudierna genomförde vi intervjuer med pensionärsorganisationernas ledamöter i pensionärsråden samt med politiker och tjänstemän.

Innehållet i rapporten är strukturerat enligt följande. I nästkommande avsnitt utvecklas de två scenarier som presenterades i inledningsvis. Därutöver introduceras läsaren till undersökningens upplägg och design. I rapportens tredje avsnitt ges en bakgrund till reformer inom svensk äldreomsorg med marknaden som förebild. Det handlar om en beskrivning av innehållet och utbredningen av valfrihetssystem inom hemtjänsten (LOV) och upphandlingar av äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Därefter redovisas i rapportens fjärde avsnitt de viktigaste resultaten av den enkätundersökning som genomförts i landets LOV-kommuner. I rapportens femte avsnitt redovisas de viktigaste resultaten av de fallstudier som genomförts i fyra av landets LOV-kommuner. Avslutningsvis diskuteras dels resultaten utifrån de scenarier som ställts upp, dels vägar mot framtida forskning inom området.

2. Organisationerna i en marknadsiserad välfärdsstat

Organisationerna och välfärdsstaten

Organisationsväsendet utgör en viktig komponent i den svenska välfärdsstaten. Parallellt med välfärdsstatens framväxt under efterkrigstiden kom organisationerna att växa sig allt starkare numerärt, vilket kan förklaras i termer av identitetsskapande. Välfärdsprogrammen skapade och stärkte redan existerande identiteter bland många medborgare, bl.a. i termer av "förälder" och "folkpensionär". Enligt en studie skedde det en kraftig tillväxt av antalet föreningar från 1950-talet. Det handlade många gånger om föräldra-, handikapp-, pensionärs- och naturföreningar (Engberg 1986).

Organisationerna växte sig också starkare genom att de kom att utöva viktiga uppgifter i välfärdssamhället i termer av "serviceproducent", "demokratiskola" och "röst" (Wijkström 1999). Funktionen som "serviceproducent" avser att organisationerna utför viktiga uppgifter i det lokala välfärdssamhället. Det kan handla om att erbjuda insatser för att bryta äldre människors isolering, eller insatser för personer i socialt utsatta situationer (Wijkström 1999). "Demokratiskola" avser att organisationerna erbjuder en skolning i demokratiska arbetsmetoder. Det är på föreningsmötet många individer lär sig beslutsgången och att nå fram till beslut genom deliberativa samtal (Vogel 2003). Den funktion som främst uppmärksammas i denna rapport är "röst". I korthet handlar funktionen om att organisationerna kanalisera medlemmarnas värderingar och intressen gentemot beslutsfattare på nationell, regional och lokal nivå. På central nivå utgör ett av de främsta exemplen på detta organisationers deltagande i statliga myndigheters styrelser samt remissväsendet (Elvander 1966; Hadenius 1978; Micheletti 1994; Lundberg 2012). På lokal nivå kan det handla om kommunala pensionärs- och handikappråd (Gustafsson 1999; Wide & Gustafsson 2001).

I föreliggande studie studeras just kommunala pensionärsråd (KPR), som utgör ett lämpligt fall för att kunna diskutera kollektivt inflytande. På lokal nivå tog utvecklingen av kommunala pensionärsråd fart under 1970-talet. År 1976 fanns pensionärsråd i 64 % av landets kommuner, numera finns de i de flesta utav landets kommuner (Feltenius 2004; Gilljam & Jodal 2005).

Tidigare studier visar att syftet med råden är lika över hela landet, nämligen att förse organisationerna med inflytandemöjligheter i den kommunala beslutsprocessen. Det uttrycks i termer av att verksamheten utgör "samråd" eller "remissorgan" (Feltenius 2004). Råden är också relativt enhetliga med avseende på organisationen. I regel hålls fyra möten per år med representanter från kommunen och företrädare för olika lokala organisationer. Däremot varierar det i vad mån organisationernas representanter upplever att råden fyller sitt syfte. I vissa kommuner upplevs inflytandemöjligheterna vara bättre än i andra (Feltenius 2004).

Välfärdsstat i förändring

Under senare decennier har den svenska välfärdsstaten genomgått omfattande organisatoriska förändringar med marknaden som förebild (Blomqvist 2004). Under regeringen Reinfeldts åtta

år vid makten (2006-2014) togs flera viktiga beslut som påverkade utvecklingen inom äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Tidigare har Sverige klassificerats som ett av de skandinaviska länder som varit avvaktande och tveksam till reformer med marknaden som förebild (Naschold 1996; Dunleavy 1997). Den typen av klassificeringar bygger emellertid på äldre data från 1980-talet och tidigt 1990-tal. Numera skiljer sig landet åt från Norge och Danmark med ett betydligt större inslag av privata utförare inom verksamheter som äldreomsorg (Szebehely & Meagher 2013: 242).

Bakom dessa organisatoriska förändringar i välfärdsstaten återfinns en styrningsfilosofi med marknaden som förebild. Utvecklingen påbörjades, och har varit särskilt omfattande, i länder som Australien, Nya Zeeland och Storbritannien (Kettl 1997). Den bakomliggande styrningsfilosofin benämns i termer av "manageralism" (Terry 1998), "reinvention" (Osborne & Gaebler 1992; deLeon & Denhardt 2000) och "New Public Management" (NPM) (Ferlie et al. 1996). Den sistnämnda beteckningen har fått störst spridning, bl.a. genom artiklar av Christopher Hood (Hood 1991; Hood 1995).

Begreppet NPM kan liknas vid ett samlingsbegrepp för olika reformsträvanden inom offentlig sektor. Bland dessa reformsträvanden återfinns kostnadsreduceringar, organisering i beställare och utförare, decentralisering av ansvar, marknadsmekanismer som styrmedel, prestationsbaserad lönesättning, resultatuppföljning samt ökad betoning på värden som kvalitet och kundnöjdhet (Pollitt 1990; Hood 1991; Dunleavy & Hood 1994; Pollitt 1995; Ferlie et al. 1996; Boston 2011).

Konsekvenser för organisationerna

I det föregående avsnittet framgick att organisationerna traditionellt fyllt en viktig funktion i välfärdsstaten som röst åt medborgares värderingar och intressen. Fungerar det på samma sätt i en marknadiserad välfärdsstat? Frågan kan analyseras utifrån två scenarier, vilka är att betrakta som varandras ytterligheter. Bägge scenarier utgår från kommunernas horisont, eftersom de har ett avgörande inflytande över huruvida organisationerna skall ges tillträde till beslutsprocessen. Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna inte deltar i den marknadiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Anledningen till det är att kommunen, med hänvisning den nya styrningsfilosofin med marknaden som förebild, fokuserar på andra värden än deliberativa processer. Det kan handla om värden som "effektivitet" och "medborgaren som kund" (Clarke & Newman 1997; Timney & Kelly 2000; Box et al. 2001).

I det sistnämnda fallet ligger kommunens fokus på den *individuella* medborgaren i egenskap av kund på en marknad. Det är den enskilde individen som utövar inflytande över verksamheternas form och innehåll genom att aktivt välja de alternativ som är tilltalande. Ett aktivt val av något implicerar också att något annat väljs bort. På sikt bidrar medborgarnas val därför till att påverka tjänsternas kvalitet och innehåll genom att sämre alternativ trängs ut från marknaden (Le Grand 2007). Scenariot om "en ren affärsangelägenhet" föreskriver också att medborgarna konsulteras individuellt genom brukarundersökningar utförda av kommunen. Att konsultera medborgarna i kollektiv form genom dialogprocesser med organisationsväsendet blir därmed överflödigt. Det

gäller politik i största allmänhet, men frågor som berör den marknadsiserade välfärdsstaten i synnerhet.

Det kan också finnas andra skäl till att kommunen inte väljer att konsultera organisationerna i olika stadier av beslutsprocessen. Ett skäl handlar om att det hämmar beslutseffektiviteten. Att i olika stadier förankra arbetet med organisationer och låta dem yttra sig tar tid i anspråk av både politik och förvaltning och gör att vägen mot ett färdigt beslut blir längre. En annan omständighet handlar om att den marknadsiserade välfärdsstaten implicerar ett arbetssätt inom förvaltningen med företaget som förebild. Det kan ta sig i uttryck genom en accelererande judikalisering av förvaltningen. Exempelvis kan sekretesslagar i samband med upphandlingar hamna i konflikt med organisationernas deltagande i beslutsprocessen.

Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadsiserad välfärdsstat", går ut på att det förekommer ett aktivt deltagande av organisationerna i den marknadsiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Scenariot bygger på den litteratur som betonar nationella varianter av NPM (Premfors 1998; Christensen & Laegreid 2002; Pollitt et al. 2007). Ett av de framträdande dragen i den svenska förvaltningsmodellen handlar just om deltagandet av organisationer i termer av korporatism (Schmitter 1974). Den här traditionen skulle snarare *påverka* än *påverkas* av organisatoriska förändringar i välfärdsstaten med marknaden som förebild (Premfors 1998; Pollitt et al. 2007). Följaktligen skulle det offentliga betrakta det som en självklarhet att det civila samhällets organisationer ges möjlighet till deltagande och inflytande också i en marknadsiserad välfärdsstat. Den intressanta frågan blir därför utifrån detta scenario inte *om* samverkan sker, utan *hur* den sker.

Organisationernas deltagande i beslutsprocessen behöver inte nödvändigtvis handla om en specifik institutionell kontext. Det kan också handla om att tidigare forskning dragit fel slutsatser. Konsultation av organiserade intressen kan helt enkelt utgöra en annan metod, vid sidan av brukarundersökningar, genom vilken kvalitén på service och tjänster förbättras. Det finns med andra ord i så fall ingen motsättning mellan individuella och kollektiva inflytandeformer.

I detta scenario handlar det uttryckligen om ett deltagande i beslutsprocessen, vilket inte nödvändigtvis implicerar ett faktiskt inflytande. Däremot skapar ett deltagande möjligheter till inflytande. Själva deltagandet kan ta sig olika uttryck. Det kan handla om information, men också om en mer långtgående involvering i utformandet av beslutsunderlag. I det sistnämnda fallet handlar det istället om ett samråd.

