

ULRIKA WINBLAD
DAVID ISAKSSON

Geografisk närhet som en förklaring till privatisering

4

I **BÖRJAN AV** 1990-talet ansvarade kommunerna och landstingen för i stort sett all produktion av välfärdstjänster i Sverige. I dag ser bilden annorlunda ut. När det gäller äldreomsorgen, som fokus kommer att ligga på i detta kapitel, står privata utförare för drygt en femtedel av produktionsvolymen. I andra delar av boken lyfts bland annat ideologi och ekonomisk situation fram som förklaringar till varför kommuner och landsting väljer att privatisera offentliga välfärdstjänster. En granskning av den internationella litteraturen pekar dock på att även *externa* faktorer, såsom påverkan från andra lokala, regionala eller nationella politiska aktörer kan inverka på beslutet att privatisera välfärdstjänster. Studier visar att beslut av denna typ ofta sprids mellan närliggande geografiska aktörer, ett fenomen som kallas *geographical policy diffusion*. Kapitlets syfte är att undersöka om geografisk spridning av reformidéer kan förklara privatiseringsgraden inom den svenska äldreomsorgen. Äldreomsorgen är lämplig att studera i detta avseende eftersom många kommuner har valt att lägga ut verksamhet på privata aktörer. Detta gör att det finns ett relativt sett stort material att analysera.

När det gäller antalet privata alternativ inom en kommun är det emellertid inte enbart de politiska besluten som spelar roll. Företagens agerande utgör en annan viktig faktor. Om företagen avstår från att etablera sig i en viss kommun eller i ett visst landsting kommer ingen

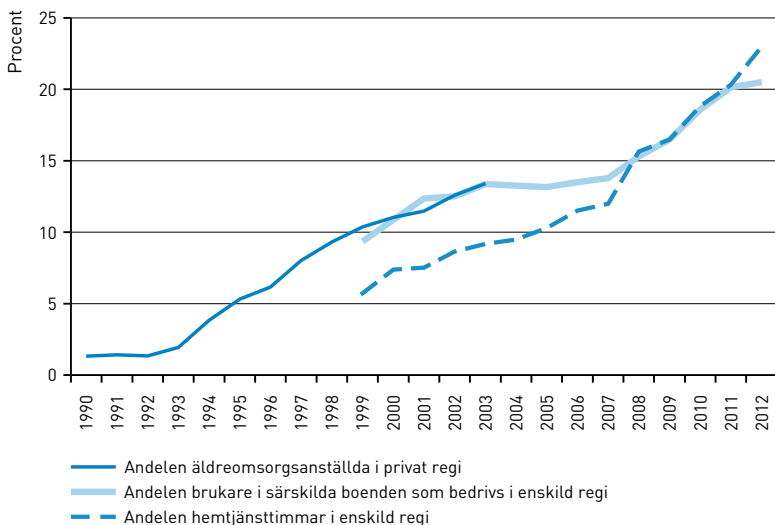
privatisering till stånd. Därför kommer även företagens geografiska etableringsmönster att granskas i kapitlet.

Utbredning och spridning av privat äldreomsorg

Innan vi går närmare in på spridningen av privatiseringsidéer mellan de svenska kommunerna ska vi kort beskriva den svenska äldreomsorgen och visa hur stor andel av den som har privatiserats. I Sverige är det kommunerna som är huvudansvariga för att bedriva äldreomsorg. Äldreomsorgens uppgift är att bistå äldre med den hjälp de behöver för att klara vardagen. I stora drag kan äldreomsorgen delas in i två delar: hemtjänst och särskilda boenden. Hemtjänst innebär att kommunerna ger stöd till brukarna i det egna hemmet. Tanken är att äldre som har svårigheter att klara av vissa vardagliga sysslor ska få den hjälp de behöver för att kunna fortsätta att bo hemma. I de flesta fall handlar det om åldersrelaterade sjukdomar som medför att de äldre har svårt att utföra sysslor som matlagning, städning, inköp samt personlig hygien. På särskilda boenden vårdas de äldre personer som är i behov av vård och omsorg som inte kan tillgodoses i det egna hemmet.

Sedan 1990-talets början har allt fler kommuner valt att privatisera äldreomsorgen. Det finns huvudsakligen två sätt att göra detta på. Det första är entreprenadupphandling av exempelvis ett äldreboende eller ett hemtjänstområde. Grundidén bakom upphandling är att identifiera den utförare som kan bedriva en verksamhet mest kostnadseffektivt, det vill säga med högst kvalitet till lägst kostnad. Rent praktiskt sker upphandlingen genom tillämpning av lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091). Det andra sättet är att kommuner kan tillämpa så kallade valfrihetssystem vilket är vanligast inom hemtjänstverksamheten. Den 1 januari 2009 trädde lagen om valfrihetssystem (LOV) i kraft (SFS 2008:962). När en kommun inför ett valfrihetssystem har de utförare som uppfyller vissa grundläggande krav rätt att etablera sig på valfri plats i kommunen. Ersättningen följer sedan brukarnas val. Än så länge är det frivilligt för kommunerna att införa valfrihetssystem inom äldreomsorgen. När det gäller primärvården är det däremot sedan 2010 obligatoriskt för landstingen att skapa vårdvalssystem.

Den privat utförda äldreomsorgen har ökat stort de senaste decen-



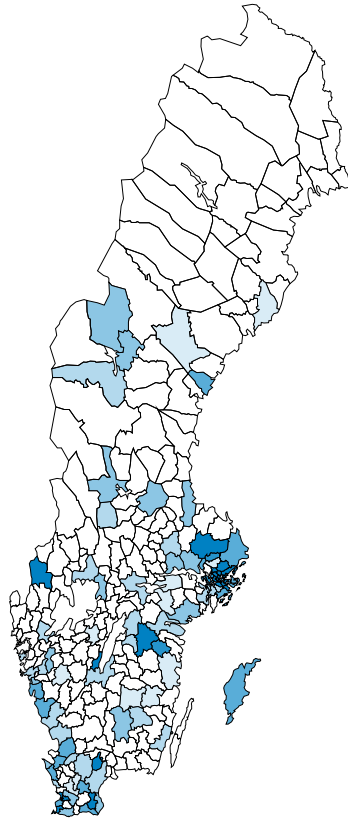
Figur 4.1. Utvecklingen av privat driven äldreomsorg 1990–2012.

