

Serviceförbindelser i kommunernas utvecklingspolitik

av KRISTER STÅHLBERG

Inledning

Dagens kommuner framstår allt tydligare som organisationer med många uppgifter och mål som kan stå i konflikt med varandra. 90-talets intresse för alternativa organisations- och driftsformer återspeglar inte minst det faktum att dessa månguppgiftsorganisationer inte gärna kan organiseras och styras enligt traditionella byråkratiska principer (Montin 1993). Redan före den ekonomiska kris som i Norden drabbat särskilt Finland och Sverige, hade intresset för alternativa lösningar vuxit fram (90-talsprogrammet 1989). I motsats till det intryck som förmedlas av anglosaxisk litteratur, har det inte varit fråga om någon starkt ideologiskt präglad sökan

efter alternativ. Den samarbetande nordiska socialdemokratin tillhörde de första påskyndarna i sökan efter alternativa och bättre organisations- och styrformer (Samak 1989). När socialdemokratiska regimer förbyttes i borgerliga, fortsatte sökan efter alternativ enligt i stort sett samma riktlinjer som tidigare.

I sökan efter nya utvecklingsåtgärder och en ny utvecklingspolitik för kommunerna, har sökan naturligtvis präglats av att kommunerna har många och olikartade uppgifter. Kommunerna är grundläggande demokratiska institutioner som särskilt i de nordiska länderna har en exceptionellt stark ställning. Inom ramen för denna lokala demokrati handhas rena myndighetsuppgifter vid sidan om en mångsidig

och växande, snarare än krympande, serviceflora. Den kvalitativa och kvantitativa ökningen inom serviceområdet, välfärdskommunen, har inneburit att nya krav ställts på kommunerna. Redan verksamhetens volym som sådan talar för att service måste produceras effektivt. Den bakomliggande samhällsutvecklingen, som premierat det individuella och skräddarsydda snarare än det kollektiva och standardiserade, har ställt krav på smidighet samt lokal och individuell anpassning av servicen (Ståhlberg 1996).

Hand i hand med dessa förändringar har tankar om nya utvecklingsåtgärder vuxit fram. New Public Management kan, om man så vill, användas som paraplybegrepp för de nya utvecklingsgreppen (Klausen 1996, Walsh 1995). Härvid bör man dock komma ihåg att paraplyet under sig inte gömmer någon enhetlig teori utan snarare ett svar på de utmaningar som riktas mot kommunerna, utgående från olika och kanske med varandra stridande mål. Utvecklingspolitiken är, som politik i allmänhet, ett försök till optimering, inte maximering – målfunktionen är diffus och föremål för varierande tolkningar och viktläggningar.

Den utvecklingspolitik som faller under New Public Management-paraplyet är inte heller internt konsistent eller enhetlig. Olika utvecklingstankar har tillkommit under årens lopp. Decentraliseringsboomen följdes av ett styrintresse i namn av resultatstyrning och resultatledning (Naschold 1995). En logisk förlängning av detta tänkesätt har resulterat i intresset för konkurrens mellan producenter och detta i sin tur har bidragit till att rikta uppmärksamheten på betydelsen av valfrihet (Saltman 1992, Anell 1994, Pollitt 1994). Behovet av att i kontraktuella relationer följa upp det som sker har i sin tur varit starkt förbundet med uppföljning och kvalitet vi har i ökande utsträckning sett konsulter och andra ordna sammankomster kring kvalitetsledarskap och kvalitetssäkring, kring utvärderingar och benchmarking (SOU 1993:74, Gyford 1991, Atkins 1992, Severijnen 1994, Adamaschek och Banner 1996).