3. Metod och material

Enkätundersökningen

För att kunna diskutera respektive scenario kring organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadiserad välfärdsstat, har vi genomfört dels en enkätundersökning, dels fallstudier av ett urval kommuner. Begreppet deltagande är omtvistat och det finns alltifrån radikala till moderata definitioner. Vi ansluter oss till den sistnämnda kategorin och menar att begreppet avser medborgarnas möjligheter (individuellt eller kollektivt) att lämna synpunkter i den offentliga beslutsprocessen (Rowe & Frewer 2004: 515). Vi förutsätter att den typen av deltagande också implicerar inflytandemöjligheter, men det är dock en empirisk fråga som vi avser att problematisera.

Enkäterna har skickats ut till pensionärsorganisationer i de kommuner som infört lagen om valfrihetssystem (LOV) inom hemtjänsten. För att identifiera dessa kommuner använde vi i ett första steg Socialstyrelsens kartläggning om utbredningen av LOV i landet från mars 2014 (Socialstyrelsen 2014). Denna kartläggning var dock inte helt aktuell, eftersom den avser situationen tidig höst 2013. Sedan dess har vissa kommuner som infört LOV hunnit avskaffat det, medan andra kommuner som uppgett att de är på väg att införa LOV har valt att inte göra det. Detta medförde att vi genomförde en egen kartläggning, främst baserad på information från kommunernas hemsidor. Om informationen inte fanns tillgänglig på hemsidan, togs kontakt med kommunen för att få klarhet i frågan om införandet av LOV. Utifrån detta kunde vi fastslå att det våren 2014 var 152 kommuner som hade infört LOV och tillämpade detta inom hemtjänst.

Efter det att kommunerna identifierats, togs kontakt med representanter för landets två största rikstäckande organisationer: Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Sveriges Pensionärsförbund (SPF). Från respektive förbund gavs ett generöst stöd till projektet i form av adressuppgifter till föreningsrepresentanter i de aktuella kommunerna. På så sätt kunde pensionärsrådsledamöter från PRO och SPF identifieras.

Enkäten distribuerades i maj 2014 till en ledamot vardera från PRO respektive SPF tillsammans med ett följebrev. I följebrevet vi bad ledamoten antingen att besvara enkäten själv eller tillsammans med andra ledamöter från organisationen *eller* att ge enkäten till en annan ledamot från organisationen. Totalt skickades två påminnelser ut. Antalet utskickade enkäter uppgick till 304 stycken. Totalt besvarades 255 enkäter: 130 av SPF och 125 av PRO. Svarsfrekvensen var därmed 84 %. I 6 kommuner svarade ingen av organisationerna, i 37 kommuner svarade bara den ena organisationen och i övriga 109 kommuner svarade bägge organisationerna. I 27 % av de inkomna enkäterna angavs att flera representanter från organisationen hade besvarat enkäten tillsammans (32 % för SPF och 21 % för PRO).

Organisationsrepresentanterna som besvarat enkäten är att betrakta som respondenter, d.v.s. enkäten mäter deras *upplevda* delaktighet och inflytande. Därmed kan enkätundersökningen inte sägas mäta exakt hur valfrihet och upphandlingar har behandlats i vart och ett av råden. Däremot visar enkäten en generell bild av hur det ser ut i hela riket och vilka mönster det går att uttyda.

Enkäten har dessutom skickats till två respondenter i varje kommun, en från varje organisation, vilken ger en mer robust bild. När några av nyckelfrågorna kontrolleras, visar det sig att de bägge organisationsrepresentanterna i stort har svarat samstämmigt i de flesta kommuner.

Enkäten bestod av totalt 33 frågor. Frågorna i enkäten tar fasta på dels pensionärsrådets organisering, dels organisationernas deltagande inom ramen för råden. Det senare handlar om deltagande med avseende på införandet, tillämpandet och uppföljningen av LOV i hemtjänsten. I analysen av svaren på frågorna används ett antal tolkningskriterier. Generellt gäller att ju fler "ja" studien genererar, desto större blir stödet åt det deltagardemokratiska scenariot och vice versa. Vi utgår från att deltagande skapar inflytandemöjligheter. Det sker genom att ta reda på om det handlat om ren information eller om samråd inför beslut. Vi utgår från att "information" ger mer begränsade inflytandemöjligheter än om ett "samråd" ägt rum.

Tabell 1. Frågor och kriterier för enkätundersökningen

FRÅGOR	KRITERIER
Pensionärsrådets organisation	
Finns det ett pensionärsråd?	Nej/ja
<i>Finns det politiker representerade?</i>	Nej/ja
<i>Finns det ett reglemente?</i>	Nej/ja
<i>Antal möten?</i>	Ju fler möten, desto högre grad av deltagande
Deltagande kring LOV och LOU	
Behandlades införandet av LOV?	Nej/ja
<i>Hur behandlades det?</i>	Information/samråd
Behandlas förfrågningsunderlaget?	Nej/ja
<i>Hur behandlades det?</i>	Information/samråd
Behandlas uppföljningen av LOV?	Nej/ja
<i>Hur behandlades det?</i>	Information/samråd
Behandlas upphandling av äldreboenden enligt LOU?	Nej/ja
<i>Hur behandlades det?</i>	Information/samråd
Övergripande nöjdhet	
Nöjd med deltagande och inflytandemöjligheter?	Nej/ja

En första fråga är om det finns ett pensionärsråd i kommunen samt i så fall dess organisation. Förekomsten av politikerrepresentation i pensionärsrådet respektive stadgar för verksamheten är något som gynnar organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter, varför dessa variabler inkluderas i enkäten. Antalet möten är en annan intressant variabel, där fler möten antas gynna såväl deltagande som inflytandemöjligheter.

Därefter ställs frågor om deltagande kring LOV. Först undersöks organisationernas delaktighet i kommunens beslut att införa LOV. Om så, skedde det inför beslutet eller var det information kring ett redan fattat beslut? Med avseende på tillämpandet av LOV ställs frågor kring huruvida organisationerna var delaktiga i framtagandet av kriterierna för själva upphandlingen – förfrågningsunderlaget. Frågor kring uppföljning av LOV inom hemtjänst handlar om i vad mån organisationerna varit delaktiga i processer kring uppföljning och utvärdering av LOV.

Enkäten behandlar därefter organisationernas deltagande i andra typer av upphandlingar, som äldreboenden enligt LOU. Avslutningsvis ställs en fråga om organisationernas övergripande nöjdhet kring deltagande och inflytandemöjligheter i anslutning till LOV och övriga typer av upphandlingar.

I rapporten görs en univariat analys av enkätsvaren. I anslutning till analysen av svaren anges antalet som besvarat respektive fråga, vilket gör det möjligt att beräkna det interna bortfallet. Vi har valt att inte betrakta "Vet ej" som ett internt bortfall, utan att presentera dessa svar. Anledningen är att detta svar delvis kan antas fånga upp att dessa respondenter inte var delaktiga i pensionärsrådet när respektive fråga behandlades. Det behöver alltså inte uteslutande handla om respondenter som inte minns eller inte vill ta ställning.

Fallstudierna

Utöver enkätundersökningen har vi inom ramen för projektet även genomfört fallstudier av pensionärsråden i fyra av landets LOV-kommuner: Härnösand, Katrineholm, Sollentuna och Sundbyberg. Strävan har varit att få med kommuner med olika politiska majoritetskonstellationer, olika grad av privatisering samt olika strukturella kontexter.

I respektive kommun har vi intervjuat ledamöter från PRO och SPF i det kommunala pensionärsrådet. Därutöver har representanter från kommunen intervjuats, d.v.s. tjänstemän och politiker. I respektive kommun har 4-5 intervjuer genomförts. Antalet varierar beroende på rådets sammansättning. Sammantaget har 18 intervjuer genomförts inom projektet under perioden juni till december 2014. Samtliga intervjuer genomfördes i respektive kommun på en plats som intervjupersonen fick välja. Detta var i de flesta fall i kommunhuset, i en föreningslokal eller i privatbostaden. Intervjuernas längd har varierat mellan 40-100 minuter. De flesta intervjuer varade dock omkring 60 minuter. Intervjuerna spelades in och transkriberades i sin helhet. Intervjuerna har sedan kompletterats med studier av skriftlig dokumentation, som protokoll från KPR samt dokument från nämnder och förvaltning.

Syftet med intervjuerna har varit att gå in på djupet med de frågor som rests i enkäten. Förutom att diskutera pensionärsrådets organisering och arbete, har frågorna handlat om införandet, genomförandet och uppföljningen av LOV. Därutöver har frågorna kretsat kring medverkan i andra typer av upphandling enligt LOU. Avslutningsvis har intervjuerna kretsat kring faktorer som upplevs främja respektive motverka ett deltagande av organisationerna i beslutsprocesser kring en marknadsiserad äldreomsorg.

Tabell 2. Frågor och kriterier för undersökningen.

FRÅGOR	KRITERIER
Antal möten?	Ju fler möten, desto högre grad av deltagande
Behandlades införandet av LOV?	Nej/ja
Behandlas förfrågningsunderlaget?	Nej/ja
Behandlas uppföljning av LOV?	Nej/ja
Behandlas upphandling av äldreboenden enligt LOU?	Nej/ja

Även i analysen av intervjuer och skriftlig dokumentation används ett antal tolkningskriterier. Kriterierna handlar om huruvida det finns ett aktivt pensionärsråd, hur ofta det träffas, och huruvida frågor kring den marknadsierade äldreomsorgen behandlats. Generellt gäller precis som i analysen av enkätsvaren att ju fler "ja" fallstudien genererar, desto större blir stödet åt det deltagardemokratiska scenariot och vice versa.

I nästa kapitel ges en bakgrund till den nya kontext inom vilken pensionärsorganisationerna befinner sig – den marknadsierade äldreomsorgen. Syftet med kapitlet är att beskriva utvecklingen och vad den handlar om konkret. Därefter redovisas resultaten från dels enkätundersökningen, dels fallstudierna i de fyra kommunerna.

4. Marknadisering av äldreomsorg

Upphandling av hemtjänst (LOV)

Med en marknadiserad äldreomsorg avses primärt i denna rapport valfrihet inom hemtjänst enligt LOV. I hemtjänst inkluderas dels personlig omsorg, dels städning och annan service. Till en början upphandlade vissa kommuner hemtjänst med stöd av kommunallagen och lagen om offentlig upphandling (LOU) (SKL 2010). I en kartläggning gjord av Socialstyrelsen uppges att 1999 anlätade 35 kommuner privata företag på entreprenad inom hemtjänst. År 2003 uppgick siffran till 42 kommuner (Socialstyrelsen 2004: 31).