Not: Den tunnare mörkblå kurvan mäter andelen äldreomsorgsansställda i privat regi under perioden 1990–2003. Den bredare ljusblå kurvan mäter andelen platser på särskilda boenden som bedrivs i privat regi. Den streckade kurvan mäter andelen hemtjänsttimmar som utförs i privat regi.

Källor: SCB och Socialstyrelsen.

nierna. Det är möjligt att hitta uppgifter om utvecklingen av den privat drivna äldreomsorgen i Sverige från och med 1990, se figur 4.1. För en mer heltäckande genomgång av utvecklingen av privata utförare av äldreomsorg i Sverige, se kapitel 2 i denna antologi.

Som framgår av figur 4.1 har privat äldreomsorg, som tidigare varit ett obetydligt inslag i svensk äldreomsorg, ökat kontinuerligt sedan början av 1990-talet. År 1998 var andelen 9 procent och år 2000 var drygt 11 procent av all äldreomsorgspersonal anställd av privata utförare. Från och med 1999 är det möjligt att särskilja privat driven äldreomsorg i hemtjänst respektive för äldreboenden. Statistiken visar att privat driven äldreomsorg vid denna tid var vanligare på äldreboendesidan. År 1999 bedrevs 9,4 procent av äldreboenden av privata utförare medan andelen hemtjänsttimmar i privat regi låg på 5,7 procent.

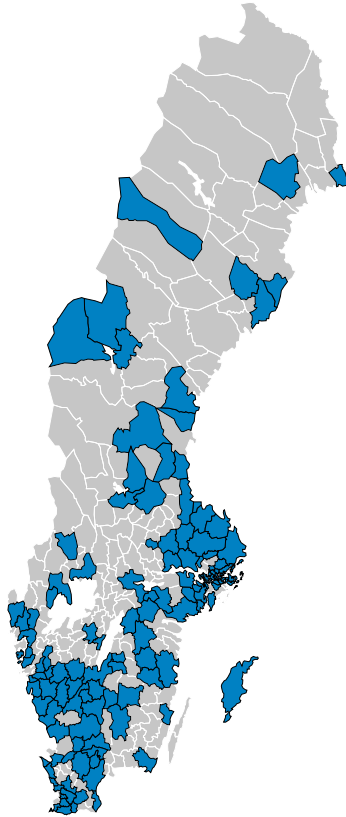


Figur 4.2. Utbredning av privat drivna äldreboenden i Sverige 2012.

Not: Mörkare områden indikerar en högre andel privat drivna äldreboendeplatser medan vita områden innebär att kommunen inte har något privat drivet äldreboende.

Källa: Figur konstruerad utifrån data från Socialstyrelsen 2013.

Den senaste statistiken från 2012 visar att drygt 23 procent av hemtjänsten och 20 procent av äldreboendeplatserna drivs av privata aktörer (Socialstyrelsen 2013). Intressant är att andelen privat verksamhet har ökat snabbare inom hemtjänsten än inom särskilda boenden de senaste åren. En trolig förklaring till detta är införandet av LOV, som har förenklat för kommuner som vill privatisera omsorgen.



Figur 4.3. Kommuner som infört LOV inom hemtjänst.

Källor: SKL 2013 samt mejlkorrespondens med kommuner.

Utvecklingen av privat driven äldreomsorg är inte jämnt fördelad över landet. I figur 4.2 visas andelen privata äldreboendeplatser i Sverige 2012 uppdelat per kommun.

Som går att utläsa av figuren är privatiseringen av äldreboenden främst koncentrerad till vissa tätbefolkade områden, såsom Mälardalen och Skåne. I stora delar av landet finns däremot inga privat

drivna äldreboenden överhuvudtaget. Detta är tydligast i de norra delarna av landet.

I april 2013 hade cirka 130 kommuner infört valfrihetssystem medan ett antal kommuner fortfarande överväger att skapa valfrihetssystem enligt LOV (SKL 2013). På samma sätt som vid upphandlingen av äldreomsorgen ser man en tydlig spridning i landet beträffande vilka kommuner som valt att implementera LOV, se figur 4.3.

Figur 4.3 visar att närliggande kommuner ofta valt att införa LOV. Som kartan illustrerar finns det en koncentration av kommuner med valfrihetssystem i bland annat Mälardalen och sydvästra Sverige, medan det i andra delar av landet är väldigt få kommuner som infört LOV.

Sammanfattningsvis visar figurerna 4.2 och 4.3 att kommuner som valt att upphandla äldreomsorg och skapa valfrihetssystem i hög utsträckning ligger geografiskt nära varandra. Privatiseringen är alltså ojämnt fördelad över Sverige.

PRIVAT ÄLDREOMSORG UR ETT REGIONALT PERSPEKTIV

Ett annat sätt att undersöka spridningen av konkurrensutsatt äldreomsorg är att analysera privatiseringens regionala mönster. Är kommuner inom samma region mer benägna att privatisera äldreomsorgen? I tabell 4.1 beskrivs andelen kommuner i respektive län som valt att skapa valfrihetssystem inom hemtjänsten.

Även denna klassificering visar att fördelningen av vilka kommuner som skapat valfrihetssystem tycks variera mellan olika regioner. Tabell 4.1 illustrerar att kommuner i vissa län i hög grad valt att underlätta för privata hemtjänstutförare genom att skapa valfrihetssystem. I Uppsala län har exempelvis samtliga kommuner valt att implementera LOV och andelen i Stockholms län ligger på 77 procent. I andra delen av spektrumet finner vi Örebro, Norrbottens samt Västernorrlands län där enbart 8–14 procent implementerat LOV.