Många inslag i denna flora av utvecklingsåtgärder är väl kända från tidigare årtionden, särskilt från diskussioner under 70-talet. Ändå är det missvisande att förstå dagens åtgärder utgående från passerade diskussioner. Man kunde säga att en rad gamla och välkända begrepp och åtgärder ånyo ställts i centrum för intresset, helt enkelt på grund av att dessa begrepp och åtgärder nu har en relevans som de tidigare saknade. Decentraliseringen och intresset för förhållandevis självständiga resultatenheter har skapat förutsättningar för styrföreställningar hämtade ur målstyrningstänkandet, ett tänkande som rimmade illa med de förhållanden som rådde när det var aktuellt under 70-talet (Ståhlberg 1978, Lægroid 1991). På motsvarande sätt kan sägas att marknadsaktiga mekanismer överhuvudtaget inte var något att överväga inom den tidigare hierarkiska och myndighetsaktigt organiserade och budgeterade kommunen. Däremot ter sig utnyttjan-

det av sådana mekanismer om inte som direkt nödvändigt så åtminstone som naturligt när kommunens inre organisation utvecklats mot självständiga, ofta nettobudgeterade, resultatenheter.

Under de allra senaste åren har det blivit allt mer uppenbart att den förändrade kommunala organisationen och dess lösare styrformer skapar problem av ett annat och mera traditionellt slag. Allt oftare frågas vad den kommunala demokratin består i och hur de folkvalda ombuden skall präglade den kommunala verksamheten. Vi har vid sidan om mer snävt förvaltningsinriktade inslag bland utvecklingsåtgärderna ånyo fått upp ögonen för demokratiutvecklande åtgärder (Ståhlberg 1996, 1997, Jenssen 1995, Premfors m fl 1994, Jönsson m fl 1995, Baldersheim och Ståhlberg 1994). Åter kan sägas att dessa åtgärder denna gång lanseras och får sin konkreta utformning inom en annan kontext än när de diskuterades och delvis prövades under 70- och 80-talet. Jag tror att det därför är rimligt att under New Public Management-paraplyet inrymma även demokratiutvecklande åtgärder, låt vara att många av dem kan vara svåra att gnisselfritt anpassa till de mera företagsinspirerade greppen.

Vi kan skilja mellan New Public Management i vid mening och i snäv mening. I den snäva meningen hänvisar begreppet till företagsinspirerad förvaltning med decentralisering, självständiga resultatenheter, marknadsundersökningar, konkurrensutsättning med mera. I vid mening måste under paraplybegreppet inrymmas den åt-

gärdsrepertoar som kommuner integrerar inom en för varje kommun utmärkande och förhållandevis enhetlig utvecklingspolitik. Politiken kan erhålla olika betoningar, men det centrala är att tidigare lösningar och förfaringssätt sammanförs med nya i en enhetlig utvecklingspolitisk uppfattning. Utmärkande för denna utvecklingspolitik är decentralisering och att man på olika sätt förlitar sig på spontan istället för central och planerad samordning. Perspektivet i utvecklingspolitiken är ett nedifrån-upp-, inte ett uppifrån-ned-perspektiv.

Vad jag försöker göra gällande är att det inom New Public Management finns olika utvecklingslinjer eller ambitioner och att dessa, om vi något försöker renodla dem, kunde benämnas en marknadsinriktad, en managerialistisk och en kommunitarianistisk strävan. De utgör alla tre inslag i kommunernas strävanden att möta de grundläggande legitimitets- och effektivitetskrav som ställs på kommunerna. Varje kommun kan på sitt särskilda sätt betona någon av ambitionerna framför de andra och därigenom skapa en profil som är marknadsinriktad, managerialistisk eller kommunitarianistisk. Det viktiga att understryka är emellertid att praktiskt taget alla kommuner har en utvecklingspolitik som i någon mån innehåller alla tre ambitionerna. Den traditionella köptjänstlösningen har till exempel åter blivit aktuell.

