

Systemskiftet som kom av sig. Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90- talets svenska kommuner

av ANDERS HÅKANSSON

Inledning

Under första hälften av 1990-talet drog en förändringsvåg fram över de svenska kommunerna. Det som kommit att kallas "det kommunala systemskiftet" har blivit mycket omstritt och omdiskuterat. Förespråkare har haft stora ambitioner och förväntningar. Motståndare har kritiserat och sett misslyckanden. Hur blev det?

Jag kommer i denna artikel att koncentrera mig på de förändringar där initiativen huvudsakligen tagits i kommunerna. Kommunledningarna betraktas som aktörer som, utifrån vissa förutsättningar och begränsningar, väljer att genomföra, eller att inte genomföra, en viss typ av åtgärd. I vissa kommuner tog de kommunala ledningarna många och stora beslut. I andra kommuner var förändringsivern betydligt mer begränsad.

De förändringar som avsågs att genomföras kännetecknas framförallt av att gränsen mellan offentligt och privat på det kommunala området skulle flyttas. Både vad gäller produktion och finansiering av den kommunala verksamheten så skulle, på några viktiga områden, detta i ökad utsträckning ske privat. Beslutsfattandet om verksamheterna var tänkt att i viss utsträckning föras över från det offentliga till framförallt enskilda individer. Ett kommunalt systemskifte skulle genomföras. Samtidigt, och ibland som ett uttryck för systemskiftetänkandet, stod ekonomiska besparingar högt på agendan hos många kommunala styrelser.

Min första huvudfrågeställning blir därmed: vilka förändringar genomfördes, varför genomfördes de och hur omfattande var förändringsarbetet?

Den andra huvudfrågeställningen behandlar hur medborgarna reagerade på dessa förändringar. Medborgarna betraktas ur ett perspektiv som säger att det finns ett visst inslag av rationellt kalkylerande när de utvärderar resultaten av den förda kommunala politiken. Just resultaten av den förda politiken på det kommunala planet antas vara mest betydelsefulla för dem när de skall ta ställning och handla i kommunalpolitiken.

Resultatet av detta kalkylerande, på en skala från missnöje till nöjdhet, förutsätts därför sedan ligga till grund för medborgarnas bedömning av den kommunala verksamheten, förtroendet för det kommunala politiska systemet, aktiviteten i kommunala frågor och röstbeteendet i kommunala val.

Förändringsarbetet i kommunerna

För att kunna besvara frågorna om vilka förändringar som har genomförts och hur omfattande de har varit har uppgifter samlats in om de olika typer av åtgärder som vidtagits i landets alla kommuner. Här har ett stort antal olika källor kommit till användning. Men först något om bakgrunden.

Orsakerna till nittiotalets förändringsvåg som tog sig uttryck i ökad kritik mot den offentliga sektorn kan bland annat sökas i ett förändrat ideologiskt klimat i samhället, i förändrade ideologiska synsätt inom framförallt moderaterna, folkpartiet och kds men också inom socialdemokraterna, i omprövningar av den förda socialdemokratiska regeringspolitiken och i en mer negativ syn på bland annat den offentliga sektorn hos stora befolkningsgrupper. Mellan dessa företeelser fanns ett komplicerat samspel där de ömsesidigt förefaller att ha förstärkt varandra.

Det råder oenighet om huruvida det nya synsättet först framträdde på elitnivå i partier och regering eller om förändringarna på denna nivå huvudsakligen var en reaktion på värderingsförskjutningar i befolkningen. Det mesta talar för att den utlösande faktorn var omprövningen av den socialdemokratiska regeringspolitiken, något som i sin tur bör ses som ett resultat av en förnyad ekonomisk kris för Sverige och en önskan om att förändra det socialdemokratiska väljarunderlaget.

Den ekonomiska krisen för kommunerna, förstärkt av statliga åtgärder riktade mot dem, är en annan viktig faktor bakom förändringsarbetet. Sammantaget medförde de diskuterade faktorerna åtgärder av likartad karaktär. Åtgärder i systemskiftesriktning sågs som en viktig del av lösningen på kommunernas problem.