Sammanfattningsvis visar genomgången att intilliggande kommuner i högre grad valt att privatisera äldreomsorg. De kluster med större inslag av privata alternativ och valfrihetssystem som identifieras kan till viss del bero på ideologiska faktorer, vilka i kapitel 5 visar sig spela en betydande roll för kommunernas benägenhet att lägga ut verksamhet på entreprenad. Exempelvis är kommuner i Stockholmsregionen i högre grad borgerligt styrda och kan därmed tänkas vara

Tabell 4.1. Andel kommuner i respektive län som skapat valfrihetssystem inom hemtjänsten.

Län	Antal kommuner med LOV	Antal kommuner i länet	Andel kommuner med LOV
Gotland	1	1	100 %
Uppsala	8	8	100 %
Stockholm	20	26	77 %
Jönköping	9	13	69 %
Halland	4	6	67 %
Södermanland	6	9	67 %
Skåne	19	33	58 %
Gävleborg	5	10	50 %
Kronoberg	4	8	50 %
Västra Götaland	21	49	43 %
Jämtland	3	8	38 %
Östergötland	4	13	31 %
Västmanland	3	10	30 %
Västerbotten	4	15	27 %
Kalmar	3	12	25 %
Blekinge	1	5	20 %
Dalarna	3	15	20 %
Värmland	3	16	19 %
Norrbottn	2	14	14 %
Västernorrland	1	7	14 %
Örebro	1	12	8 %
Totalt	125	290	43 %

Källor: SKL 2013 samt mejlkorrespondens med kommuner.

mer positivt inställda till privata utförare av äldreomsorg, men det finns också andra tänkbara förklaringar. Bland annat verkar det utifrån kartorna som om privatiseringsgrad och införande av valfrihetssystem i hög grad samvarierar med befolkningstäthet. En alternativ

förklaring, som vi fokuserar på i detta kapitel, är att kommuner, oberoende av politisk färg, inspireras av varandra att införa en viss politik – i det här fallet beslut att privatisera äldreomsorg. I nästa avsnitt kommer vi därför att gå igenom den internationella forskningen om geografisk spridning av politiska idéer.

Geografisk policyspridning – vad är det?

Fenomenet att reformidéer sprider sig mellan närliggande aktörer, kommunala såväl som regionala, har inom forskningen kommit att kallas *geographical policy diffusion*, geografisk policyspridning. Forskningen om detta fenomen har utvecklats inom den amerikanska statsvetenskapen under de senaste tjugo åren (Graham m.fl. 2012).¹ Inom forskningen om geografisk policyspridning försöker man identifiera hur politiska idéer sprids mellan delstater eller mellan länder (Gray 1973, Walker 1969). Flera internationella studier visar exempelvis att beslut om offentliga reformer inte enbart beror på *interna* faktorer inom delstaterna såsom ideologi eller ekonomi, utan även på *externa* förklaringsfaktorer. Den externa faktor som främst diskuterats i litteraturen, och som är central i detta kapitel, är geografisk närhet till andra aktörer, exempelvis andra lokala, regionala eller nationella aktörer, som redan infört en viss offentlig reform. Flera amerikanska studier visar att delstater som ligger geografiskt nära varandra i högre utsträckning tar efter varandras olika reformlösningar (Walker 1969, Berry & Berry 1992, 1999, Mooney & Lee 1995, Grossback 2004). Resultaten pekar alltså på att närliggande aktörer tycks påverka varandra att införa vissa reformer oberoende av hur den interna politiska eller ekonomiska situationen ser ut i delstaten eller kommunen. Termen »smitta« har illustrativt använts för att beskriva detta fenomen (Walt 2000).

I detta kapitel är vi specifikt intresserade av att undersöka hur politiska idéer om konkurrensutsättning sprids geografiskt. Det

1. Idéers spridning mellan organisationer och andra aktörer har också sedan länge ägnats stor uppmärksamhet inom den så kallade neoinstitutionella organisationsforskningen, vars teoretiska ramverk har stora beröringspunkter med *geographical policy diffusion*-litteraturen, se till exempel Meyer och Rowan (1977) och DiMaggio och Powell (1983).

finns en stor mängd artiklar som försöker förklara varför lokala aktörer, till exempel kommuner, väljer att privatisera verksamhet. Det är dock enbart ett fåtal av dessa som tar med geografisk spridning som en förklaringsfaktor. Ett exempel är två spanska studier som undersökt privatiseringen av avfallshandling respektive vattenförsörjning. Resultatet i den förstnämnda studien pekar på att kommuner som ligger geografiskt nära andra kommuner som tidigare privatiserat sin avfallshandling i signifikant högre utsträckning väljer att göra det samma (Bel och Miralles 2003). I artikeln lyfts två förklaringar fram. För det första är det lättare för politiker att få initierad information från grannkommuner, som redan infört reformen, om beslutsprocessen och hur reformen utfallit, vilket reducerar osäkerhet och risktagande när man själv behöver fatta beslut i frågan. För det andra kan företag, som planerat att etablera sig i kommunen, utnyttja stordriftsfördelar när de redan etablerat sig i närliggande kommuner. Den andra spanska studien, som behandlar privatisering av vattenförsörjning, ger också stöd för den geografiska spridningstesen. I 741 kommuner undersöks vilka skälen var till att utkontraktera verksamhet till privata entreprenörer inom vattenförsörjning. Mindre kommuner på landsbygden visade sig vara mer benägna att införa privata alternativ om grannkommunerna gjort detta tidigare. Det var helt enkelt lättare för dessa kommuner att attrahera privata entreprenörer om företagen redan fanns etablerade i närliggande kommuner. Här tycks det således handla om att kommunerna skapade förutsättningar för stordriftsfördelar och att man på detta sätt kunde locka till sig företag (González-Gómez m.fl. 2011). I vår analys av svenska förhållanden återkommer vi till denna förklaring.

MÖJLIGA SPRIDNINGSMEKANISMER

Som visats tycks geografisk närhet spela roll för politiska beslut om att införa nya reformer. Hur ser då spridningsmönstren ut mer precist? I en banbrytande artikel inom spridningsteori separerar Walker (1969) den initiala införaren av en viss policy från dem som antar policyn senare, så kallade *pionjärer* och *efterföljare*. Walker visar i sin artikel att en delstat som väljer att ta efter framgångsrika reformlösningar från närliggande delstater, ofta gör detta i syfte att spara tid och resurser (Walker 1969).