Tre linjer inom utvecklandet av kommunerna

	Marknads- inriktning	Managerialism	Kommunitarianism
Orientering	Individualistisk	Välmenande paternalism	Kollektivistisk
Medborgarroll	Konsument	Kund, klient, brukare	Medborgare
Deltagandets funktion	Incentiv för producenter, anpassa utbud till efterfrågan	Signal om kundtillfredsställelse, incentiv för kvalitetsförbättring	Formulera samfundets vilja
Deltagandeformer	Valfrihet, produktinformation, konsumenträttigheter	Brukarenkäter, klagosystem, serviceförbindelser, formell konsultation	Brukardemokrati, samfundsdebatt, devolution
Befullmäktigande	Utträde, exit, konkurrens	Rykte, offentlig respekt, jämförelser	Övertalning, voice, trovärdighet
Struktur	Marknad, nätverk, horisontalitet	Decentralisering, resultatenheter, vertikalitet	Lokalt självstyre, kommundelsnämnder, horisontalitet
Intellektuell bas	Ekonomi, public choice	Förvaltning, organisationsteori	Politik, demokratiteori

Inom intellektuellt renlärliga kretsar uppfattas de tre linjerna gärna som något av varandras motsatser (Burns m fl 1994, Premfors m fl 1994). Det är inte heller svårt att ställa överväganden inom en kommunitarianistisk värld i motsatsförhållande till individuella överväganden inom en marknadsmäsig organiserad kommun (Jenssen 1995). I praktiken förefaller det dock uppenbart att man i kommunerna inte

uppfattar en sådan intellektuell renlärlighet som någon särskild dygd. Snarare förefaller det stå klart att inslag ur alla tre utvecklingslinjer blandas med varandra i en konkret utvecklingspolitik som strävar till att samtidigt svara mot flera till sin natur olikartade mål (Bertelsmann 1993). Det har därför blivit populärt att tala om utvecklingsmodeller som givits namn efter den organisation som tillämpar den, Stockholmsmo-

dellen, Tavastehusmodellen och så vidare. Modellepitetet pekar inte bara på att det rör sig om blandningar av ingredienser ur alla tre angreppssätten för att utveckla kommunerna det pekar även på något annat typiskt och viktigt, nämligen att vi står inför uttryckligen lokalt anpassade och avvägda utvecklingspaket. Man kunde säga att modellepitetet står som ett uttryck för utvidgad lokal självstyrelse, måhända rentav som uttryck för tilltagande kommunitarianism inom den nordiska modellen.

I den politiska diskussionen har motsättningen mellan utvecklingsuppfattningarna huvudsakligen stått mellan den marknadsinriktade och de båda övriga uppfattningarna. Bakgrunden till motsättningen ligger inte minst i att den marknadsinriktade synen förknippats med Reagan och Thatcher. Särskilt i den brittiska diskussionen har motsättningen uppfattats som djup. Under sina år som premiärminister tillförde Major serviceförbindelserna till den tidigare politiken (Citizen's Charter) och kom härigenom att kraftigt markera de enskilda individernas och familjernas ställning inom serviceförvaltningen. Efter senaste brittiska regimskiftet valde premiärminister Blair att hålla fast vid och ytterligare effektivera arbetet kring serviceförbindelserna. Vi kan med andra ord utgå ifrån att den tidigare kraftiga motsättningen mellan utvecklingsuppfattningarna nu ebbar ut. Att betona konkurrensutsättning, valfrihet och serviceförbindelser och -garantier är inte längre någon grundläggande ideologisk

fråga inom den politiska debatten. Detta innebär i själva verket att den politiska diskussionen nu anpassar sig till vad som varit verklighet på det lokala planet, inte bara i Storbritannien utan även i andra länder, till exempel Sverige. I Sverige aviserades efter senaste politiska maktskiftet en återgång till folkhemspolitiken. Numera vet vi att övergången till alternativa servicearrangemang, innebärande konkurrensutsättning, valfrihet och serviceförbindelser (-deklarationer), försnabbats, inte upphört (se till exempel KommunAktuellt nr 8 och 9, 1997 samt kommunfullmäktiges beslut i Stockholms stad, Upphandling 96). Den lokala verkligheten har alltså hela tiden varit betydligt mer pragmatisk än politiken på central nivå. Situationen förefaller att vara likartad i Finland (Ståhlberg 1998).