Kraftigt förändrade majoritetsförhållanden (de borgerliga partierna kom att styra mer än två tredjedelar av kommunerna efter valet 1991 och moderaterna fick sin ställning stärkt såväl totalt sett som inom det borgerliga blocket) ökade dessutom ytterligare förutsättningarna för att förändringarna i den kommunala verksamheten skulle genomföras. Även om socialdemokraternas ställningstaganden hade ändrats i riktning mot ökat stöd för privata och marknadsekonomiska lösningar hade de borgerliga partierna gått ännu längre i samma riktning. Det förändrade ideologiska klimatet fick ett tydligt genomslag i valresultatet 1991.

Vad hände då i kommunerna? Var allt bara prat eller genomfördes ett fullödigt systemskifte? En tredje möjlighet är ju naturligtvis att svaret ligger någonstans mellan dessa två ytterligheter.

Det första som har karakteriserat utvecklingen är de kommunala omorganiseringarna. Omorganiseringar som varit mycket omfattande. Under mandatperioden 1992-1994 eller vid årsskiftet 1994/95 genomfördes omorganiseringar i hela tre fjärdedelar av landets kommuner. Beställar-utförarmodellen, som kan sägas förebåda en övergång till att en kommun beställer verksamhet producerad i icke-kommunal regi, infördes i ett förhållandevis stort antal kommuner, närmare 30 procent 1994. Folkrika kommuner var överrepresenterade. Nästan 60 procent av den svenska befolkningen bor i kommuner med beställar-utförarmodell.

När det gäller produktionen har den kommunala verksamheten på några viktiga områden (som barnomsorg, skola och äldreomsorg) lämnat systemet med fullständig dominans för verksamhet i egen regi. Privata företag, kooperativ eller föreningar svarar istället för en viss del av driften. Allra mest ökade det privata genomförandet inom barnomsorgen. Här var andelen privat omsorg nio procent 1993 mot endast två procent två år tidigare. Detta är vad vi i dagligt tal menar när vi talar om privatisering.

Införandet av valmöjligheter, för medborgare, mellan olika producenter är det som mest uttalat kan sägas öppna vägen för ett nytt system på det kommunala området. I den mest utvecklade modellen tilldelas medborgaren en check/peng som sedan kan användas vid valet av producent. Den ekonomiska ersättningen följer då med valet. Detta är dock något som införts enbart i ett mindre antal kommuner (cirka tio procent 1994), men det är kommuner som tillsammans har 30 procent av befolkningen.

När det gäller finansieringen har den offentliga andelen minskat överlag på olika områden. Avgifterna inom den kommunala verksamheten ökade. I stort sett alla kommuner har dessutom genomfört besparingar under de senaste åren. De totala kostnaderna för kommunsektorn minskade för första gången 1992 och fortsatte att minska 1993 och 1994. Kommunala besparingar nådde nu en helt ny nivå och omfattning. 1994 redovisade hela 96 procent av kommunerna sparplaner. Detta kan till en del sägas vara ett uttryck för systemskiftesåtgärderna, men det bör också ses som ett resultat av att kommunernas ekonomiska problem förvärrades under 1990-talets första år.

Något systemskifte i kommunerna genomfördes dock inte fullt ut under början av 1990-talet. De mest långtgående indikatorerna på ett systemskifte, införandet av privata alternativ inom serviceproduktionen och system för valmöjligheter för medborgarna, påverkade endast en förhållandevis liten andel av kommunerna och medborgarna. Den storleksmässiga omfattningen av de fullständiga privatiseringarna var också liten. En rimlig karakteristik är istället att det tidigare systemet med såväl kommunal produktion som finansiering förlorade sin totala dominans på några viktiga serviceområden.