De traditionella spridningsstudierna är ofta kvantitativa där geografiska samband fastställs statistiskt. En brist är att de inte utförligt beskriver *hur* spridningen av reformer går till i praktiken, det vill säga hur *mekanismerna* för spridning ser ut (Graham m.fl. 2012, Grossback 2004, Shipan och Volden 2008). Grahams resonemang illustrerar detta:

De flesta statsvetenskapliga spridningsstudier, särskilt de amerikanska, undersökte kluster av geografiskt närliggande delstater och kommuner. Dessa var betydelsefulla för att visa att idéer sprids mellan olika politiska aktörer och gav flera uppslag till hur man kunde gå vidare inom forskningen. Däremot säger studierna väldigt lite om den faktiska politiken bakom idéspridningen. Exempelvis kan delstater och kommuner konkurrera med varandra, lära av varandra, tvinga varandra och utbyta idéer med varandra (författarnas översättning, Graham m.fl. 2012, s. 22).

Flera författare har därför under senare år försökt att identifiera olika mekanismer som förklarar på vilket sätt politiska reformer sprids mellan intelligande politiska aktörer, exempelvis delstater (se Marsh och Sharman 2009, Graham m.fl. 2012). De fyra huvudsakliga mekanismer som identifieras i litteraturen är lärande, imitation, konkurrens och tvång.

- * *Lärande* handlar om att dra erfarenhet av andra aktörers reformimplementering och justera den egna politiken efter vad som fungerat respektive inte fungerat hos den aktör som först infört reformen.
- * *Imitation* handlar om ett mer oreflekterat övertagande av en viss reformidé där till exempel en kommun kopierar en annan kommuns lösning i syfte att spara tid och resurser enligt devisen »det som fungerat i grannkommunen borde fungera i den egna kommunen«. Ibland väljer kommuner även att imitera reformer som inte varit helt effektiva där de först genomfördes. Beslutsfattare kan vara fullt medvetna om att en reform är ineffektiv men ändå se ett symboliskt värde av att införa den, om inte annat för att visa på sin styrka att kunna genomföra förändringar.
- * *Konkurrens* innebär att kommuner inför en viss reform i syfte att inte hamna efter i utvecklingen gentemot rivaliserande politiska aktörer.

- * *Tvång* handlar om att olika lokala och regionala aktörer tvingas likriktat sin politik, exempelvis efter krav från nationella eller internationella organisationer (såsom EU, IMF eller Världsbanken). Ett svenskt exempel på detta är vårdvalet inom primärvården där regeringen bestämde att alla landsting skulle införa ett vårdvalssystem från och med 2010.

I praktiken spelar ofta flera av de ovan beskrivna mekanismerna roll för utfallet. Shipan och Volden (2008) visar exempelvis att flera av de ovan beskrivna mekanismerna hade betydelse för utfallet när amerikanska kommuner (*counties*) införde lokala beslut om rökförbud. Större städer var mer benägna att lära från andra aktörer än mindre städer. Däremot kopierade man sällan lösningar direkt från andra kommuner utan omformade reformerna efter lärdomar hos dem som infört reformerna i ett första skede. När det gällde mindre städer imiterade de i högre utsträckning sina grannar utan att anpassa reformen efter de egna behoven. Även om det inom forskningen numera finns en medvetenhet om att olika mekanismer samvarierar saknas fortfarande systematisk kunskap om hur mekanismerna förhåller sig till varandra (Graham m.fl. 2012).

Policyspridningens betydelse för privatisering av svensk äldreomsorg

Ovan redogjordes för den internationella forskningen om geografisk policyspridning. I detta avsnitt undersöker vi om, och i så fall hur, beslut att privatisera verksamhet sprids mellan närliggande kommuner i Sverige. Mer precist presenterar vi resultatet från en studie om spridningen av privatiseringsreformer inom äldreomsorgen i Sverige.

Studien är gjord av Ragnar Stolt och Ulrika Winblad (2009) som utforskar vilka faktorer som kan förklara graden av privatisering inom äldreomsorgen. Med utgångspunkt i tidigare forskning ansågs de viktigaste förklaringarna till privatisering vara ideologiska, ekonomiska samt sociodemografiska faktorer. Stolt och Winblad operationaliserade dessa faktorer och testade dem i en statistisk analys. Den visade att de viktigaste förklaringsfaktorerna till skillnader i privatisering mellan olika kommuner i Sverige var befolkningstäthet, politisk repre-

sensation, andel lågutbildade samt skatteintäkter. Intressant nog fick inte kommunernas finansiella situation något utslag i modellen. Kommuner som hade högre befolkningstäthet, större skatteintäkter, färre lågutbildade och var borgerligt styrda var mer benägna att privatisera äldreboenden. Dessa förklaringar stämmer väl överens med vad andra kapitel i boken visat, särskilt i kapitel 3 och 5 som behandlar ekonomiska respektive ideologiska förklaringar till privatisering av svenska välfärdstjänster.

Fortfarande fanns dock ett antal obesvarade frågor i den svenska studien. En stor del av variationen i privatiseringsgraden kunde exempelvis inte förklaras av de variabler som ingick i analysen. En fråga som ställdes var hur det kunde komma sig att högermajoritet var en signifikant förklaring till privatiseringsgraden, samtidigt som kommuner med vänstermajoritet i många fall hade en högre andel privat utförd äldreomsorg. Författarna drog slutsatsen att sambandet antagligen var mer komplext än vad den första analysen antydde. För att hitta ytterligare förklaringsfaktorer använde de sig av den ovan nämnda artikeln av Walker där han delar upp kommunerna i pionjärer och efterföljare.