Serviceförbindelsernas uppgift inom utvecklingspolitiken

Kärt barn har många namn, något som inte minst gäller serviceförbindelser. I den nordiska diskussionen talas bland annat om servicedeklarationer och servicegarantier. Jag använder benämningen serviceförbindelser – som för övrigt blivit rådande i finländsk diskussion (palvelusitoumus) – av den anledning att uttrycket säger något mer än begreppet servicedeklaration och något mindre än servicegaranti. En förbindelse repre-

senterar något starkare än en deklARATION. En förbindelse utfärdas ensidigt och offentligt av beslutsfattarna, som därigenom binder sin prestige vid att uppfylla de löften som ingår i förbindelsen. En förbindelse är däremot i sig inte en garanti. En serviceförbindelse kan, men behöver inte nödvändigtvis, innehålla även en eller flera servicegarantier. En garanti förknippar vi med kännbara sanktioner för det fall det garanterade inte uppnås. I en serviceförbindelse kan ingå till exempel garantin att om kunden eller klienten inte erhåller service inom utsatt tid, uppbärs ingen besöksavgift. En serviceförbindelse innehåller dock mycket annat som inte direkt kan uppfattas såsom en garanti, åtminstone inte i någon mer krävande mening av ordet.

Serviceförbindelser bör uppfattas i såväl snäv som vid mening. I snäv mening handlar det om en konkret utfästelse som utfärdas rörande någon enskild service eller någon grupp av service. Serviceförbindelser kan även utfärdas rörande hela organisationens verksamhet, till exempel en hel kommuns verksamhet. I vid mening hänvisar serviceförbindelse till ett servicesystem, det vill säga till det sätt på vilket serviceproduktionen är organiserad. I den här meningen är serviceförbindelser inte bara aktstycken som antagits av beslutsfattarna, utan ett arrangemang för serviceproduktion som i tillägg kan omfatta till exempel valfrihet, konkurrensutsättning, kvalitetsförvaltning och återkopplingsystem. I den kommunala utvecklingspolitiken ingår serviceförbindel-

serna ofta i båda dessa meningar.

Den roll serviceförbindelserna spelar i kommunernas utvecklingspolitik varierar något beroende på var tyngdpunkten i kommunens utvecklingspolitiska linje ligger. Sammanfattningsvis kan vi då säga att serviceförbindelserna inom det marknadsinriktade synsättet granskas huvudsakligen ur ett systemperspektiv, medan de inom det managerialistiska synsättet uppfattas i snävare mening, ofta bara som ett hjälpmedel inom kvalitetsförvaltningen. Inom det komunitära eller deliberativa perspektivet kan i serviceförbindelserna inskrivas den syn på det gemensamma bästa som vuxit fram ur utvecklingssamtalen. Jag skall kort dröja vid den varierande roll som serviceförbindelserna har enligt de redan nämnda utvecklingsuppfattningarna.

Inom ramen för det managerialistiska synsättet förknippas serviceförbindelserna framför allt med kvalitetsarbete. När personalen inom serviceproduktionen deltar i utformningen av serviceförbindelsen, innebär det att personalen är med om att uppställa de mål och ambitioner som präglar servicearbetet. Personalen känner sig härigenom bunden att verka i enlighet med den förbindelse den är med om att utfärda till brukarna. Ur ett systemperspektiv förknippas förbindelsen med intensifierad uppföljning, med ökande brukaråterkoppling av olika slag, till exempel brukarundersökningar, klagokort och klagonämnder (bestående av personal och brukare). Inom det managerialistiska synsättet utgör serviceförbindelserna ett led i en

möjliggörande politik, det vill säga en politik inom vilken de centrala beslutsfattarna överför alltmer inflytande till den personal som producerar service.