Utvecklingen inom hemtjänsten tog fart på allvar efter det att lagen om valfrihetssystem (LOV) klubbats igenom av riksdagen. Lagen, som trädde i kraft 1 januari 2009, gav kommunerna möjlighet att upphandla äldreomsorgen enligt ett nytt förfarande jämfört med LOU. Istället för att ge *en* aktör i uppdrag att utföra en tjänst eller verksamhet, specificeras ett förfrågningsunderlag. Alla aktörer som uppfyller kriterierna i förfrågningsunderlaget tillåts etablera sig i kommunen och därefter är det den äldre själv som, efter ett gynnande biståndsbeslut, får välja utförare (Prop. 2008/09:29).

I samband med att lagen infördes gavs möjlighet för kommunerna att söka stimulansmedel för att utreda införandet av LOV. Många kommuner sökte stimulansmedel och kom sedermera att upphandla hemtjänst enligt LOV. I en rapport från 2010 uppger Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) att 70 av de 208 kommuner som dittills sökt stimulansmedel hade infört valfrihets-system enligt LOV. Ytterligare 77 kommuner hade fattat beslut om att införa det, 23 om att avstå och övriga hade inte behandlat frågan (SKL 2010).

I en kartläggning som Socialstyrelsen gjorde av läget i december 2013, uppgick antalet kommuner som infört LOV till 150 stycken. Enligt kartläggningen var LOV vanligast inom hemtjänst (Socialstyrelsen 2014). Inom projektet har vi analyserat vilken typ av kommuner som infört LOV och inte. Kommunerna som har infört LOV inom hemtjänst finns spridda i hela Sverige. Det är dock lite vanligare i befolkningsmässigt större och centralt belägna kommuner med en högre skattekraft (egen analys av data från Socialstyrelsen 2014).

Upphandling av äldreboenden (LOU)

I många av de kommuner som tillämpar LOV, upphandlas också äldreboenden enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). I början av 1990-talet reviderades kommunallagen, vilket gav en större frihet för kommunerna att bestämma över den egna organisationen. Ett exempel är möjligheten för kommunerna att inrätta beställarsystem inom verksamheterna (Prop. 1990/91:117). LOU tillkom ett par år senare som följd av en anpassning till EG-lagstiftning (Prop. 1992/93:88) och lagen har nyligen uppdaterats (Prop. 2006/07:128). Tillkomsten av nya lagar innebar ett genombrott för olika entreprenadlösningar inom den kommunala verksamheten. Det är emellertid förhastat att beskriva utvecklingen i termer av en explosion av privata utförare över hela landet.

I en rapport från Socialstyrelsen (2004) framgår att 2003 var det 66 kommuner som överlät driftsansvar för en eller flera äldreboenden (s.k. särskilda boenden) till privata utförare. Det var en ökning i jämförelse med 1999, då siffran uppgick till 54 stycken. Socialstyrelsen kunde också konstatera att upphandlingen av äldreboenden utgjorde ett tydligt "storstadsfenomen" (Socialstyrelsen 2004: 30-31). Senare siffror från Socialstyrelsen angående situationen 2014 visar att 113 kommuner anlätade enskilda utförare inom äldreboenden, t.ex. privata bolag, kooperativ eller privata stiftelser (Socialstyrelsen 2015).²

Apropå kriterierna för upphandling enligt LOU har det skett en förskjutning över tid. Från början upphandlades äldreboenden i priskonkurrens, d.v.s. den aktör som lämnade det lägsta budet för den tjänst som specificerats av kommunen vann upphandlingen. Många kommuner har emellertid kommit att övergå till en modell i vilken upphandlingen fokuserar på kvalitet. Det innebär i korthet att kommunen sätter ett fast pris på den tjänst som skall upphandlas och därefter får intressenter lämna in anbud som beskriver vilken kvalitet de kan erbjuda för det aktuella priset. Den aktör som lämnar in den bästa kvalitetsbeskrivningen vinner upphandlingen (Edebalk & Svensson 2005; Szebehely 2011).

Sammanfattningsvis har lite mer än hälften av landets kommuner valt att införa LOV. Många kommuner i denna grupp upphandlar också äldreboenden enligt LOU. Frågan som behandlas inom ramen för föreliggande rapport är vilka konsekvenser denna marknadsiering av äldreomsorgen får för organisationernas möjligheter till deltagande och inflytande. Den frågan studeras härnäst genom att undersöka fallet med pensionärsorganisationerna i de kommuner som valt att införa LOV.

² Siffran har tagits fram genom en bearbetning av tabell 2 i Socialstyrelsen 2015. I denna tabell finns det kommuner som har enstaka platser i enskild regi, vilket kan tyda på att platsen köpts in av annan kommun som i sin tur upphandlat tjänsten. Antalet kommuner som aktivt upphandlar platser kan därför förväntas vara något lägre än det angivna antalet.

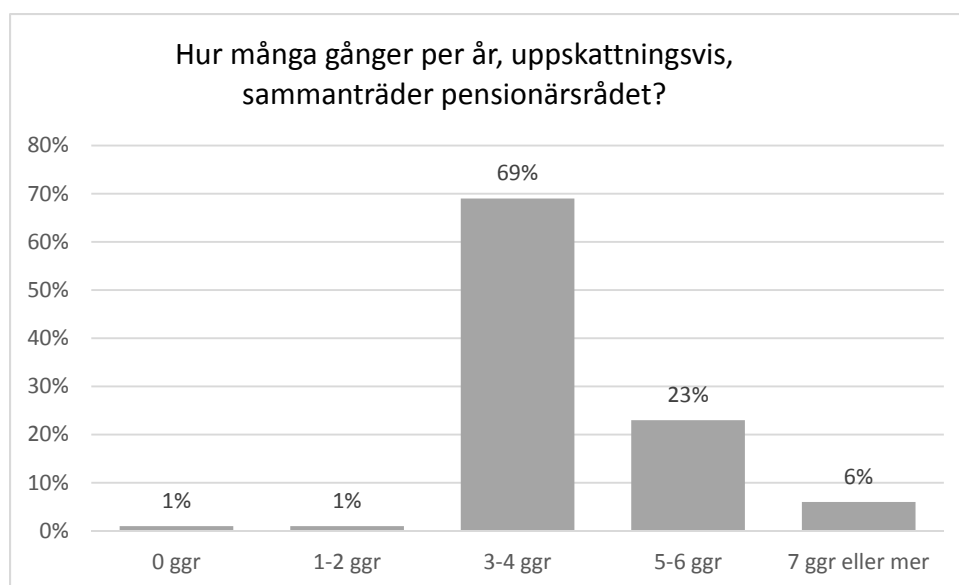
5. Resultat av enkätundersökningen

Förekomsten av pensionärsråd

Det finns idag inget formellt krav på att alla kommuner måste ha ett pensionärsråd. Däremot finns det en skrivning i Kommunallagen som vanligtvis tolkas som lagligt stöd för pensionärsrådet: "Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster" (Kommunallagen 6 kap. 8 §). I enkätundersökningen är det 96 % av respondenterna som anger att det finns ett pensionärsråd i deras kommun, vilket innebär att det bara är några enstaka kommuner utan pensionärsråd. I en tidigare kartläggning av alla Sveriges kommuner uppges 97 % av kommunerna ha ett pensionärsråd (Gilljam & Jodal 2005: 4). Resultatet överensstämmer således i stort med tidigare kartläggningar.

Tidigare undersökningar av kommuner i hela landet visar att pensionärsråden i regel sammanträder ca 4 gånger per år (Socialstyrelsen 2000). Detta stämmer med resultaten av enkäterna. Enligt uppgifter från respondenterna finns det också pensionärsråd med betydligt fler möten per år.

Figur 1. Uppskattat antal möten per år i det kommunala pensionärsrådet (antal svar: 239).



Anm.: Frågan har ställts till de respondenter som uppger att det finns ett pensionärsråd i kommunen (240).

I pensionärsrådet möts representanter från kommunen och pensionärsorganisationerna. Det råder dock stor variation mellan råden i vilka personer som representerar kommunen. I enkätundersökningen uppgav respondenterna att följande personer medverkar i pensionärsrådet som ordinarie ledamöter från kommunen (flera alternativ kunde anges): Nämnd- eller utskottsordförande (72 %), tjänsteman från förvaltningen (64 %), nämndledamot (57 %), kommunstyrelseledamot (42 %), förvaltningschef (41 %), kommunalråd (37 %) och fullmäktigeledamot (32 %).

Här får man vara medveten om att det kan vara viss osäkerhet i svaren, eftersom en och samma kommunpolitiker kan ha flera olika uppdrag. En politiker kan t.ex. formellt sitta i pensionärsrådet som representant från socialnämnden, men ses främst som kommunfullmäktigeledamot av pensionärsorganisationerna. Det är i alla fall tydligt att det varierar vem eller vilka som representerar kommunen i pensionärsrådet. I många kommuner deltar även tjänstemän från kommunförvaltningen i pensionärsrådet. Detta kan antingen handla om stående representation eller närvaro utifrån sakfråga.

Pensionärsrådets organisatoriska hemvist varierar. Vanligast är dock att rådet ligger under kommunstyrelsen eller under socialnämnden (eller motsvarande). Ordförandeposten i pensionärsrådet innehas i de undersökta kommunerna i de allra flesta fall av en politiker. I hälften av fallen är denne nämnd- eller utskottsordförande (50 %). Andra alternativ är kommunalrådet (19 %), kommunstyrelseledamot (13 %) eller nämndledamot (8 %). Även här kan det finnas vissa osäkra svar. I några enstaka fall är det en företrädare från pensionärsorganisationerna som är ordförande (5 %).