PIONJÄRER OCH EFTERFÖLJARE

För att undersöka hur kommunerna i det svenska fallet påverkade varandra klassificerade därför Stolt och Winblad kommunerna i pionjärkommuner och efterföljarkommuner. Pionjärkommuner var de kommuner som var tidiga med att lägga ut verksamhet till privata entreprenörer. Efterföljarkommuner definierades som de kommuner som var geografiskt närliggande till pionjärkommunerna, och som privatiserade äldreomsorgen i ett senare skede. När man undersökte vilken typ av kommuner som var pionjärkommuner visade det sig att det framför allt rörde sig om storstadskommuner samt förortskommuner i anslutning till storstäderna.

När uppdelningen gjordes i pionjärkommuner och efterföljarkommuner framträdde nya mönster. I den uppdelade analysen visade det sig att den finansiella situationen faktiskt påverkade benägenheten att privatisera i vissa fall, vilket det inte hade funnits några signifikanta tecken på i den första analysen. Bland pionjärkommunerna tycktes vänster- respektive högerstyrda kommuner ha olika motiv för att privatisera äldreboenden. Pionjärkommuner med vänstermajoritet hade

i högre utsträckning en sämre finansiell situation än kommuner med vänstermajoritet. Med andra ord privatiserade vänsterstyrda kommuner främst när ekonomin krävde det. Pionjärkommuner med borgerlig majoritet tenderade dock att privatisera oavsett den finansiella situationen i kommunen. Således tycks vänsterstyrda pionjärkommunerna ha privatiserat för att komma till rätta med en besvärlig finansiell situation medan de borgerliga pionjärkommunerna i högre grad privatiserade på grund av en ideologisk övertygelse.

För efterföljarkommunerna såg sambandet annorlunda ut. För kommunerna med högermajoritet var sambandet detsamma, dvs. den finansiella situationen påverkade inte beslutet att privatisera. Stolt och Winblad drog slutsatsen att även de efterföljande kommunerna med högermajoritet valde att privatisera äldreboenden baserat på ideologiska skäl. Det går emellertid inte att utesluta att det även kan vara fråga om en spridningseffekt. Analysen av de efterföljande, vänsterstyrda kommunerna visade dock på intressanta resultat. Dessa valde att privatisera äldreomsorg oavsett hur den finansiella situationen i kommunen såg ut. Inte heller andra faktorer såsom demografi tycktes spela någon roll för deras beslut att privatisera. Författarna tolkar detta som att förklaringen i stället verkar vara att efterföljande kommuner med vänstermajoritet tog intryck av de geografiskt närliggande pionjärkommunerna – oavsett pionjärkommunernas politiska färg. I tabell 4.2 sammanfattas de olika analyserade faktorerna som påverkade beslutet att privatisera.

Tabell 4.2. Faktorer som förklarar privatisering av äldreomsorg.

	Högermajoritet	Vänstermajoritet
Pionjärkommun	Ideologiska faktorer	Ekonomiska faktorer
Efterföljare	Ideologiska faktorer	Spridning från närliggande kommuner

Källa: Stolt och Winblad 2009.

Viktigt att notera är att den geografiska spridningseffekten inte förklarade all variation i privatiseringen hos de efterföljande vänsterkommunerna. Det fanns också andra faktorer som påverkade beslutet

att privatisera och som inte fångades upp i modellen som Stolt och Winblad använde.

Sammanfattningsvis visar Stolt och Winblad (2009) att vänsterstyrda pionjärkommuner valde att privatisera sin verksamhet på grund av en dålig finansiell situation medan borgerligt styrda pionjärkommuner valde att privatisera verksamheten oavsett den ekonomiska situationen i kommunen. Vänsterstyrda, efterföljande kommuner valde dock att privatisera äldreboenden oavsett finansiell situation. Stolt och Winblad (2009) tolkar detta som en spridningseffekt där efterföljarna tog intryck av sina grannkommuner som privatiserat verksamheten vid tidigare tillfälle. Intressant är att de vänsterstyrda efterföljande kommunerna verkar ha inspirerats, inte bara av andra vänsterstyrda kommuner, utan även av borgerligt styrda grannkommuner som var tidiga med att privatisera äldreomsorgen. Frågan om vilka exakta mekanismer som varit verksamma vid själva idéspridningen mellan kommunerna kan studien inte besvara. Det är troligt att spridningen beror på ett lärande snarare än att det är en ren imitation. I slutdiskussionen i detta kapitel utvecklar vi resonemanget kring detta.