Inom ett marknadsinriktat synsätt uppfattas serviceförbindelserna i första hand ur ett befullmäktigande perspektiv. Brukarna av service tillerkänns rätt att välja mellan olika serviceproducenter, offentliga och/eller privata. Analogin till marknaden innebär att valfriheten vid sin sida även bör ha konkurrensutsättning. Konkurrensen mellan serviceproducenterna tänkes inte bara handla om en priskonkurrens. Genom att i serviceförbindelser uppställa tydliga kvalitetskrav på service, kan beslutsfattarna, beställarna, stimulera även kvalitetskonkurrens. I den kontraktuella relation som enligt marknadsanalogin råder mellan beställare och utförare, kan i kontraktet producenterna bindas vid att följa de principer som uppställts i serviceförbindelsen. Härigenom kommer serviceförbindelserna att utgöra varudeklarationer som informerar brukarna och förpliktar producenterna.

Inom det komunitära synsättet är serviceförbindelser inte lika centrala som inom de båda övriga synsätten. Detta beror inte på någon logisk motsättning, utan snarare på att det komunitära synsättet är förhållandevis nytt i praktisk utvecklingspolitik. Kommunitarianister lägger vikt vid att så många medborgare som möjligt kan delta i en fördomsfri diskussion om hur gemensamma angelägenheter skall skötas. I en sådan diskussion, inom den deliberativa demokratin, kan service-

förbindelser utgöra den överenskommelse som uppnås av såväl brukare som producenter och beslutsfattare. Samtidigt framhävs värdet av brukarmedverkan, dock så att brukarmedverkan inte ställer brukarna av en viss service emot brukarna av annan service eller mot kommuninvånarna i allmänhet. Inom det komunitära perspektivet framhävs det allmännyttiga framför den specifika nyttan för brukare av någon bestämd service. Serviceförbindelserna kommer härigenom att representera den gemensamma plattformen, de blir en operationell motsvarighet till det gemensamma bästa.

Jag har redan hävdad att det ena goda inte behöver utesluta det andra. Det är just den utgångspunkten som präglar kommunal utvecklingspolitik. Beträffande serviceförbindelser innebär det att förbindelsernas roller eller uppgifter granskas mot bakgrund av alla tre utvecklingsperspektiven. Serviceförbindelserna kan på en och samma gång tjäna flera syften. Mellan kommuner och mellan serviceområden inom en och samma kommun kan betoningen av serviceförbindelsernas olika uppgifter variera. Inom områden där kommunen framstår som enda serviceproducent och där det finns få alternativa serviceproducenter framhävs kanske de managerialistiska uppgifterna. Om däremot serviceutbudet är rikligt och varierande framhävs de marknadsinriktade inslagen hos serviceförbindelserna. När kommunen inte är särskilt engagerad inom ett område, men ändå stöder det, framhävs kanske de komunitära dragen.

Spridningen av serviceförbindelser

Det nordiska intresset för serviceförbindelser har inspirerats av Majors Next Steps-politik i Storbritannien. Där lanserades Citizen's Charter-systemet i början av 90-talet. Serviceförbindelserna eller servicekontrakten, som de ofta kallas i Storbritannien, spred sig snabbt, inte bara inom den statliga förvaltningen, utan även inom lokalförvaltningen. Den omorientering av serviceförbindelsepolitiken som Blair aviserat, innebär att uppmärksamhet i fortsättningen riktas i första hand på lokala serviceförbindelser (Local Charter Guide 1997). Redan nu finns i Storbritannien mer än 10.000 lokala serviceförbindelser, utöver de 42 nationella förbindelser som utfärdats under Major-regeringens tid.