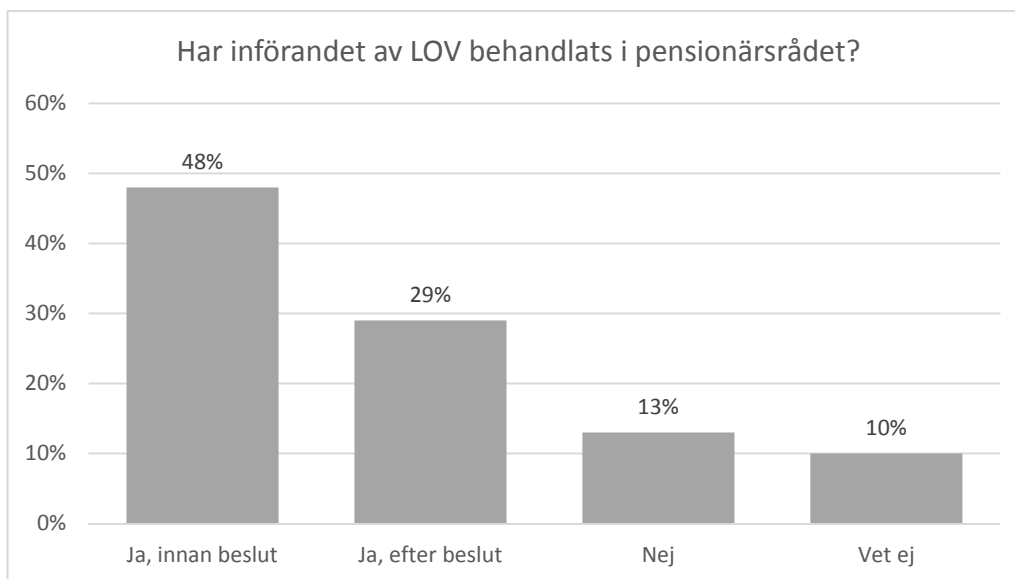
För att pensionärsrådet ska kunna fungera som ett reellt samrådsorgan, krävs det ett reglemente för att skapa formella strukturer. I reglementet anges vanligtvis rådets syfte, arbetsuppgifter, sammansättning, organisation och arbetsformer. Det kan t.ex. anges att rådet ska vara ett remissorgan i frågor som berör äldre. Det är 87 % av respondenterna som anger att det finns ett reglemente för rådet i deras kommun. Ytterligare 7 % av respondenterna vet inte om det finns något.

Det är 53 % av respondenterna som anger att de olika pensionärsorganisationerna (t.ex. PRO och SPF) *i hög grad* brukar diskutera eller samverka tillsammans i olika frågor inför pensionärsrådets möten, d.v.s. mötena förbereds gemensamt. Ytterligare 35 % anger att detta sker *i viss grad*, medan 11 % uppger att det inte alls sker.

Införandet av LOV

Riksdagen tog beslut om LOV den 20 november 2008 och lagen trädde i kraft i januari 2009. Därefter vidtog ett arbete ute i kommunerna att bereda frågan om huruvida implementeringen av LOV inom äldreomsorgen skulle äga rum i den egna kommunen. Figuren nedan visar att en majoritet av respondenterna anger att organisationerna involverats i beslut kring LOV. Sammantaget innebär detta att organisationerna involverats i processen i hög utsträckning, även om det i flera fall handlat om en involvering *efter* det att principbeslutet fattats om att införa lagen. Det råder dock signifikanta skillnader mellan de två organisationernas svar på frågan. Det är en högre andel respondenter från SPF (55 %) än från PRO (43 %) som anger att behandlingen i KPR ägt rum *innan* det politiska beslutet fattats. Därmed är det fler respondenter från PRO (36 %) än från SPF (22 %) som upplever att frågan behandlats *efter* det att beslutet är taget.

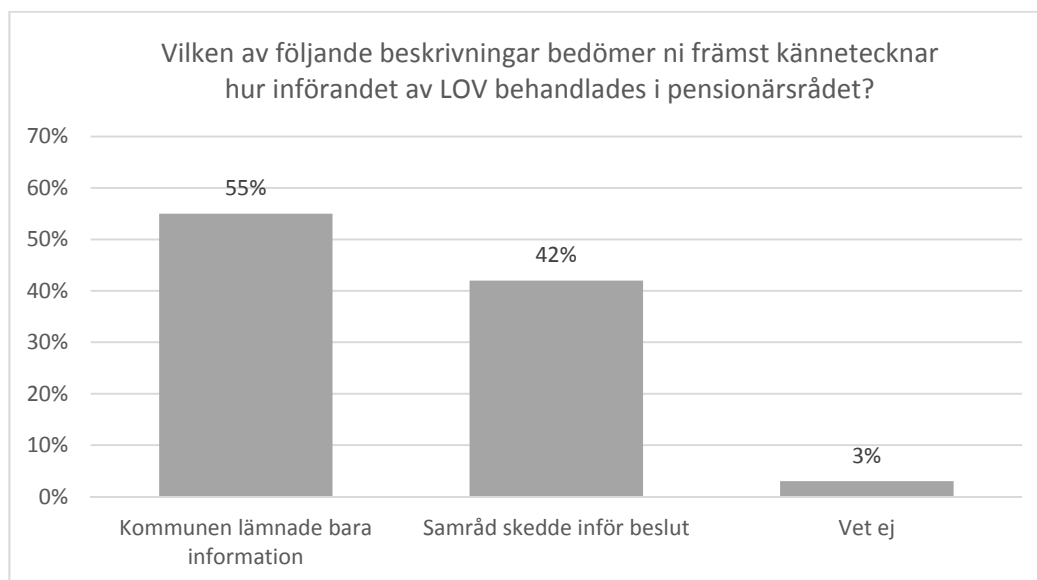
Figur 2. Behandling av införandet av LOV i pensionärsrådet (antal svar: 235).



Anm.: Frågan har ställts till de respondenter som uppger att det finns ett pensionärsråd i kommunen (240).

I de fall där LOV behandlades i pensionärsrådet före kommunen fattade beslut, fick respondenterna ta ställning till om detta präglats av "samråd" eller "information". Vi utgår från att ett samråd ger mer möjligheter till deltagande och inflytande än ren information. Respondenternas svar visas i figuren nedan.

Figur 3. Uppfattning om hur införandet av LOV behandlades i pensionärsrådet (antal svar: 113).



Anm.: Frågan har ställts till de respondenter som uppger att det finns ett pensionärsråd i kommunen och att införandet av LOV har behandlats i pensionärsrådet innan kommunen fattade beslut i frågan (114).

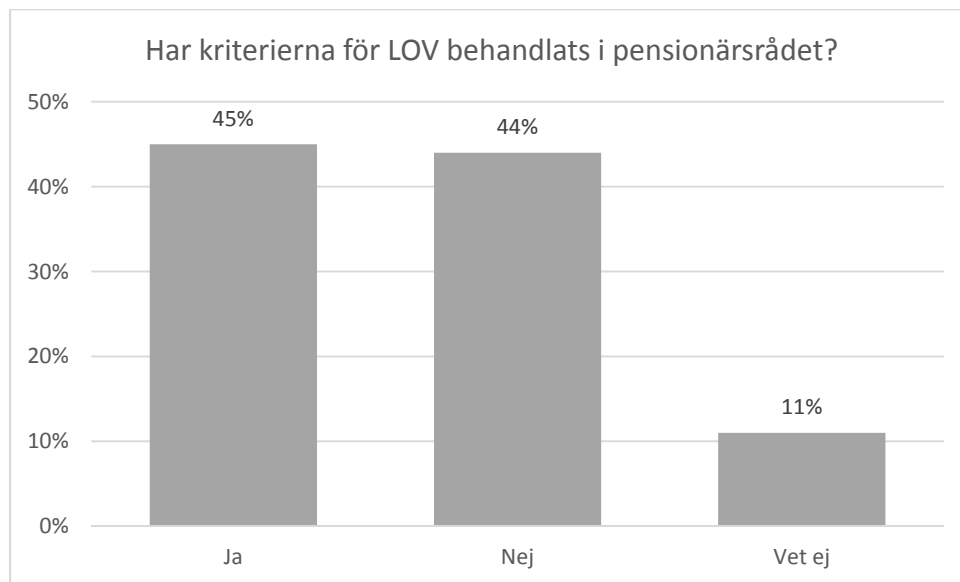
En majoritet uppger att behandlingen av frågan om införandet av LOV handlat om "information", men det är också vanligt att det skett ett "samråd". Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

Förfrågningsunderlaget

Efter det att beslut om att införa LOV fattats, utformas själva förfrågningsunderlaget till utförarna inom hemtjänsten. Det utgör de *kriterier* som utförarna måste uppfylla för att få ingå i valfrihetssystemet i kommunen och därmed utgöra ett valbart alternativ för den äldre. Därutöver regleras den ekonomiska ersättningen från kommunen till leverantören av tjänsten. Detta dokument är absolut centralt för upphandling enligt LOV, eftersom det är i detta skede som kommunen kan utöva styrning över utförarna. Det kan t.ex. skrivas in krav på att företagen skall följa bestämmelser om meddelarfriheten på samma sätt som kommunala utförare, att det ska finnas kollektivavtal samt att utförarnas anställda ska ha rätt till heltidsanställning. Detta förekommer dock inte i alla kommuner. Desto vanligare är krav på att utförarna inte får säga nej till någon brukare; att de anställda ska ha en viss kompetens respektive utbildning och följa viktiga regler; samt att utförarna måste följa gällande lagar och sköta sin ekonomi (SKL 2014).³

I förfrågningsunderlaget anges även vad som händer med de brukare som inte gör något val. Den vanligaste lösningen är att de tilldelas kommunens hemtjänst, men det förekommer även att de tilldelas en privat utförare genom lottning eller genom någon annan princip. I förfrågningsunderlaget anges även om kommunen geografiskt utgör en enda enhet eller om den är uppdelad i flera olika områden, där utförarna väljer att erbjuda sina tjänster inom ett eller flera områden (SKL 2014). Frågan är i vad mån detta centrala dokument behandlats i pensionärsrådet.

Figur 4. Behandling av kriterierna för LOV i pensionärsrådet (antal svar: 235)



Anm.: Frågan har ställts till de respondenter som uppger att det finns ett pensionärsråd i kommunen (240).