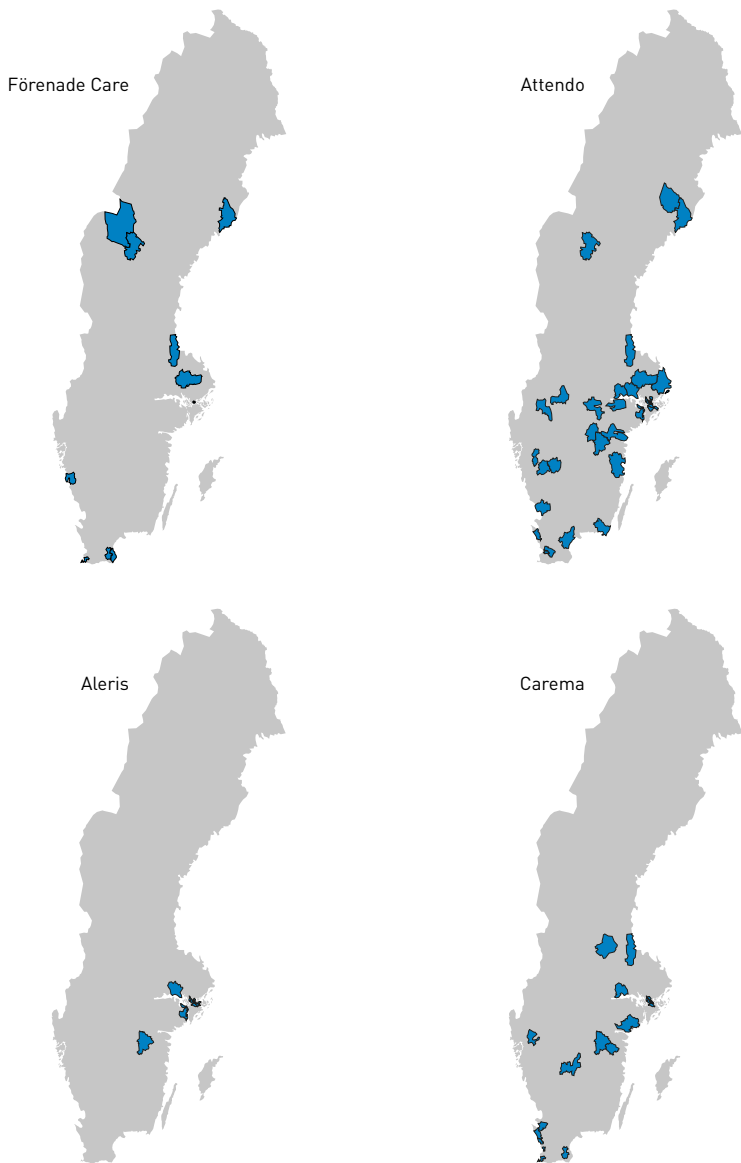
Privata utförares etableringsstrategier

Hittills har vi beskrivit spridning av reformer enbart som en effekt av att politiska aktörer, såsom kommunpolitiker, fattar beslut om att privatisera en viss verksamhet. När det gäller frågan om hur stor andel av välfärdstjänster som utförs av privata aktörer finns det dock en annan sida av myntet. Var de privata aktörerna väljer att etablera sig har stor betydelse för omfattningen av privata välfärdstjänster. Även om en kommun har valt att införa ett valfrihetssystem inom hemtjänsten får det ingen effekt på andelen privat driven omsorg om privata utförare avstår från att etablera sig i kommunen. Det finns flera exempel på kommuner som har infört LOV inom hemtjänsten, men som har haft svårigheter att locka till sig privata utförare. Detta är framför allt ett problem i mindre kommuner (se Socialstyrelsen 2013). Vissa Norrlandskommuner som har infört LOV har exempelvis bara lyckats attrahera en eller ett fåtal privata utförare som erbjuder omsorg inom hemtjänsten. Den fråga som är intressant att gå vidare med här är om

geografisk närhet även kan förklara företagens etableringsbeslut. Kan det vara så att ett företag som etablerat sig i en kommun även etablerar sig i en grannkommun? Inom företagsekonomin finns en del forskning om hur företag som har den offentliga sektorn som motpart generellt väljer var de ska etablera sig. Vanliga förklaringar är exempelvis ersättningsnivån, kundunderlaget och konkurrenssituationen i det specifika området. En annan förklaring, som kan kopplas till den spridningstes som presenteras i kapitlet, är att företag kan välja att etablera sig i ett visst område om företagskoncernen redan har etablerat sig i närområdet. Den bakomliggande mekanismen är att företaget genom en lärandeprocess inser att det är attraktivt att etablera sig i en viss region. Att det upplevs som attraktivt kan handla om att det inom regionen (eller kommunen) är enkelt att samarbeta med politikerna eller att en stor del av brukarna är villiga att byta utförare.

En annan förklaring är att företag kan erhålla stordriftsfördelar genom att etablera sig i områden som ligger i närheten av andra enheter inom samma företagskoncern. Inom äldreomsorgen är det exempelvis möjligt att samordna matleveranser, bilpooler och tvätt. Det är även möjligt att personal kan arbeta på flera äldreboenden eller i flera hemtjänstområden vilket skapar en flexibilitet i organisationen och potentiellt minskade kostnader (Stolt och Jansson 2006). De spanska studier som redogjordes för tidigare i kapitlet visar både på lärandemekanismen och på stordriftsfördelar som förklaringar till att företag etablerat sig i närliggande kommuner (González-Goméz m.fl. 2011).

För att undersöka hypotesen att privata företag inom samma koncern väljer att etablera sig i närliggande kommuner har vi valt att utforma kartor över de fyra största privata äldreomsorgsutförarnas etablering inom hemtjänsten. Att vi valt just hemtjänsten beror på att många kommuner inom detta område infört valfrihetssystem. I dessa fall är det företagets beslut om de vill etablera sig eller inte. Detta är inte lika tydligt vid upphandlad äldreomsorg (som är vanligt för särskilda boenden för äldre) där det är kommunerna själva som tar beslutet om att upphandla eller inte. Om privata utförare väljer att etablera sig i flera närliggande kommuner för att skapa stordriftsfördelar bör vi således kunna se det tydligast inom hemtjänsten. I figur 4.4 visas de kommuner där de största företagen: Förenade Care, Attendo, Aleris och Carema, valt att bedriva hemtjänst år 2011.



Figur 4.4. De fyra största privata äldreomsorgsutförarnas utbredning inom hemtjänsten.

Källa: Data från Socialstyrelsen gällande år 2011.

Utifrån kartorna i figur 4.4 är det svårt att se ett tydligt spridningsmönster för något av företagen. Företagen verkar inte i särskilt hög utsträckning välja att etablera sig i intilliggande kommuner. Företagskoncernerna verkar i stället ha valt att sprida sin hemtjänstverksamhet över hela landet; i flertalet fall i kommuner som inte angränsar till någon kommun där företaget redan bedriver hemtjänst. En annan slutsats som kan dras av figur 4.4 är att de större aktörerna på äldreomsorgsmarknaden i liten utsträckning valt att etablera sig i kommuner med valfrihetssystem för hemtjänst. Exempelvis har Carema (numera Vardaga) år 2011 bara etablerat sig i 18 av de 130 kommuner som infört valfrihetssystem inom hemtjänst. Denna enkla, visuella analys ger således inget direkt stöd för tesen att äldreomsorgsföretagen väljer att etablera sig i närliggande kommuner.