I kombination med besparingarna gör detta att talet om att det i stort sett enbart pratades i kommunerna inte heller ger en rättvisande bild av den faktiska förändringsverksamheten. Eller med andra ord: mycket mer än bara prat, men inget genomfört systemskifte. Systemskiftet som kom av sig kan dock återupptas. Under den här tiden togs steg som möjliggör ett framtida mycket omfattande, och systemförändrande,

program. Bland dessa finns införandet av beställar-utförarmodellen, konkurrensutsättningen av verksamheten och valmöjligheter för medborgarna.

En ytterligare fråga är intressant att ställa rörande förändringsarbetet: vad kännetecknar de kommuner som genomfört dessa olika förändringar? Omorganiseringar och bolagiseringar gjordes i alla olika typer av kommuner och dessutom i ett stort antal kommuner. I socialdemokratiskt liksom i centerpartistiskt styrda kommuner var omorganiseringar den vanligaste av de förändringar som genomfördes under början av 1990-talet. Dessa typer av åtgärder kan inte förklaras av vare sig lokal politisk viljeinriktning, lokala resurser eller lokala behov.

I övrigt tyder de framkomna resultaten på att politiska faktorer haft stor betydelse. Förändringsprocesserna påverkades alltså av vilka partier som innehade den lokala majoriteten. När moderaterna hade posten som kommunstyrelseordförande var förändringsivern som störst. Såväl beställar-utförarmodellen som valmöjligheter infördes framförallt i moderatstyrda kommuner; valmöjligheter för medborgare nästan uteslutande i denna typ av kommun. Beställar-utförarmodellen förekommer också i kommuner med centerpartistiska respektive socialdemokratiska KS-ordförande. En andra sak som kännetecknar de kommuner som infört denna sistnämnda nya organisationsmodell är ekonomiska problem.

Medborgarnas reaktioner

Hur reagerade medborgarna på de förändringar som behandlats? För att besvara denna, min andra huvudfrågeställning, har medborgarenkäter genom-

förts under slutet av 1991 respektive 1994. Representativa urval av invånare i fyra kommuner i Malmöhus län har svarat på frågorna.

Mot bakgrund av de förhoppningar som fanns vid införandet, att den kommunala verksamheten i större utsträckning skulle anpassas till människornas efterfrågan, är det en första central fråga hur medborgarna uppfattade de omedelbara konsekvenserna.

Frågan är enkel att besvara: förhållandevis många medborgare ansåg sig berörda av förändringarna under mandatperioden (36 procent). De allra flesta av de berörda ansåg att förändringarna varit till det sämre (69 procent). Mycket få (sju procent) ansåg att de varit till det bättre. Sammantaget fanns det en förhållandevis stor grupp av medborgare som var missnöjda med de genomförda förändringarna. En uppdelning ger tre grupper: 23 procent som var berörda och ansåg att förändringarna varit till det sämre, 74 procent som inte var berörda eller ansåg att förändringarna varken varit till det bättre eller sämre och tre procent som var berörda och ansåg att förändringarna varit till det bättre.

Den negativa bedömningen återkommer dessutom på alla viktiga verksamhetsområden inom kommunerna och landstingen. Allra mest negativt bedömdes förändringarna när det gäller sjukhusvården och skolan.

Hur värderades då förändringarna bland olika grupper av medborgare? Missnöjet var så kompakt att det är omöjligt att finna någon enskild grupp där majoriteten gjorde en positiv värdering. Allra mest berörda och negativt inställda var de anställda i kommuner och landsting samt invånarna i "förändringskommuner", det vill säga där åtgärder i riktning mot systemskifte

och besparingar hade vidtagits. Också kvinnor var en grupp som berördes speciellt negativt. Detta förefaller framförallt vara en konsekvens av att de i speciellt stor utsträckning är kommunalt anställda.

Reaktionerna fick konsekvenser för medborgarnas ståndpunkter i kommunala frågor. Missnöjet har lett till en något mindre positiv syn på den kommunala servicen och till att resultaten av den förda kommunalpolitiken ses som mer otillfredsställande 1994 jämfört med 1991. Speciellt är det resultaten när det gäller den kommunala servicen i kommunen som skall ha försämrats. Fortfarande 1994 var dock den grupp som sa sig på det hela taget vara nöjda med den kommunala servicen större än den grupp som ansåg sig vara missnöjda.