Figuren visar att den upplevda involveringen skiljer sig åt: Ena hälften upplever att de *har* varit involverade i arbetet, medan den andra hälften *inte* upplever sig ha varit det. Det tyder således på

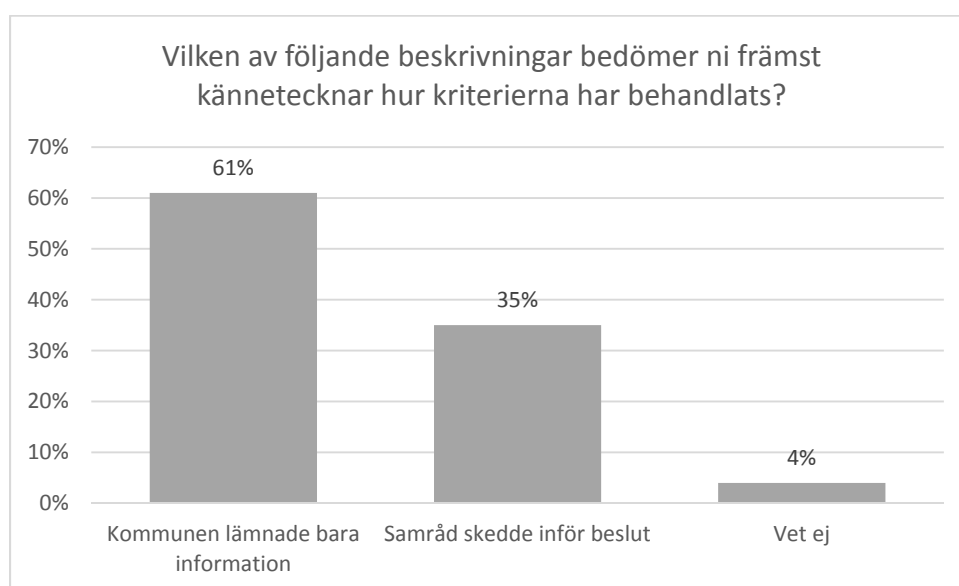
³ Med begreppet "brukare" avses en person som direkt berörs av verksamheten i fråga. Termen används ofta som ett samlande begrepp för de som får behovsprövade insatser från socialtjänsten.

att det är nästan lika vanligt förekommande att organisationerna involveras i arbetet med förfrågningsunderlaget som att de *inte* gör det. Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

Respondenterna har också fått ange vad som diskuterats mer konkret angående förfrågningsunderlaget. Här har respondenterna fått ta ställning till ett antal fasta alternativ, med följande utfall: Mat och måltider i den äldres hem (73 %), frågor kring den äldres självbestämmande och integritet (70 %), kunskap och kompetens hos hemtjänstpersonalen (68 %), helhetssyn och samordning mellan aktörer som utförare och kommun (64 %), trygghet och säkerhet som nyckelhantering (60 %) samt tillgänglighet och effektivitet (50 %). Mycket av det som diskuteras handlar alltså om det som sker i själva mötet mellan utföraren och brukaren.

Har behandlandet av denna typ av frågor i rådet kännetecknats av "information" eller "samråd"? Tidigare nämndes att vi utgår från att "samråd" erbjuder mer inflytandemöjligheter jämfört med om behandlingen av frågan kännetecknats av "information".

Figur 5. Uppfattning om hur kriterierna behandlades i pensionärsrådet (antal svar: 102)



Anm.: Frågan har ställts till de respondenter som uppger att det finns ett pensionärsråd i kommunen och att kriterierna har behandlats i pensionärsrådet (105).

På denna fråga uppger respondenterna att det primärt (61 %) handlat om information från kommunen, medan en mindre andel (35 %) upplever att det handlat om ett samråd mellan organisationerna och kommunen. Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

Uppföljning av LOV

Eftersom LOV är ett relativt nytt fenomen i många kommuner, föreställer vi oss att det sker en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av lagens effekter inom hemtjänsten. Därför har vi i enkäten också ställt frågor kring involveringen av pensionärsorganisationerna i detta arbete. Det är mindre än hälften av respondenterna som anger att pensionärsrådet involveras i uppföljningen

av LOV (40 %), medan fler anger att dessa frågor inte behandlas i rådet (50 %). Därutöver är det 10 % som svarat "Vet ej". Det råder inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

Ifråga om vad pensionärsrådet har diskuterat när det gäller uppföljning av LOV inom hemtjänsten, fanns i enkäten några fasta svarsalternativ. Det var möjligt att ange flera av dessa alternativ. Det vanligaste är allmänna rutiner för kontroll och tillsyn av utförarna (73 % av respondenterna i kommuner där uppföljningar av LOV diskuteras i pensionärsrådet). Det kan också handla om uppföljning av kommunens information om LOV till brukare och anhöriga (59 %), enskilda fall av utförares försumlighet eller misskötsel (33 %) samt brister i förfrågningsunderlaget och kriterierna (9 %).

I en öppen fråga ombads respondenterna också att ange vilken fråga som *främst* varit föremål för uppmärksamhet i uppföljningen av LOV. Ett av de återkommande teman som nämns är "personal-kontinuitet", d.v.s. hur många olika personer som kan komma på besök i den äldres hem. Ett annat återkommande tema gäller antalet utförare inom systemet. I vissa kommuner har intresset varit lågt bland företagen: "Nya utförare. Vi har två utförare" (cit. 4, sammanställning). I en av kommunerna har det inte överhuvudtaget gått att hitta några intressenter bland privata aktörer: "Varför är inte några företag intresserade? Inte ett enda företag vill vara med" (cit. 5, sammanställning). Ett tredje återkommande tema är rutiner för kontroll av utförare och kvalitetsuppföljning: Hur organiserar kommunen arbetet med dessa frågor?

Avslutningsvis kan det konstateras att enkätundersökningen visar att pensionärsråden lever kvar i de kommuner som valt att marknadsisera äldreomsorgen genom LOV. Antalet möten i råden per år avviker inte heller från vad som är känt från tidigare forskning, d.v.s. ungefär fyra gånger per år. Resultaten visar också att ledamöterna i råden upplever sig ha blivit involverade i processer kring införandet av LOV, även om det finns en variation utefter i vad mån det skett före eller efter beslut. När det gäller själva implementeringen av LOV anges att pensionärsråden involveras kring arbetet med förfrågningsunderlaget, men lika vanligt är att så icke skett. Det råder även skillnader mellan råden utefter i vad mån de involveras kring uppföljning av LOV. Många råd förefaller enligt respondenterna inte alls delta i behandlingen av denna typ av frågor, medan materialet tyder på att det finns en annan grupp av råd där så faktiskt sker. Det kan handla om uppföljning av kommunens information till brukare eller anhöriga och rutiner för kontroll och tillsyn av utförare.

Upphandlingar enligt LOU

I vissa av de kommuner som tillämpar LOV inom hemtjänst sker också upphandling av äldreomsorg enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Det vanliga är att det handlar om upphandling av äldreboenden, men det kan också handla om andra verksamheter, som färdtjänst. I den enkät som skickats ut har därför frågor ställts om organisationerna involveras i denna typ av upphandling. Av enkätsvaren framgår att 37 % av respondenterna uppger att de även involveras i andra upphandlingar, medan 53 % uppger att så icke sker. Det är 10 % som anger "Vet ej". Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

I enkäten ställdes även en fråga kring hur involveringen gick till: Handlade det om information från kommunens sida eller om ett samråd? Av de som uppgett att pensionärsrådet berört andra

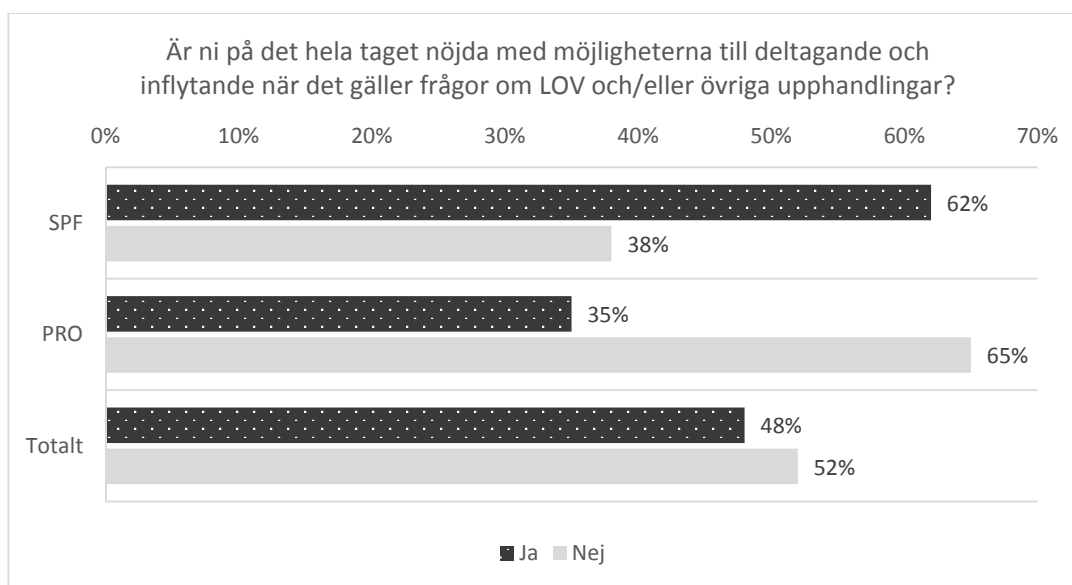
typer av upphandlingar angav 62 % att det handlade om information från kommunen, medan 38 % menade att det handlade om ett samråd. Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationerna.

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att det förekommer en variation utefter huruvida KPR involveras i andra typer av upphandlingar. En grupp respondenter uppger att KPR inte involveras, medan en annan grupp menar att så sker. Här kan det antas att det primärt handlar om upphandlingar av äldreboenden, men enligt enkäterna kan det också handla om andra bitar av offentlig verksamhet, som färdtjänst.

Respondenternas övergripande omdöme

I enkäten eftersträvades även en sammanfattande bild över pensionärsorganisationernas nöjdhet med möjligheterna till deltagande och inflytande över frågor om valfrihetssystem och övriga upphandlingar.

Figur 6. Nöjdhet med möjligheter till deltagande och inflytande när det gäller frågor om LOV och/eller övriga upphandlingar (antal svar: 234).



Anm.: Frågan har ställts till samtliga respondenter (250).

Svaren på denna fråga visar att det råder delade meningar kring nöjdheten. 48 % uppger att de på det hela taget är nöjda, medan 52 % inte anser sig vara det. Här återfinns också en signifikant skillnad mellan pensionärsorganisationerna. Respondenter från SPF tenderar att vara nöjda i betydligt högre utsträckning än respondenter från PRO. Vi tolkar detta som ett uttryck för föreningarnas olika syn på marknadsiseringen av äldreomsorgen, där SPF är mer positivt inställda än PRO. I enkäten hade vi även en fråga om föreningens allmänna inställning till lagen om valfrihetssystem (LOV).

Det är 39 % av respondenterna från SPF som uppger att föreningen är i hög grad positiv till LOV, jämfört med bara 6 % av respondenterna från PRO. Har man i grunden en negativ inställning till

upphandlingar och valfrihetsystem, kan det antas att önskemålet om inflytande är starkare än om man är positivt inställd. Samtidigt visar enkätundersökningen att en tredjedel av respondenterna som i hög grad är positiva till LOV är missnöjda med möjligheterna till inflytande och deltagande, medan 13 % av dem som i hög grad är negativa till LOV är nöjda med möjligheterna till inflytande och deltagande. Det är således tydligt att även det motsatta förhållandet kan råda.