I de nordiska länderna är intresset för serviceförbindelserna av färskare datum och på de konkreta tillämpningarnas plan kan vi säga att serviceförbindelserna är på kommande. En tidig tillämpning av tänkesättet kring serviceförbindelser utgör den vårdgaranti som i Sverige utfärdades för att effektivisera landstingens sjukvård i början av 90-talet. Denna garanti har även influerat motsvarande politik i Norge. På det hela taget har sjukvårdens garantipolitik ändå uppfattats inskränkt som ett led i strävandena att minska köerna inom sjukvården, inte som ett led i en mer allmän kvalitetspolitik eller ett marknadsinriktat synsätt. En förändring håller dock på att ske i detta avseende, jag tän-

ker till exempel på det kvalitetsbokslut som årligen börjat göras inom ramen för Stockholmsmodellen, det vill säga Stockholms läns landstings hälso- och sjukvårdsmodell. Ett mer generellt serviceförbindelse- eller garantisystem håller även på att sprida sig till enskilda svenska kommuner.

I Danmark talas om servicedeklarationer och en form för sådana deklarerationer har inskrivits i den danska kommunallagen. Tanken är att kommunerna vartannat år utfärdar klara deklarerationer rörande den service som man ämnar producera, mål, kvantitet och kvalitet. Enligt det språkbruk jag använder är det här faktiskt fråga om deklarerationer snarare än förbindelser (Mikkelsen 1996). Syftet med servicedeklarationerna är att stärka medborgarnas ställning i ett läge där starkt ökade handlingsbefogenheter har överförts på serviceproducenterna.

Det är kanske inte någon överdrift att påstå att serviceförbindelser i ett nordiskt sammanhang särskilt förknippas med Finland. En orsak till det är Tavastehusmodellen, som blivit välkänd inte bara i Finland, utan även i Sverige och Norge. Modellen har inspirerat inte bara andra finländska kommuner – nu ett drygt tiotal – att utveckla sina egna varianter av serviceförbindelsesystemet, utan även statliga myndigheter inom områden som har med kund- eller brukarbetjning att göra. Just nu förefaller det som om serviceförbindelserna skulle komma att utgöra en integrerad del av utvecklingspolitiken både inom den lokala och den centrala förvalt-

ningen.

Tavastehusmodellen

Serviceförbindelserna och serviceförbindelsesystemet i Tavastehus kan här stå som exempel på vad serviceförbindelserna kan vara i praktiken.

Serviceförbindelser har utfärdats på kommunnivå, förvaltnings- eller sektornivå och för några enskilda serviceproducenter, skolor och daghem. På den kommunala nivån rör det sig om en generell Tavastehusförbindelse och om en klag- eller återkopplingsförbindelse. Den förstnämnda innehåller allmänna principer för kommunens serviceverksamhet och för brukarinriktningen. Förbindelsen är förhållandevis deklaratörisk och har i sin senaste version urvattnats i förhållande till den ursprungligen utfärdade förbindelsen. I den senare förbindelsen tas främst återkopplingssystemet i form av klagokort upp. Staden förbinder sig här till offentlighet och till att pröva och ta ställning till klagomål rörande service eller den betjäning stadsborna får. Den bakomliggande tanken är att kontinuerligt rapporterade klagomål fungerar som en barometer för hur väl stadens myndigheter lyckas i sina uppgifter.

I tillägg till de övergripande serviceförbindelserna finns förbindelser utfärdade på sektor- eller nämndnivå. På denna nivå innehåller några av förbindelserna även uttryckliga servicegarantier, det vill säga åtaganden rör-

ande kompensation av brukare som inte kunnat betjänas i enlighet med förbindelserna. Utöver detta redogör förbindelserna för den service som ges, de personer som är ansvariga för den, de principer som bör gälla för serviceproduktionen, till exempel bemötandet av kunderna, och för de möjligheter stadsborna har att klaga och kräva rättelse rörande myndigheternas underlåtenheter. Samtliga förbindelser är "serieproducerade" och levereras i likartat, lätt igenkännligt format. Förbindelserna finns tillgängliga på stadens servicepunkter, i likhet med återkopplingskorten.