Det framförda missnöjet har inte resulterat i större krav på kommunala insatser. Den allmänna kravnivån var ungefär densamma 1994 som tre år tidigare. Uppfattningen att kommunen skall göra mer än nu var vid bägge tillfällena betydligt vanligare än önskemål om att insatserna skulle kunna minskas. På två viktiga områden, arbete och socialbidrag, kan vi dock se en förändring. Här har kraven ökat de senaste åren. När det gäller möjligheterna att få arbete var det 1994 hela 88 procent som ansåg att det var angeläget att den egna kommunen gör mer. Liksom 1991 var det på detta område som kraven på ökade insatser fick störst stöd i befolkningen.

Missnöjet har medverkat till en generellt sett kraftigt ökad acceptans för kommunala skattehöjningar. I motsvarande mån har önskemålen om sänkt skatt fått minskad utbredning. Detta medförde att den förstnämnda gruppen 1994 var något större än den sistnämnda.

Medborgarnas inställning till i vilken regi den kommunala verksamheten skall bedrivas förändrades också. Stödet för att verksamheten i ökad utsträckning skall utföras av privata företag minskade mycket kraftigt mellan 1991 och 1994. Detta gäller över hela det kommunala fältet. 1991 var det förhållandevis stora grupper (mellan 15 och 66 procent beroende på serviceområde) som ansåg att privata företag åtminstone i viss utsträckning skulle göra detta. 1994 var det endast mellan 5 och 24 procent av befolkningen som ville att privata företag i ökad utsträckning skulle stå för regin. Bara när det gäller barnomsorgen översteg denna andel 20 procent.

Det är också möjligt att gå tillbaka och på ett par punkter jämföra medborgarnas uppfattning 1994 med ställningstagandena på 1970-talet. Då framgår det att andelen nöjda med den kommunala servicen, som minskade något mellan 1970 och 1979, minskade ännu mer fram till 1994. Andelen helt eller i stort sett nöjda var respektive 43, 40 och 31 procent (jämför Sannerstedt 1981, s. 127). Den i många sammanhang framförda uppfattningen att medborgarna allmänt sett är nöjda med verksamheten i kommunerna förefaller här att åtminstone något naggas i kanten. Som vi såg ovan var dock de som sa sig vara nöjda fortfarande 1994 fler än de uttalat missnöjda.

Antalet krav på ökade kommunala insatser förefaller ha varit ungefär densamma 1994 som 1979. Vid bägge tillfällena var det betydligt fler som ställde krav på ökade insatser än de som ansåg att insatserna kunde minskas. Kraven har framförallt ökat på områden som arbete, miljövård, skolor och äldreomsorg, medan de framförallt har minskat

när det gäller bostäder, kollektivtrafik samt idrott- och fritidsverksamhet (jämför Sannerstedt 1981, s. 12 och 38).

Förändringarna kan också ha påverkat medborgarna på andra sätt. I ett avsnitt längre fram kommer jag att uppmärksamma beteendet på valdagen. Först gäller det konsekvenserna för medborgarnas förtroende för det kommunala politiska systemet och för medborgarnas aktivitet i kommunala sammanhang.

Förtroendet för politiker och förvaltning var svagt såväl 1991 som 1994. Läget var i huvudsak oförändrat för politikerna, men det hade förbättrats något för förvaltningen. Medborgarna har samtidigt ökat sina försök att påverka beslut och planer. Missnöjet med de genomförda förändringarna förefaller alltså inte ha lett till en större misstro mot det kommunala politiska systemet, men det tycks ha medverkat till fler försök att påverka i kommunala frågor.

Hur kan då de förändringar som skett i olika grupper av medborgares ställningstaganden och handlande mellan 1991 och 1994 förklaras? Den grupp som hade berörts av förändringarna i kommunerna och som ansåg att de varit till det sämre reagerade. De blev mer missnöjda med den kommunala servicen, de ansåg i speciellt stor utsträckning att resultaten av den kommunala politiken hade försämrats, de fick mindre förtroende för den kommunala förvaltningen och de blev mer aktiva i partier och lokala grupper och i sina försök att påverka kommunen.