Frågan är vilka andra typer av överväganden som kan ligga bakom de privata omsorgsföretagens etableringsstrategier. En faktor som ofta nämns av privata utförare som ett hinder för att etablera sig är, inte oväntat, utformningen av ersättningssystemen i de lokala kundvalssystemen. Företrädare för framför allt större omsorgsföretag menar att ersättningen är för låg i vissa kommuner för att det ska vara lönsamt för dem att etablera sig där (Bodin Eklöf 2013, Pejer 2010). Vissa av de privata utförarna menar att ersättningen är baserad på en felaktig bedömning av vad den kommunala verksamheten kostar eftersom kommunerna ofta inte inkluderar kostnader för vissa centrala stödfunktioner, så kallade overheadkostnader (Tenelius, Eriksson och Dyrke 2012).

Diskussion och slutsatser

I detta kapitel har vi analyserat vilken roll geografisk närhet spelar för spridning av privatiseringsidéer mellan kommuner. Inom forskningen har detta fenomen kommit att kallas geografisk policyspridning. Vi har valt äldreomsorg som ett exempel för att illustrera fenomenet i Sverige.

Vi har visat att politiska reformidéer sprids mellan närliggande kommuner och att detta kan förklara varför kommuner väljer att privatisera sin verksamhet. Som beskrivits i tidigare kapitel i boken finns det ofta flera olika samvarierande förklaringar till varför lokala aktörer

väljer att fatta beslut om privatisering. Stolts och Winblads (2009) studie visade exempelvis att kommunerna verkade ha olika motiv till att lägga ut verksamhet på entreprenad. Resultatet pekade på att kommunernas politiska och ekonomiska situation i hög grad var sammanflätad med den geografiska närheten till andra kommuner i en spridningsprocess där motiven för att privatisera skiljer sig åt beroende på om kommunen var en pionjär eller efterföljare.

Ett intressant resultat från ovan nämnda studie var att den ekonomiska situationen spelade stor roll för om vänsterstyrda pionjärkommuner privatiserade äldreomsorgen eller inte – ju sämre ekonomi desto högre grad av privat äldreomsorg. För efterföljande vänsterstyrda kommuner var dock sambandet annorlunda – även rikare kommuner valde att lägga ut verksamhet på privata aktörer. I detta fall tycks de ha inspirerats av intilliggande kommuner – oavsett partifärg – som tidigare privatiserat äldreomsorg. Det vore intressant att närmare studera vilka mekanismer som förklarar att vänsterstyrda kommuner väljer lösningar som på många sätt ligger långt från deras ideologiska hemvist.

I avsnittet om spridningsteorin nämns fyra olika mekanismer som kan tänkas förklara varför geografisk spridning av idéer sker: lärande, imitation, konkurrens och tvång. Frågan är vilken eller vilka av dessa mekanismer som kan förklara den geografiska spridningen av privatisering som vi sett inom äldreomsorgen i Sverige. En rimlig tolkning är att de efterföljande vänsterstyrda kommunerna influerades av sina grannkommuner i en slags lärandeprocess där man sett att reformerna fallit väl ut och att man därför valt att själv införa modellen. Att det rör sig om lärande och inte ren imitation stöds av att de efterföljande kommunerna ofta anpassat förfrågningsunderlagen (när man upphandlat äldreboenden enligt LOU) till sina egna lokala förhållanden.

Det är naturligtvis inte uteslutet att det, åtminstone i vissa fall, även rör sig om imitation. Detta innebär att en kommun mer oreflekterat inför privatiseringar utan att först tydligt analysera för- och nackdelarna med reformen i pionjärkommunerna. I ett pågående projekt där samtliga kommuners förfrågningsunderlag inom LOV granskas ser vi att ett relativt stort antal kommuner i hög utsträckning har kopierat grannkommuners förfrågningsunderlag utan att anpassa dem efter egna lokala villkor och önskemål (Winblad m.fl. 2013). Detta kan

ses som en indikation på att det sker en viss grad av imitation mellan kommunerna. Det är dock svårt att veta hur kommunerna resonerat i detta avseende. Kopierar man förfrågningsunderlagen för att man litar på att grannkommunerna har tänkt rätt, eller gör man det enbart för att spara tid och resurser?

Den tredje mekanismen som skulle kunna förklara utvecklingen i svensk äldreomsorg är konkurrens. Tanken bakom denna mekanism är att kommunerna konkurrerar med varandra och väljer att införa en politisk reform för att inte hamna efter i utvecklingen. Frågan är hur trolig denna mekanism är i det svenska fallet. Det är möjligt att det uppstår en konkurrenssituation mellan kommuner när det gäller att locka till sig företag och medborgare i arbetsför ålder och att detta i sig kan vara ett skäl till att man väljer att skapa exempelvis valfrihets-system. Denna mekanism är, om den alls är verksam, kanske mer trolig i mindre kommuner i glesbygd där det kan vara svårare att locka till sig företag och nya medborgare. De spanska studierna som vi hänvisat till i kapitlet visade tydligt att så var fallet när det gällde privatisering av avfallshantering och vattenförsörjning. Å andra sidan är det lättare att flytta eller arbetspendla mellan kommuner i storstadsområden, vilket talar för att konkurrensmekanismen skulle kunna vara verksam här. Viktigt att notera är att konkurrens i sig inte utesluter att lärande eller imitation sker. Det är med andra ord möjligt att en konkurrenssituation mellan olika kommuner leder till att dessa, med hjälp av antingen imitation eller lärande väljer att implementera en ny politisk idé, som konkurrensutsättning av äldreomsorg. Här vore det intressant att ta reda på hur konkurrenssituationen i stort påverkar beslutet att privatisera.

Ett annat resultat som är värt att kommentera är att spridning inom länen verkar vara vanligt förekommande i Sverige. Exempelvis har kommunerna i Stockholm och Uppsala län i hög utsträckning valt att införa valfrihetssystem. En mekanism som bör undersökas vidare är vilken roll lokala arenor som regionförbund och liknande har haft när det gäller att koordinera och sprida information och erfarenheter om valfrihetssystemen inom länen. I de län som har en hög andel kommuner som infört LOV finns det anledning att tro att regionförbunden har bistått kommunerna med stöd när det gäller att implementera valfrihetssystem.