I en öppen fråga ombads de respondenter som inte var nöjda med möjligheter till deltagande och inflytande att utveckla vad som kunde förbättras. I många fall handlar det om att rådet enligt respondenterna måste komma in tidigare i beslutsprocessen. En av kommentarerna är formulerad som följande: "Vi vill vara med från början, inte komma in och få information när besluten redan är fattade. Då är vi ju ingen remissinstans" (citат 3, sammanställning).

En annan återkommande synpunkt handlar om förfrågningsunderlaget, där det finns en önskan om att kunna behandla dessa mer ingående: "Ett rejält inflytande i kriterier och kvalitetskrav inför upphandlingar" (citат 2, sammanställning). Det finns dock uppgifter i enkätaterialet som tyder på att sekretessbestämmelser kan ställa till problem i detta sammanhang. "Delta, hjälpa till att ta fram underlag för upphandling. Kommunen avfärdade vår begäran med tystnadsplikten" (citат 1, sammanställning).

6. Resultat av fallstudierna

Genomförande av fallstudieundersökningen

Syftet med fallstudierna var att erhålla dels en djupare förståelse för hur det kan gå till när frågor om valfrihet och marknadisering diskuteras och behandlas i kommunala pensionärsråd, dels kunskap om vilka faktorer som främjar respektive försvårar samråd kring dessa frågor. De fyra kommuner som studerades varierar med avseende på befolkningsstorlek, kommuntyp, politiskt styre och grad av privatisering (tabell 3).

Tabell 3. Kommuner i fallstudierna.

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

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

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

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

Pensionärsrådets organisering i de studerande kommunerna

Det finns både likheter och skillnader mellan kommunerna i rådets organisering. I samtliga fall låg pensionärsrådet organisatoriskt placerat under kommunstyrelsen och inte under någon nämnd. Detta motiveras i intervjuerna främst med att äldrefrågor numera inte bara handlar om vård och omsorg, utan berör en rad olika politikområden. I vissa fall nämns även att den nuvarande placeringen ger rådet högre status.

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

Tabell 4. Pensionärsråden i fallstudierna.

	Härnösand	Katrineholm	Sollentuna	Sundbyberg
Placering	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
Ordinarie ledamöter	9 p.org och 1 politiker	10 p.org och 5 politiker	5 p.org och 2 politiker	5 p.org och 5 politiker
Ordförande	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. från p.org)	Politiker (vice ordf. politiker)
Möten	6 möten/år	10 möten/år	4 möten/år	6 möten/år
Arbetsutskott	Ja	Nej	Ja	Nej
Övrigt	..	Rådet kan inom sig utse arbetsgrupper.	..	7 adjungerade tjänstemän deltar på rådets möten.

Antalet möten i rådet varierar från 4 till 10 möten per år. I både Härnösand och Sollentuna finns det ett arbets-/beredningsutskott, som består av rådets ordförande (politiker) och ett par organisationsrepresentanter. Detta utskott förbereder möten samt kan i vissa fall delegeras frågor av rådet. I Katrineholm utser rådet istället vid behov tillfälliga arbetsgrupper, som fördjupar sig i specifika frågor. I Sundbyberg saknas dylika inslag.

Behandling av LOV i pensionärsrådet

I de studerade kommunerna har LOV införts vid olika tidpunkter. Sollentuna var först ut 2009 medan övriga kommuner införde LOV under 2011 och 2012. Fallstudierna visar att pensionärsorganisationerna har involverats i införandet av LOV, främst inom ramen för pensionärsrådet. I

samtliga fall går det utifrån protokoll och andra handlingar att fastslå att frågan har varit uppe till behandling. Däremot är det i Sollentuna inte helt enkelt att utröna om detta har skett före eller efter beslut i kommunfullmäktige. I både Härnösand och i Katrineholm är det lättare att styrka genom både protokoll och intervjuer att rådet har fått information samt möjlighet att tycka till redan från första början, d.v.s. när diskussionen om att införa LOV startade. I Katrineholm hade kommunen under 2009 en arbetsgrupp, där en organisationsrepresentant från rådet ingick. Kommunen anordnade även ett informationsmöte för pensionärsorganisationerna (KPR, 2009-08-21, § 5). I Sollentuna diskuterades frågan inom ramen för en bredare överenskommelse i form av ett avtal mellan pensionärsorganisationerna och kommunen – det s.k. handslaget. Avtalet omfattar perioden 2010-2015 och undertecknades i maj 2010 av samtliga pensionärsorganisationer. I en passage i avtalet nämns att valfriheten skall öka, bl.a. genom införandet av LOV (Sundbybergs stad, 2010-05-27).

Förfrågningsunderlaget har också getts uppmärksamhet i kommunernas pensionärsråd. I Sollentuna står det uttryckligt i ett styrdokument för rådet att tjänstemän ska ta kontakt med organisationerna när ett ärende initieras, där en revidering av förfrågningsunderlaget explicit nämns (Överenskommelse, 2014-03-25). I Sundbyberg har förfrågningsunderlaget skickats på remiss till pensionärsrådet (ÄN 2012-03-22). I Katrineholm och Härnösand tillämpades inte något formellt remissförfarande. Däremot presenterades förfrågningsunderlaget muntligt på rådet och organisationerna fick även ta del av det skriftligt.

Frågor om utvärdering och uppföljning av LOV och dess sätt att fungera i praktiken behandlas kontinuerligt i råden. I Sollentuna behandlade rådets medlemmar, inom ramen för en särskild arbetsgrupp som tillsatts, frågan om en enkät till brukare inom hemtjänst (KPR, 2010-02-17). Ett annat exempel från Sollentuna är att frågan om ersättningen till de privata utförarna diskuterats. Bakgrunden var att en av utförarna dragit sig ur med hänvisning till den låga ersättningsnivån (KPR, 2013-03-26). I Sundbyberg, där 45 % av brukarna valt någon av de privata utförarna, har pensionärsorganisationerna bl.a. lyft frågan att kommunens sparkrav bara slår mot den kommunala hemtjänsten samtidigt som de privata utförarna har sina intäkter skyddade via avtal. Dessutom har det höga antalet utförare (24) diskuterats och hur detta skapar svårigheter för brukarna att kunna välja (KPR, 2013-03-21, § 13). I Katrineholm och Härnösand, där antalet privata utförare är begränsat till en handfull och nästan 90 % av brukarna fortfarande anlitar kommunal hemtjänst, har inte denna typ av frågor lyfts. Där ses istället de privata utförarna som en jämförelsepunkt för att kvalitetssäkra den dominerande kommunala hemtjänsten och problemet – om än litet – är snarare att det är så få intresserade privata utförare.

Behandling av LOU i pensionärsrådet

Särskilda boenden för äldre (äldreboenden) upphandlas enligt LOU i Härnösand, Sollentuna och Sundbyberg. I Katrineholm finns inget politiskt stöd för upphandling av äldreboenden och inte heller någon pågående diskussion i frågan. I Sollentuna deltar pensionärsorganisationerna i upphandlingar av äldreboenden enligt LOU. Tidigare var organisationerna med i processen ända fram till val av utförare. Detta ansågs dock kunna vara problematiskt ur ett sekretessperspektiv. Därför har organisationerna under senare år fått ta ett steg tillbaka, men de är med så långt som

möjligt och kan påverka ramarna för upphandlingarna. Intervjupersonerna antyder att det ändå inte är någon större skillnad jämfört med tidigare. Organisationerna lokalt är också ute på besök på de olika äldreboendena. Därigenom ges god insyn i verksamheterna, vilket kan komma till användning i rådets arbete.

I Härnösand är det fastslaget i reglementet att pensionärsrådet ska medverka i förberedelser för upphandlingar. Detta tas på allvar i förvaltningens arbete, vilket innebär att pensionärsrådet på olika sätt är delaktigt i diskussionerna om de krav som ska ställas på entreprenörerna. Vid ett tillfälle när förvaltningen missat att inkludera rådet i processen, valde nämnden att skjuta på sitt beslut i frågan. I Sundbyberg informerar äldreförvaltningen kontinuerligt om pågående upphandlingar. Det handlar i detta fall främst om information från kommunen. I både Härnösand och Sundbyberg brukar representanter från de privata entreprenörerna bjudas in till rådet för att berätta om sin verksamhet och besvara frågor. Detta kan ske både när nya entreprenörer tar över verksamheten eller när rådet på förekommen anledning upplever behov av att diskutera entreprenörernas verksamhet.

Främjande faktorer

Undersökningarna av de fyra kommunerna visar att pensionärsorganisationerna på olika sätt involveras i utformningen av den marknadsierade äldreomsorgen. Det gäller systemet med LOV inom hemtjänst, men även upphandling av äldreboenden enligt LOU.

Vad kan då förklara organisationernas möjligheter till deltagande och inflytande i frågor kring en marknadsierad äldreomsorg? För att ta reda på det har frågor ställts kring vilka faktorer som de intervjuade aktörerna (pensionärsorganisationer, politiker och tjänstemän) upplever *främja* respektive *försvåra* möjligheter till deltagande och inflytande. Intervjuerna visar att det inte primärt handlar om faktorer som går att knyta till marknadsiering. Istället handlar det om faktorer som kan antas påverka samarbetet i KPR oavsett vilken typ av fråga det gäller.

För att inleda med främjande faktorer omnämns i flera av intervjuerna *politikernas attityd* till samråd. I flera av kommunerna upplever pensionärsorganisationerna att det handlar om en främjande attityd från kommunens sida, att det faktiskt finns en vilja att bjuda in till samråd kring frågor som hemtjänst och äldreboenden och inte bara lämna information. Intervjun med ansvarig politiker, tillika rådets ordförande, i en av kommunerna bekräftar detta: "Men så mycket samarbete och samverkan som möjligt, det är grunden tycker jag. Det är ju dem vi är till för faktiskt, det får man inte glömma bort. Det är många som glömmer bort det ibland" (Intervju, kommunpolitiker, 2014-06-11).