En viktig slutsats är att såväl medborgarnas direkta berördhet av de genomförda förändringarna som den samhällsgrupp de tillhör hade betydelse för deras reaktioner. Det är då grupperna av kvinnor, i förhållande till män, och

arbetare, i förhållande till tjänstemän och företagare, som reagerade mer negativt. Grupptillhörighetens betydelse märks speciellt i de förändrade bedömningarna av den kommunala verksamheten och i synen på resultaten av kommunalpolitiken.

Både de berördas direkta värdering och den allmänna utvecklingen i opinionsklimatet förefaller att ha medverkat till medborgarnas negativa reaktioner på förändringsarbetet. Sannolikt har opinionsklimatet bland annat påverkats av bilden av utvecklingen i kommunerna (liksom för övrigt av utvecklingen på riksplanet). Det har inte varit ovanligt att en sådan förändringsprocess stött på svårigheter som tagits upp i massmedia och av grupper av protesterande. Kritik riktades mot genomförandet, och resultaten, av olika omorganiseringar och privatiseringar. Protesterna utgjorde också tacksamt stoff för media.

Något stöd för den ofta framförda tesen (se till exempel Nilsson 1993) att utvecklingen lett till en mer positiv syn på den kommunala servicen bland medborgarna som ett resultat av en sänkt kravnivå finns det däremot inte. Tvärtom, inställningen till den kommunala servicen och till resultaten av den kommunala politiken utvecklades snarast i negativ riktning. Mest negativt reagerade de som berörts av förändringarna, och kraven på kommunala insatser var ungefär oförändrade.

En tredje grupp av förklaringsfaktorer - olika indikatorer på medborgarnas relationer till den offentliga sektorn såsom anställning, konsumtion och beroende - har under de senaste åren lyfts fram som potentiellt sett allt mer betydelsefulla för att förklara medborgerliga ställningstaganden och hand-

lande. Något starkt stöd för detta synsätt framkommer emellertid inte i detta sammanhang.

Analysen tyder på att medborgerliga relationer generellt sett hade jämförelsevis mindre betydelse för de medborgerliga reaktionerna. De tendenser som kan ses går i riktning mot att ju närmare relationen var, desto mer förändrades bedömningarna i negativ riktning. Att den enskilda effekten av relationen till offentlig sektor är så svag beror delvis på att denna faktor har kanaliserats via berördhet av förändringar i verksamheten. Vi får till exempel inte glömma bort att den grupp som ansåg sig ha berörts allra mest, och mest negativt, var de anställda i kommuner och landsting.

Kommunala politikernas förhoppningar om positiva medborgerliga reaktioner på systemskiftesförändringarna tycks genomgående ha grusats. Resultatet har blivit det helt omvända. Såväl systemskiftesförändringarna, omorganiseringar, privatiseringar och system för valmöjligheter, som besparingarna uppfattades på ett negativt sätt av dem som berördes av dem. De som var bosatta i vad jag kallar "förändringskommuner", det vill säga där förändringarna i dessa avseenden var förhållandevis stora, såg speciellt negativt på resultaten av den kommunala politiken och här ökade acceptansen av skattehöjningar mer än i andra kommuner medan förtroendet för de kommunala politikerna sjönk mer än i andra kommuner.

Det teoretiska perspektiv som undersökningen bygger på (och som mycket kortfattat introducerades inledningsvis) har här alltså på de allra flesta punkter fått stöd. I ett viktigt avseende har det kompletterats. Ett par undantag måste framhållas:

Det utbredda missnöjet med förändringarna tycks i stort sett inte ha påverkat medborgarnas övergripande bedömning av den kommunala servicen eller kraven på kommunala insatser. Resultatet är dock svårtolkat. Utvecklingen av bedömningen i två av kommunerna var något negativ. Kraven ökade på två viktiga områden, arbete och socialbidrag. Utvecklingen av det medborgerliga förtroendet för de kommunala politikerna och den kommunala förvaltningen kan inte mer än i mycket begränsad utsträckning förklaras av medborgarnas syn på förändringsarbetet, eller av de andra faktorerna i analysmodellen. Till hur detta, sistnämnda, resultat skall tolkas återkommer jag i nästa avsnitt.