Ovan har fokus legat på kommunerna och deras roll när det gäller att privatisera verksamheten. Lika viktigt att studera är hur de privata företagen väljer att agera. Spelar geografisk närhet en roll när det gäller de privata företagens etableringsbeslut? Inom hemtjänsten finns det inte mycket som tyder på att spridningshypotesen har fått genomslag. Troligt är dock att olika ekonomiska faktorer, framför allt ersättningsnivåerna, är viktiga för i vilka kommuner företagen väljer att etablera sig. Det är tydligt att det behövs fler studier inom området för att man på ett säkrare sätt ska kunna uttala sig om vilka faktorer och vilka mekanismer som påverkar var företag verksamma inom välfärdssektorer väljer att etablera sig. I detta avseende är det intressant att undersöka i vilken utsträckning kommunala villkor (till exempel ersättningsnivåer och åtaganden) påverkar företagens benägenhet att etablera sig.

Sammanfattningsvis har vi visat att politiska beslut att lägga ut verksamhet på entreprenad tycks spridas mellan intilliggande kommuner. Vi har undersökt äldreomsorgen, men ser inga direkta skäl till att resonemanget inte skulle vara giltigt även för andra policyområden. Däremot antyder vår undersökning att andra faktorer än geografisk närhet verkar vara viktigare för välfärdsföretagen när de väljer att etablera sig i olika kommuner. Förutom ersättningssystem kan man tänka sig andra faktorer som är av betydelse, exempelvis tillgång till personal, men även brukarnas inställning till privata utförare inom området. Vårt kapitel illustrerar att det behövs mer forskning när det gäller vård- och omsorgsföretagens syn på etablering på den lokala nivån. En ytterligare intressant fråga att gå vidare med är om politiska beslut eller företagens etableringsval är viktigare för spridningen av privata alternativ inom välfärdssektorn.

Lika viktigt är att få ytterligare kunskap om vilka mekanismer som ligger till grund för lokala politiska aktörers beslut att införa samma typ av reformer som intilliggande kommuner. För att få kunskap om mekanismerna behövs först och främst djupgående kvalitativa studier. Något som inte heller uppmärksammats i särskilt hög utsträckning inom forskningen är de olika arenor som finns nationellt och regionalt och som säkerligen spelar stor roll för de lokala aktörernas lärande (och eventuellt imitation). I detta sammanhang är olika regionförbund och Sveriges Kommuner och Landsting särskilt intressanta att studera.

Referenser

- Bel, G. och A. Miralles (2003). »Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain«, *Urban Studies*, 40, 7, s. 1323–1334.
- Berry, F. S. och W. Berry (1999). »Innovation and diffusion models in policy research«, i P. A. Sabatier (red.), *Theoretical lenses on public policy*. Boulder: Westview Press.
- Berry, W. och F. S. Berry (1992). »Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity«, *American Journal of Political Science*, 36, s. 715–742.
- Bodin Eklöf, S. (2013). »Carema Care: Låg ersättning från kommuner ger oseriösa företag.« <http://www.dagensarena.se/opinion/carema-care-lag-ersattning-fran-kommuner-ger-oseriosa-foretag/> Publicerad 17 januari 2013.
- DiMaggio, P. J. och W. Powell (1983). »The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields«, *American Sociological Review*, 48, s. 147–160.
- González-Gómez, F., A. Picazo-Tadeo och J. Guardiola (2011). »Why do local governments privatize the provision of water services? Empirical evidence from Spain«, *Public Administration*, 89, nr 2, s. 471–492.
- Graham, E. R., C. R. Shipan och C. Volden (2012). »The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science«, *British Journal of Political Science*, 1–29. doi:10.1017/S0007123412000415
- Gray, V. 1973. »Innovation in the States: A Diffusion Study.« *American Political Science Review* 67, s. 1174–1185.
- Grossback, L. J. (2004). »Ideology and Learning in Policy Diffusion«, *American Politics Research*, 32(5), s. 521–545. doi:10.1177/1532673X04263801
- Marsh, D. och J. C. Sharman (2009). »Policy diffusion and policy transfer«, *Policy Studies*, 30(3), s. 269–288.
- Meyer, J. W. och B. Rowan (1977). »Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony«, *American Journal of Sociology*, 83, s. 340–363.
- Mooney, C. Z. och M. Lee (1995). »Legislating morality in the American states: the case of pre-Roe abortion regulation reform«, *American Journal of Political Science*, 39, s. 599–627.
- Pejer, M. (2010) »Låg ersättning stänger hemtjänst i Stockholm.« <http://arbetet.se/2010/10/11/ideell-hemtjanst-upphor-i-stockholm/> Arbetet. Hämtad 11 oktober.

- Shipan, C. R., och C. Volden (2008). »The Mechanisms of Policy Diffusion«, *American Journal of Political Science*, 52(4), s. 840–857.
- SKL (2013). Beslutsläge om införande av LOV, april 2013 http://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/valfrihetuppdrag/kommuner_och_valfrihets-system_april_2013
- Socialstyrelsen (2013), Äldre och personer med funktionsnedsättning – regi-form år 2012. Tabellbilaga.
- Stolt, R. och P. Jansson (2006). »Den privata äldreomsorgsmarknaden – etablering, utveckling och konkurrens«. Kandidatuppsats, Stockholms universitet.
- Stolt, R. och U. Winblad (2009). »Mechanisms behind privatization: a case study of private growth in Swedish elderly care«, *Social science & medicine* (1982), 68(5), s. 903–911.
- Tenelius, H., Eriksson, K. och Dyrke, U. (2012). »Kommunens kostnader för hemtjänst mörkas« <http://www.vardforetagarna.se/fakta-och-debatt/debatt-artiklar/kommunens-kostnader>. Publicerad 5 december 2012.
- Walker, J. (1969). »The Diffusion of Innovations among the American States«, *American Political Science Review*, 33 (3), s. 880–899.
- Walt, S. M (2000). »Fads, fevers and firestorms« *Foreign Policy*, Nov/Dec, s. 34–42.
- Winblad U., Isaksson D., Josefsson K. och Olsson F. (2013, kommande). Vilka krav ställer kommunerna på hemtjänstutförare inom LOV? En analys av förfrågningsunderlagens krav. SKL, Stockholm.