Den politiska viljan ger också avtryck på tjänstemännens prioritering av samråd och förankring. En av politikerna menar att tjänstemännens inställning kan variera beroende på vilka personer det handlar om, men om den politiska viljan finns påverkar det även tjänstemännens attityd (Intervju, kommunpolitiker, 2014-06-11). Intervjupersonerna poängterar också att det handlar om att utveckla den kommunala verksamheten genom att ta tillvara på organisationsrepresentanternas kunskap: "Jag ser det som kompetens. Kompetenshöjning för kommunen. Och den tycker jag är jätteviktigt att ta vara på. Så i första hand att det är en hög kompetensgrupp och i andra

hand att de får vara delaktiga. Att jag får vara delaktig. Alltså man lär sig varenda gång, det är suveränt" (Intervju, kommunpolitiker, 2014-10-01).

En andra främjande faktor handlar om *rådets organisation och rutiner*. I samtliga kommuner ligger pensionärsrådet under kommunstyrelsen, vilket intervjupersonerna anser är viktigt. En respondent uttrycker det som att rådet har "kontakterna rakt in i maktens centrum i kommunen" (Intervju, ledamot SPF, 2014-10-06). Flera respondenter trycker på vikten av att rådets ordförande sitter i kommunstyrelsen och dessutom kan "stå upp emot" kommunstyrelsen och föra fram rådets synpunkter och bevaka rådets intressen. För att rådet ska få möjlighet att vara delaktiga inför beslut, krävs det att rådets möten hamnar rätt i den politiska beslutsprocessen. Framförallt två av kommunerna har vidtagit åtgärder för att lösa detta. I ett fall handlar det om att rådet sammanträder nästan varje månad. I ett annat fall planeras rådets möten in löpande under året och hänsyn kan då tas till när aktuella frågor ska behandlas i de politiska organen.

En tredje främjande faktor är *åsiktsgemenskap*. En av de intervjuade tjänstemännen menar, apropå det goda samarbetsklimatet med organisationerna, att det handlar om samsyn kring grundfrågan om förekomsten av privatiseringar och valfrihet överhuvudtaget (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11). Hade den samsynen inte existerat, hade det blivit mer konfrontativt och svårare för organisationerna att nå fram med synpunkter på form och innehåll.

En fjärde främjande faktor är *organisationsrepresentanternas engagemang och kunskap om äldre frågor och kommunpolitik*. En av representanterna från pensionärsorganisationerna upplever att det finns en hög äldrepolitisk aktivitet bland organisationerna i kommunen, vilket kan vara det motsatta på andra håll i landet: "Om vi säger att föreningen är ointresserad, de vill hellre gå på promenader och ha dans i föreningen, jag menar så är det ju på många ställen." (Intervju, ledamot SPF, 2014-05-23). Om det inte finns något genuint intresse inom föreningen för att påverka den kommunala verksamheten, faller en av grundförutsättningarna för arbetet i KPR. Intervjupersonerna trycker på vikten av att pensionärsorganisationerna tar initiativ, driver egna frågor och ställer krav och inte bara passivt tar emot information: De måste vara "drivande" och ha "ett brinnande intresse" för frågorna.

Det anses i anslutning till detta vara en fördel om organisationsrepresentanterna har tidigare politisk erfarenhet. Flera av de intervjuade pensionärsrepresentanterna har eller har haft parti-politiska uppdrag, vilket kan främja arbetet med de intressepolitiska frågorna. Även andra meriter kan spela in, t.ex. ett yrkesförflutet som tjänsteman inom stat eller kommun. Ett exempel är en organisationsrepresentant som under sina yrkesverksamma år varit chef inom kommunen.

Motverkande faktorer

Det finns även faktorer som verkar i motsatt riktning, d.v.s. försvårar möjligheter till deltagande och inflytande. Här kan det dock konstateras att möjligheterna till deltagande och inflytande existerar i alla fyra kommuner, även om omfattningen varierar. De är således inga ideala studieobjekt när det gäller motverkande faktorer, men givetvis kan de faktorer som nämns som främjande också verka i motsatt riktning. Det finns också tydliga exempel på det i våra studerade kommuner. Det handlar om svårigheter med att få mötestiderna i rådet att passa med kommunens

beslutsprocess, otydliga rutiner i förvaltningen när det gäller involvering av rådet samt oklara länkar mellan rådet och den politiska makten. Det kan också handla om att organisationsrepresentanterna inte utnyttjar rådet som ett forum för att ställa krav och aktivt driva egna frågor.

I de studerade kommunerna omnämns i samtliga fall också två andra motverkande faktorer, vilka har en direkt bäring på den marknadsierade äldreomsorgen: *Sekretess och komplexitet*. Sekretessen i upphandlingar innebär att pensionärsorganisationerna enbart kan släppas in till viss del i beslutsprocessen. Det går bra att samråda kring själva ramarna för upphandlingen, men inte i processen kring överväganden av olika anbud. Det har att göra med att det inte får läcka ut någon information under det steget av upphandlingen, som någon utomstående aktör kan dra nytta av. Flera respondenter upplever dock att kommunerna tillämpar sekretess alltför strikt när det handlar om upphandlingar och därmed exkluderar rådet från inflytande och samverkan redan från början. I vissa fall har förvaltningen sedan fått backa.

En annan faktor handlar om komplexiteten i avtal och förfrågningsunderlag. En av de intervjuade tjänstemännen menar att det i vissa upphandlingar kan handla om uppemot 256 "skall-krav" som det åligger utföraren att följa. Även politiker och tjänstemän upplever underlagen som mycket komplicerade och omfattande. Utifrån den erfarenheten konstaterar en av de intervjuade tjänstemännen att då: " ... förstår man ju hur lätt det är för de som är lekmän. Det gäller inte bara pensionärsrepresentanter, utan även politiker" (Intervju, tjänsteman, 2014-09-11).

Sammanfattningsvis visar fallstudierna att det finns flera faktorer som främjar respektive motverkar pensionärsorganisationernas möjligheter till deltagande och inflytande. Faktorer som både kan främja och motverka möjligheter till deltagande och inflytande utgörs av politikernas vilja; åsiktsgemenskap, pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner samt pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap. Faktorer som kan motverka möjligheter till deltagande och inflytande, och har en direkt koppling till marknadsiering, handlar om sekretess samt om komplexa avtalstexter och förfrågningsunderlag.

7. Avslutande diskussion

Inom projektet har vi undersökt pensionärsorganisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i en marknadsiserad äldreomsorg. Studien har utgått från två scenarier som härletts från litteraturen kring New Public Management (NPM). Det första scenariot, "en ren affärsangelägenhet", handlar om att organisationerna marginaliseras i den marknadsiserade välfärdsstatens beslutsprocess. Anledningen till det är att kommunen, med hänvisning till den nya styrningsfilosofin med marknaden som förebild, fokuserar på andra värden än deliberativa processer. Det andra scenariot, "deltagardemokrati i en marknadsiserad välfärdsstat", går ut på att organisationerna aktivt deltar i beredning av valfrihetssystem och upphandlingar. I detta fall handlar det om att varje lands specifika institutionella kontext snarare påverkar än påverkas av en övergång till marknadsbaserade lösningar i organiseringen av det offentliga.

För att kunna diskutera relevansen i respektive scenario genomfördes dels en enkätundersökning, dels fallstudier i fyra av landets kommuner. Enkätundersökningen riktades till företrädare för PRO och SPF i pensionärsråd i kommuner som valt att införa LOV. Enkäten distribuerades våren 2014 till en representant vardera för de bägge organisationerna. Fallstudier genomfördes under 2014 i fyra av landets kommuner. Fallstudierna genomfördes huvudsakligen i form av intervjuer med tjänstemän, politiker och representanter för pensionärsorganisationerna. Intervjuerna kompletterades med dokumentstudier av exempelvis protokoll från pensionärsråden.

Enkätundersökningen visar att det inte finns anledning till att avfärda något av de bägge scenarier som beskrivits ovan. Anledningen är att det finns en betydande variation i organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter. I vissa fall är deltagande och inflytandemöjligheter betydligt mer långtgående än i andra fall. Det som talar för scenariot "deltagardemokrati i en marknadsiserad välfärd" är för det första att de allra flesta kommuner med LOV också har ett pensionärsråd som i regel träffas fyra gånger per år. För det andra anger organisationerna i hög utsträckning att frågan om införandet av LOV också behandlats i råden. För det tredje har även förfrågningsunderlagen samt frågor kring uppföljning av valfrihetssystemet varit uppe till diskussion. För det fjärde uppges i flera fall att rådet också involveras i upphandlingar utifrån LOU. Det kan exempelvis röra sig om upphandling av äldreboenden.

Något som också talar för det deltagardemokratiska scenariot är att hälften av respondenterna i enkätundersökningen upplever sig vara nöjda med deltagande och inflytandemöjligheter över upphandlingar. I anslutning till den frågan återfinns en intressant skillnad mellan de bägge organisationerna. PRO förefaller ha en mer negativ inställning i jämförelse med SPF som är betydligt mer positiva. Det kan återspegla den omständigheten att PRO tenderar vara betydligt mer kritiska till privatiseringar och valfrihetssystem inom välfärden jämfört med SPF. Resultatet i denna del understryker vikten av att ta hänsyn till organisationernas ingångsvärden i centrala sakfrågor när deltagande och inflytandemöjligheter studeras. Hur nära uppfattningen är den styrande politiska majoritetens får sannolikt konsekvenser för hur deltagande och inflytandemöjligheter upplevs.

Enkätundersökningen ger också stöd åt scenariot "en ren affärsangelägenhet", vilket baserar sig på följande observationer: För det första finns det enstaka kommuner som överhuvudtaget inte har ett pensionärsråd. Det förekommer att det existerar alternativa kontaktytor i dessa fall, men frågan är om de utgör fullgoda alternativ till råden. För det andra finns det pensionärsråd som överhuvudtaget inte behandlat frågan om införandet av LOV, även om det också handlar om ett fåtal. Däremot finns det desto fler fall där frågan behandlats först efter att själva beslutet fattats, vilket inte skapar inflytandemöjligheter. För det tredje finns det enligt respondenterna pensionärsråd som inte behandlar förfrågningsunderlag, uppföljning av LOV samt övriga typer av upphandlingar enligt LOU. För det fjärde visar undersökningen också att det kan variera i vad mån ett deltagande också skapar inflytandemöjligheter. Vi har utgått från det sambandet, men när respondenterna fått beskriva typen av deltagande har det i flera fall handlat om information snarare än samråd inför beslut. Vilka inflytandemöjligheter informationen gett är svårt att veta, men många upplever ändå att graden av involvering kunde ha varit mer omfattande. Avslutningsvis finns det också en grupp respondenter som inte alls är nöjda med deltagande och inflytandemöjligheter över upphandlingar. I anslutning härtil finns särskilt önskemål om att råden bör involveras i ett tidigare stadie av beslutsprocessen.