Förändringarna och väljarbeteendet

Vilka konsekvenser fick förändringsarbetet för medborgarnas kommunala partival? Medborgarnas reaktioner kan ju också, som jag nämnt tidigare, ha kommit till uttryck vid valet.

Att vara negativt berörd av förändringarna i den kommunala verksamheten hade ett tydligt samband med partibyte i kommunalvalet 1994 bort från de sittande kommunala ledningarna. Allra störst effekt på sannolikheten för ett byte av parti hade den samlade bedömningen av resultaten av kommunledningens förda kommunalpolitik under mandatperioden. Ju mer otillfredsställande dessa resultat ansågs vara, desto större var sannolikheten för att väljaren skulle byta parti. Detta är forskningsrön som utgör ett ytterligare stöd för uppfattningen att väljarnas syn på kommunala förhållanden har betydelse för deras partival i kommunalvalen (jämför Håkansson 1992, Håkansson 1994 och Westlind 1994).

Medborgarnas framförda misstro mot kommunala politiker och den kommunala förvaltningen innebar inte att man avstod från att byta parti. En möjlig tolkning av detta förhållande är att medborgarna har förtroende för en viss grupp av politiker och/eller tjänstemän. Detta skulle innebära att partibytare skulle ha förtroende för politikerna i det parti man byter till men inte längre för politikerna i det tidigare partiet.

Frågan är dock om inte förklaringen istället framförallt är att det finns två nivåer i medborgarnas misstroende mot det kommunala politiska systemet. En nivå som mer kan ses som en "attityd" av misstroende (att ge uttryck för misstro mot politiker och tjänstemän tycks vara den socialt accepterade inställningen bland svenskar på 1990-talet), och en andra nivå med ett djupare ställningstagande som visar att en mycket stor majoritet av medborgarna fortfarande anser att de kan påverka genom att rösta och att det har betydelse vilket parti som styr. (Jämför till exempel Nielsen 1981 som talar om tre element i medborgerligt förtroende: Förtroende för politiker samt synen på möjligheterna till medborgarinflytande och på politikens betydelse, s. 48f, 51f, 54 och 58).

En sådan tolkning, som den som jag just har framfört, förklarar varför medborgarnas förtroende för politiker och tjänstemän i stort sett inte påverkades av deras bedömningar av förändringarna. Det förklarar dessutom att de reagerade genom att byta parti, och inte genom att till exempel avstå från att rösta eller att passivt stanna kvar hos sitt traditionella parti.

De här presenterade resultaten, liksom slutsatser från forskning om valet 1991, stödjer uppfattningen att kortsiktigt missnöje med resultaten av styrande

partiers förda politik har haft stor betydelse för partibytarna i valen både 1991 och 1994. Ännu tycks dock detta missnöje inte ha påverkat medborgarnas grundläggande förtroende för valhandlingens betydelse i den svenska demokratin.

Folket och kommunerna

Det är alltså mycket snabba och stora skiftningar i såväl de åtgärder som framförallt intresserat de kommunala ledningarna som i medborgarnas ställningstaganden i kommunala frågor som vi har sett de senaste åren.

Under början av 1990-talet handlade förändringsarbetet framförallt om organisationsförändringar, privatiseringar och valmöjligheter. Det är dessa åtgärder som stått i fokus i denna artikel där utvecklingen följts fram till och med 1994.