Serviceförbindelserna ingår i ett vidare sammanhang, i något som motsvarar uppfattningen om serviceförbindelser i vid mening. Inom till exempel skolområdet har införts valfrihet mellan skolorna och i ökande utsträckning följer pengarna med eleverna. Här finns alltså marknadsinriktade inslag kring förbindelserna.

Helt grundläggande för politiken har varit en långvarig decentraliserande utveckling. Decentraliseringen har inte bara berört förvaltningshierarkin, utan även verksamheternas spridning i rummet. Förvaltning och servicepunkter har spritts och förts närmare invånarna. Till detta har anknutits områdesansvarighet bland tjänstemän och politiker. Politiken har möjliggjort införandet av ett slag av områdesanknutna "front-offices". Samtidigt har till politiken kopplats kommunitära drag, det vill säga samplanerings- eller sambeslutsfattande inom områdesprojekt, till exempel renovering

av stadsdelar. Att utveckla stadsbornas medverkan i områdessaneringar har införts även i tekniska sektorns serviceförbindelse.

Sitt mest tydliga uttryck får det kommittära inslaget i modellen i det föreningsparlament som grundats. Parlamentet har till uppgift att bland annat fördela de understöd som staden beviljar föreningarna.

Som stöd för utvecklingspolitiken har omfattande brukarundersökningar utförts på olika nivåer. Inom ett benchmarkperspektiv deltar staden i flera omfattande forsknings- och uppföljningsprogram. Samtidigt utförs en mer detaljerad Tavastehusenkat för att mäta medborgarnas allmänna inställning till staden. Inom förvaltningsgrenarna och inom verksamhetsområdena utförs mer detaljerade och mer konstruktiva mätningar av brukarnas inställningar, till exempel rörande stadens bibliotek eller rörande skolorna. Till dessa brukarundersökningar ansluter sig på sitt sätt även klagokorten och den offentliga bokhållningen av klagomålen. För offentliggörande av stadsbornas reaktioner samarbetar staden med lokala massmedia.

Det bör understrykas att serviceförbindelser uppfattade som enbart en deklaratörisk broschyr i en form eller annan inte förslår långt. För att sådana, närmast symboliska inslag skall ha avsedd inverkan, måste de ingå i ett vidare sammanhang. Därför vore det kanske mest korrekt att tala om ett serviceförbindelsesystem istället för bara om

serviceförbindelser. I mitten av 90-talet lyckades Tavastehus stad skapa ett förhållandevis sammanhållet, men ändå mångsidigt serviceförbindelsesystem.

Tavastehusmodellen åskådliggör den mångfaldighet och det pragmatiska grepp på lokal utveckling som förefaller att känneteckna de nordiska kommunerna mer allmänt. I förhållande till den åtminstone tidigare starkt polariserade anglosaxiska situationen, kan vi säga att det nordiska utvecklingsgreppet representerar en tredje väg mellan ensidig marknadsinriktning med tendens att gynna de redan starka och en flernivåad klassisk heloffentlig organisering med ofta åtföljande byråkratisk tröghet, mäktiga betjänter och dålig lokal anpassningsförmåga (Klausen och Ståhlberg 1998). Den nordiska tredje vägens politik kan inte, som Tavastehusmodellen tydligt visar, klassas som enbart marknadsinriktad, managerialistisk eller kommittär. I varierande utsträckning har politiken inspirerats av alla tre utvecklingslinjerna.

* Artikeln utgör en lätt omarbetad version av ett bidrag till "Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla. Juhlakirja Suomen Kaupunkisihteerien yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta" (Festskrift till Finlands Stadssekreterarförening på dess 60-årsdag), Helsingfors 1998.

Referenser

Adamaschek, Bernard och Gerhard Banner, 1996

"Local Government in Competition". Paper presented to the International Network for Better Local Government, Braintree Meeting, February 5–6.1996.