Scenariot om en "ren affärsangelägenhet" pekar ut den underliggande styrningsfilosofin om NPM som orsaken till dåliga inflytandemöjligheter för det civila samhällets organisationer. Den kopplingen kan emellertid diskuteras: Kanske var deltagande och inflytandemöjligheter bristfälliga redan innan marknadsiseringen? I så fall kan det ha att göra med helt andra orsaker, som politikernas och tjänstemännens prioriteringar.

Resultatet av fallstudierna i de fyra kommunerna visade också att hinder för samverkan inte alltid har en direkt koppling till den marknadsiserade äldreomsorgen. Viktiga faktorer för att kunna förstå och förklara deltagande och inflytandemöjligheter utgjordes istället av politisk vilja, pensionärsrådets organisatoriska ställning och rutiner, samt pensionärsorganisationernas engagemang och kunskap. I kommuner där den politiska viljan är stark, där rådets organisation fungerar väl, samt engagemanget och kunskapen hos pensionärsorganisationerna är stark, finns det större möjligheter till deltagande och inflytande än i de fall där motsatta förhållanden råder.

Under intervjuerna nämndes dock även hinder för samverkan med en direkt koppling till den marknadsiserade äldreomsorgen. Det var framförallt regelverken kring upphandlingar med krav på sekretess samt de omfattande och komplexa avtalen och förfrågningsunderlagen som upplevdes motverka deltagande och inflytandemöjligheter. Kopplingen mellan marknadsisering och inflytandemöjligheter finns således, men hur stark är den jämfört med andra faktorer av det slag som nämnts i föregående stycke? Det utgör en intressant frågeställning att gå vidare med.

En annan intressant frågeställning är hur kommunerna egentligen hanterar avvägningen mellan deltagande och inflytandemöjligheter å ena sidan och sekretessbestämmelser å den andra sidan. Resultaten av vår studie tyder på att avvägningen hanteras olika ute i landet, men varför och hur? Vad är egentligen möjligt *de jure* att åstadkomma i termer av deltagande och inflytande för civilsamhällets organisationer givet sekretessbestämmelser i upphandlingar? Hur hanterar egentligen kommunen bestämmelser om sekretess *de facto*: Görs hårda eller mjuka tolkningar av sekretessen? Utav vem: Politiker eller tjänstemän?

Framtida forskning på området behöver också uppmärksamma andra fall än äldreomsorg. Ett exempel är skolan, som också varit föremål för en omfattande marknadsiering. Det som skiljer skolan från detta fall är emellertid att det civila samhällets organisering kring skolan inte är lika omfattande. Dessutom har kommunerna betydligt mindre inflytande över skolans marknadsiering. Det finns dock flera andra exempel på områden som kan vara relevanta att studera. Det handlar om personlig assistens till funktionshindrade, korttidsboenden och LSS-boenden för funktionshindrade, HVB-hem för barn med psykosocial problematik, ungdomsgårdsverksamhet, svenskundervisning för invandrare och vård av missbrukare. Hur ser det civila samhällets inflytandemöjligheter ut i anslutning till frågor om marknadsiering inom dessa verksamheter?

Frågor om organisationernas deltagande och inflytandemöjligheter i den marknadsierade välfärden är viktiga att ställa. I ett historiskt perspektiv är det ingen överdrift att påstå att marknadsieringen utgör en brytpunkt i välfärdsstatens utveckling. Den socialdemokratiska välfärdsmodellen som tidigare varit utmärkande för de skandinaviska länderna är under omvandling. I den process där inspiration hämtas från företagens organisering, och marknadens sätt att fungera, är det av största vikt att uppmärksamma vad som händer med centrala demokrativärden, som deltagande av det civila samhällets organisationer.

Käll- och litteraturförteckning

Intervjuer

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

Böcker och artiklar

Andersson, Katarina & Elin Kvist (2015), "The neoliberal turn and the marketization of care: The transformation of eldercare in Sweden." *European Journal of Women's Studies*, **22** (3): 274-287.

Boston, Jonathan (2011), "Basic NPM Ideas and their Development." I: Tom Christensen & Per Laegreid (eds), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.

Blomqvist, Paula (2004), "The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s." *Social Policy & Administration*, **38** (2): 139-155.

Box, Richard. C., Garry. S. Marshall, B. J. Reed & Christine M. Reed (2001), "New public management and substantive democracy". *Public Administration Review*, **61** (5): 608-619.

Christensen, Tom & Per Laegreid (red.) (2002), *New Public Management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Clarke, John & Janet Newman (1997), *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.

Dagens Nyheter, 2012-09-15 (Larsson, Maria), "Valfrihet inom äldrevården kan bli obligatorisk år 2014." Debattartikel.

deLeon, Linda & Robert B. Denhardt (2000), "The political theory of reinvention." *Public Administration Review*, **60** (2): 89-97.

Dunleavy, Patric & Christopher Hood (1994), "From old public-administration to New Public Management." *Public Money & Management*, **14** (3): 9-16.

Dunleavy, Patrick (1997), "Globalization of Public Service Production: Can Government be Best in the World?" I: Andrew Massey (eds), *Globalization and marketization of government services: comparing contemporary public sector developments*. Basingstoke: Macmillan.

Edebalk, Per Gunnar & Marianne Svensson (2005), *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden: Konsumentperspektivet*. København: Nordisk Ministerråd.

Elvander, Nils (1966), *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup Bokförlag.

Engberg, Jan (1986), *Folkrörelserna i välfärdssamhället*. Umeå: Umeå universitet.

Feltenius, David (2004), *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Avhandling. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen: Umeå universitet.

Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew (1996), *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2005), *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 3: Kommunala demokratiseringsningar - vägen till en mer vital demokrati?* Rapport. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.

Gustafsson, Agne (1999), *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS.

Hadenius, Axel (1978), "Ämbetsverkens styrelser." *Statsvetenskaplig tidskrift*, **81**: 19-32.

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons." *Public Administration*, **69** (1): 3-19.

Hood, Christopher (1995), "The New Public Management in the 1980s - variations on a theme." *Accounting Organizations and Society*, **20** (2-3): 93-109.

Jarl, Maria & Linda Rönnberg (2010), *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.

Jordahl, Henrik & Richard Öhrvall (2013), "Stor lokal variation när välfärdstjänster privatiseras", *SNS Bloggen*. <http://www.sns.se/sites/default/files/valfardsprivatisering_2012.xlsx>, hämtad 2014-11-10.

KPR, protokoll från olika råd och möten i kommunerna. (Stenciler tillgängliga i projektets arkiv.)

Kettl, Donald F. (1997), "The global revolution in public management: Driving themes, missing links." *Journal of Policy Analysis and Management*, **16** (3): 446-462.

Le Grand, Julian (2007), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press.

Lundberg, Erik (2012), "Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process." *Scandinavian Political Studies*, **35** (4): 347-371.

Lundberg, Erik (2014), *A pluralist state? Civil society organizations' access to the Swedish policy process 1964-2009*. Avhandling. Örebro: Örebro universitet.

Micheletti, Michele (1994), *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.

Naschold, Frieder (1996), *New frontiers in public sector management. Trends and issues in state and local government in Europe*. New York: Walter de Gruyter.

Osborne, David & Ted Gaebler (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Petersen, Ole Helby & Ulf Hjelmar (2013), "Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences." *Scandinavian Journal of Public Administration*, **17** (4): 3-20.

Pierre, Jon (1995), "The marketization of the state: Citizens, consumers and the emergence of the public market." I: B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds), *Governance in a changing environment*. McGill: Queens Press.

Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, Christopher (1995), "Justification by work or faith?" *Evaluation*, **1** (2): 133-154.

Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel & Vincent Homburg (2007), *New public management in Europe. Adaptation and alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Premfors, Rune (1998), "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective." *Public Administration*, **76** (1): 141-159.

Premfors, Rune (2009), *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Prop. 1990/91:117, "Regeringens proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag."

Prop. 1992/93:88, "Regeringens proposition 1992/93:88 om offentlig upphandling."

Prop. 2006/07:128, "Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster."

Prop. 2008/09:29, "Lag om valfrihetssystem."

Rowe, Gene & Lynn J. Frewer, (2004), "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology, & Human Values*, **29** (4): 512-556.

Salamon, Lester M. (1993), "The marketization of welfare - changing nonprofit and for-profit roles in the american welfare-state." *Social Service Review*, **67** (1): 16-39.

Schmitter, Philippe C., (1974), "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, **36** (1): 85-131.

Socialstyrelsen (2000), *Pensionärsråd i Sverige och Norden*. Stockholm: Socialstyrelsen. Äldreuppgdraget, 2000:6.

Socialstyrelsen (2004), *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2014), *Stimulansbidrag LOV*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2015), *Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2014. Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SKL (2010), *Valfrihet och vårdval: slutrapport från programberedningen om valfrihet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SKL (2014), *Kvalitetskrav i valfrihetssystem*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sundbybergs stad, 2010-05-27, Handslag med pensionärsorganisationerna i Sundbyberg. Undertecknat den 27 maj 2010 och gäller till och med 2015. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)

Szebehely, Marta (2011), "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi." I: Laura Hartman (red), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS förlag.

Szebehely, Marta & Gabrielle Meagher (2013), "Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketisation." I: Szebehely, Marta & Gabrielle Meagher (eds), *Marketisation in Nordic eldercare. A research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Department of Social Work, Stockholm University.

Terry, Larry D. (1998), "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement." *Public Administration Review*, **58** (3): 194-200.

Timney, Mary M. & Terrence P. Kelly (2000), "New Public Management and the Demise of Popular Sovereignty." *Administrative Theory & Praxis*, **22** (3): 555-69.

Wide, Jessika & Gunnel Gustafsson (2001), *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor. En översikt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Wijkström, Filip (1999), *Svenskt organisationsliv. Framväxten av en ideell sektor*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).

Vogel, Joachim (2003), *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB). Levnadsförhållanden, 98.

ÄN 2012-03-22, Äldrenämndens protokoll, Sundbybergs stad. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)

Överenskommelse om samverkan mellan vård- och omsorgsnämnden och pensionärsorganisationerna, 2014-03-25. Sollentuna kommun. (Stencil tillgänglig i projektets arkiv.)



Statsvetenskapliga institutionen

901 87 Umeå

Telefon 090-786 50 00

www.pol.umu.se