Vid mitten av 90-talet kännetecknas situationen istället av förslag som kan ses som lokala demokratireformer. Det gäller ett förnyat intresse för kommunala folkomröstningar och stadsdelsnämnder, och dessutom diskussioner om öppna nämndsammanträden, frågestunder, byutvecklingsprojekt, partipolitiskt obundna nämnder, brukarorgan, brukarmedverkan, självförvaltning et cetera (jämför till exempel Bäck 1995, s. 52f, SOU 1995: 103 och SOU 1996: 71). Jag vill se detta som en möjlig nästa förändringsvåg i kommunerna och något som förtjänar en egen studie. En viktig fråga är om effekterna nu blir större än de, huvudsakligen gynnsamma men förhållandevis beskedliga, konsekvenser som hittills kunnat konstateras som resultat av införandet av kommundelsnämnder.

Systemskiftesförändringarnas öde efter valet 1994, i vilken utsträckning nya

åtgärder vidtas och de fortsatta konsekvenserna är samtidigt något som borde uppmärksammas. Detta är inte minst intressant eftersom det förefaller råda delade meningar om hur utvecklingen ser ut.

En likhet mellan systemskiftesvågen och den nya vågen, som vi kan se redan nu, är att de politiska partierna får en allt mindre roll att spela i kommunerna. En intressant fråga är hur mycket detta är uttryck för en programmatiskt medveten politik gentemot partierna och hur mycket det istället är uttryck för en reaktion på att partiernas ställning har försvagats.

En liten tillbakablick visar tydligt på modevågornas flyktighet. 1992-1993, när systemskiftet stod på sin höjdpunkt, var de mest aktuella kommunala åtgärderna införandet av resultatenheter, omorganisering enligt beställar-utförar-modellen, privatisering genom entreprenad och införandet av valmöjligheter för medborgarna. Kommundelsnämnder skulle avskaffas, eller var åtminstone på väg ut. Brukarorgan nämndes inte. Förespråkarna för ett kommunalt systemskifte var många (se för beskrivningar till exempel Fölster med flera 1993, Fridolf 1993 och Knutsson och Haglund 1993). Några få år senare är läget alltså ett helt annat. Så snabbt kunde agendan förändras vilket också säger något om hur snabbt ett nytt skifte kan ske.

I ett avseende har vi under de senaste åren kunnat se en kontinuitet över tiden. För även om inriktningen på de åtgärder som diskuteras och praktiseras i kommunerna har skiftat är besparingar något som kännetecknar bägge perioderna.

Varför systemskiftet i kommunerna kom av sig under 1993 har inte studerats på djupet. Det är dock möjligt att

peka på några faktorer som sannolikt var betydelsefulla. Svårigheter uppstod vid genomförandet av många förändringar. Såväl vissa idéers orealiserbarhet som bristen på kunskaper och villiga entreprenörer har påtalats. Många åtgärder möttes av protester från berörda anställda och brukare och från olika organisationer som företräder dessa grupper. Brister i uppnådda resultat anfördes också.

Dessa problem, kritiken och protesterna togs upp i såväl lokala massmedia- och i rikspressen som i olika tidskrifter. Detta gäller inte minst i Malmö, där bland annat Sydsvenska Dagbladet utförde en omfattande granskning av det lokala systemskiftet. Denna bild av utvecklingen, och av ett förändringsarbete som har stannat upp, spreds över de svenska kommunerna.

Frågan är dessutom om inte också den allmänna opinionssvängningen bland medborgarna efter 1990 påverkade kommunala politikernas entusiasm för att fortsätta förändringsarbetet. Det är vidare troligt att denna opinionsförändring förstärktes av den bild av det kommunala systemskiftet som skapades av de ovan omtalade problemen, protesterna och bevakningen i media.

För att mer utförligt belägga vilka förklaringar till att förändringsarbetet kom av sig som framförallt är giltiga krävs studier av förändringsprocesserna i olika kommuner. Detta saknas fortfarande i stor utsträckning. (Se dock Lind 1995 om utvecklingen i Malmö och Helsingborg och Blomquist 1996, s. 162, 170 och 174ff om organisationsförändringar i två kommuner vari pekas på en del av de saker som jag tagit upp ovan).