Anell, Anders, 1994

"Sjukhusens kontrakt – från anslag till intäkter". Stockholm, SNS-förlag.

Atkins, Robert, 1992

"Making use of complaints: Braintree District Council". Local Government Studies, 18: 164–171.

Baldersheim, Harald och Krister Ståhlberg, (red) 1997

"Nordic Region-building in a European Perspective". Aldershot, Avebury (forthcoming).

Bertelsmann, Carl, 1993

"Democracy and Efficiency in Local Government, Volume 1, Documentation of the International Research". Gutersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

Burns, Danny, Robin Hambleton och Paul Hoggett, 1994

"The Politics of Decentralization. Revitalising Local Democracy". London: Macmillan.

Gyford, John, 1991

"Citizens, consumers and councils: Local government and the public". London: Macmillan.

Jenssen, Synnöve, 1995

"Rasjonalitetsdimensioner i kommunalpolitiken: En studie av politikernes behandling av årsbudsjettet i seks nordnorske kommuner". Tromsø, Institutt for samfunnsvitenskap.

Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1995

"Decentraliserad Kommun. Exemplet Göteborg". Stockholm: SNS Förlag.

Klausen, Kurt K., 1996

"Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse". Odense, Odense universitets forlag.

Klausen, Kurt K. och Krister Ståhlberg, 1998

"New Public Management i Norden". I Klausen, Kurt K. och Krister Ståhlberg, (red) "New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat". Odense, Odense universitetsforlag.

KommunAktuellt nr 8 och 9, 1997.

Lægreid, Per, 1991

"Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor". Bergen, LOS-seneret, Alma Mater.

Local Charter Guide 1997

"Local Charter Guide. A Consultational Exercise". London: Cabinet Office, Office of Public Services.

Mikkelsen, Palle, 1996

"Offentlige serviceydelser og deklARATIONER". Köpenhamn: Dafolo Forlag.

Montin, Stig, 1993

"Svenska kommuner i omvandling". Örebro, Novemus.

Naschold, Frieder, 1995

"The Modernization of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience". Helsinki, Ministry of Labour, Labour Policy Studies, nr 93.

90-talsprogrammet, 1989

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

Pollitt, Christofer, 1994

"Management techniques for the public sector: Pulpit and Practices". Paper for the Government in a Changing Environment seminar, Ottawa.

Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994

"Demokrati i storstad". Stockholm: Carlssons.

Saltman, Richard, 1992

"Patientmakt över vården". Stockholm: SNS-förlag.

Samak, 1989

"Förnya den gemensamma sektorn: Ett diskussionsmaterial utarbetat av Samaks ekonomisk-politiska arbetsgrupp". Arbetarrörelsens nordiska samarbetskommitté.

Severijnen, Piete, 1994

"Local authorities and market research: Market research incorporated in the policy process of consumer oriented local authorities". *Local Government Studies*, 20: 34-43.

SOU 1993:74

"Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet". Rapport till Lokaldemokratikommittén, Stockholm, Civildepartementet.

Ståhlberg, Krister, 1978

"Politik och planering: Några kritiska uppsatser kring planering inom statsförvaltningen". Åbo, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut.

Ståhlberg, Krister, 1996

"Herre i eget hus. 12 debattinlägg om nordiska kommuner i förändring". Bergen: LOS-Senteret, Rapport 9605.

Ståhlberg, Krister, 1997

"Enhancing Citizen and Community Participation". I Pröhl, Marga (red) "International Strategies and Techniques for Future Local Government". Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

Ståhlberg, Krister, 1998

"Utvecklingspolitiken i finländska kommuner: Vad, var och vem?". I Klausen, Kurt K. och Krister Ståhlberg (red) "New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat". Odense: Odense universitetsforlag.

Walsh, Kieron, 1995

"Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management". London, Macmillan.