Medborgarnas ställningstaganden förändrades också kraftigt. Runt 1990 fanns ett starkt stöd för en minskad of-

fentlig sektor, för ett systemskifte i riktning mot ökad privat produktion av verksamheten och för lägre kommunal-skatt. Men bara några få år senare ställdes fortsatta krav på ökade kommunala satsningar på viktiga serviceområden, stödet för privata alternativ hade minskat kraftigt och skattehöjningar ansågs vara en möjlig väg ur den kommunala ekonomiska krisen.

De resultat som här presenteras talar därmed mot Svallfors tes om att det bara var på en allmän ideologisk nivå och inte på en mer konkret och vardaglig nivå som stödet för den traditionella svenska välfärdsmodellen sviktade runt 1990 (1994, s. 47). Enligt den här rapporterade undersökningen ifrågasattes då såväl det traditionella sättet att finansiera som att organisera den kommunala verksamheten.

Kommunledningarna och medborgarna låg någorlunda i fas i början av 1990-talet. Medborgarnas reaktioner på förändringarna blev dock starkt negativa. En tolkning av den senaste utvecklingen, ur ett rationellt perspektiv, är att ledningarna nu inte ser ekonomiska möjligheter att genomföra åtgärder som motsvarar de krav som förs fram. Demokratireformerna blir då ett sätt att dra in större grupper av medborgare i beslutsfattandet, eller att i varje fall erbjuda ett forum där medborgarna kan uttrycka sitt missnöje.

Demokratianhängarna tar revansch på systemskiftesivrarna, men vilka blir resultaten när demokratiinitiativen genomförs och bedöms?

Referenser

Blomquist, Christine, 1996

"I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner". Stockholm: Nerenius och Santérus Förlag.

Bäck, Henry, 1995

"Partikrisen, den nya politiken och den nya högern". Statsvetenskaplig Tidskrift, 1:51-54.

Fridolf, Marie, 1993

"Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet. Vem utför och på vilka villkor? En rapport utarbetad på uppdrag av Lokaldemokratikommittén". Ds 1993: 27.

Fölster, Stefan, et al, 1993

"Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering". Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.

Håkansson, Anders, 1992

"Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988". Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Håkansson, Anders, 1994

"Det kommunala valresultatet i Malmö 1991: Hade kommunala faktorer någon betydelse?". I Bäck, Henry och Anders Håkansson, (red) "Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur". Stockholm: SNS Förlag.

Knutsson, Nils och Anders Haglund, 1993

"Våra nya kommuner. Organisation - Verksamhet - Ekonomi - Personal". Stockholm: Kommentus Förlag.

Lind, Jan-Inge, 1995

"Att konkurrensutsätta eller inte konkurrensutsätta - En modefråga? Tolkningar och lärdomar från några systemskiftesförsök". Skriftserie 1995: 1. Lund: KEFU-Skåne.

Nielsen, H. J., 1981

"Size and Evaluation of Government: Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government". European Journal of Political Research, 1:47-60.

Nilsson, Lennart, 1993

"Service och boende i Västsverige". I Nilsson, Lennart, (red) "Västsvensk opinion. SOM-undersökningen i Västsverige 1992". SOM-rapport 10. Statsvetenskapliga institutionen, institutionen för journalistik och masskommunikation och

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, 90-talsgruppen, 1989

"90-talsprogrammet -En debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet". Stockholm: Tidens Förlag.

Sannerstedt, Anders, 1981

"Attityder till kommunal service". Rapport 9 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981: 22.

SOU 1995:103

"Föräldrar i självförvaltande skolor". Stockholm.

SOU 1996:71

"Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd". Stockholm.

Svallfors, Stefan, 1994

"Svenskarna och välfärdspolitiken. Opinionstrender 1970-93". Häften för kritiska studier, 2-3:39-52.

Westlind, Dennis, 1994

"Politiskt missnöje och uppkomsten av nya partier". I Bjurulf, Bo och Björn Fryklund, (red) "Det politiska missnöjets Sverige. Statsvetare och sociologer ser på valet 1991". Lund: Lund University Press.