

ANDERS LINDBOM

## Socialdemokraterna och privat drift i välfärden: två idétraditioner

7

**SVERIGES SOCIALDEMOKRATISKA** arbetareparti, Socialdemokraterna, var länge det statsbärande partiet. Mellan 1932 och 2006 dominerade det landets regeringar under 66 av totalt 75 år. När det gäller frågan om privat drift i välfärden bör främjas eller motverkas är partiet fortfarande helt centralt. När Socialdemokraterna intar en positiv hållning finns en bred politisk enighet med de fyra borgerliga partierna (och ofta Miljöpartiet). Då blir frågan avpolitiserad. När partiet i stället driver en kritisk linje blir frågan däremot en av de tydligaste konfliktlinjerna mellan höger och vänster.

Detta gäller inte bara på central nivå, utan också i landstings- och kommunalpolitiken. Även i dag, när partiet är betydligt svagare än det har varit, dominerar partiet styret i över hälften av Sveriges kommuner och landsting.

En vanlig föreställning är att skilda politiska majoriteter förklarar variationen mellan välfärdsarrangemang såväl i olika länder som på olika administrativa nivåer (Esping-Andersen 1990, Korpi 1978, jfr kapitel 5 i denna bok). Tankegången bygger på att socialdemokratiska partier i olika länder eller i olika svenska kommuner har ett gemensamt tankegodt och samma preferenser i viktiga frågor. Skillnader mellan länder och kommuner förklaras därför av att partiets inflytande varierar. Men på skolområdet har Lindbom (1995) visat att de svenska och de danska arbetarpartiernas preferenser har skilt sig åt, till exempel

när det gäller friskolor. I modern tid har de danska socialdemokraterna snarare sett friskolorna som ett alternativ till den offentliga skolan än som överklasskolor. Vänsterpartiets danska systerparti (SF) har varit *än* mer positiva. I Sverige har Socialdemokraterna i stället pendlat mellan en ambivalent och en kritisk inställning och Vänsterpartiet har varit *än* mer kritiskt.

I detta kapitel undersöks huruvida socialdemokrater i olika delar av landet har olika privatiseringspreferenser och om denna skillnad i så fall kan bidra till att förklara varför vissa socialdemokratiskt styrda kommuner använder sig av privata utförare i större utsträckning än andra (jfr Lindbom 1995, Swenson 2002). Vidare undersöks om de olika attityderna till privatisering inom partiet kan kopplas till olika socialdemokratiska idétraditioner (jfr Tingsten 1941/1967).

Kapitlet har följande disposition: I den första delen undersöks socialdemokraternas attityder till privat drift. Här genomförs både en analys av attityddata gällande riksdagskandidater och en kvalitativ analys av kongressmotioner. I kapitlets andra del analyseras om de attityder som jag funnit i första delen samvarierar med faktiska privatiseringsutfall i kommunerna i olika delar av landet med hjälp av enkla statistiska analyser av registerdata. Eftersom de metodfrågor som ovanstående analyser ger upphov till har mycket varierande karaktär behandlas de i respektive avsnitt.

## Idéer och attityder till privat drift

Jag är i första hand intresserad av förhållandena 10–15 år tillbaka i tiden. Det är mer intressant att undersöka om Socialdemokraterna i delar av landet aktivt har bidragit till att expandera privata entreprenader än om de – så som statsvetenskaplig teori hävdar – har svårt att nedmontera privat välfärdsverksamhet när den väl har etablerats (Pierson 1994, jfr Lindbom 2011).

Jag kommer att belysa de skiftande ståndpunkterna i förhållande till privat drift i välfärden inom det socialdemokratiska partiet med hjälp av två olika material som kompletterar varandra: riksdagskandidaternas attityder mätta i Valpejls attityddata från 2010 och motioner till Socialdemokraternas partikongress 2001. Syftet med analyserna är att

1. visa att det finns en geografisk variation i attityderna till privat drift inom välfärden och att identifiera de geografiska områden som är förhållandevis positiva respektive negativa till privata entreprenader.
2. analysera huruvida det bakom de skilda attityderna finns underliggande ideologiska skillnader.

Valpejls *attityddata* fångar kandidaternas principiella attityd till privatisering och kan kopplas till socialdemokratins två idétraditioner. Dessa data har också den relativa fördelen att de redovisar den ståndpunkt som uppges av företrädare för landets samtliga 26 partidistrikt. En nackdel är dock att mättpunkten (2010) inte är optimal för min analys. Vidare är riksdagskandidaternas representativitet vad gäller partidistriktets syn på privatisering inte maximal. Visserligen nominerar arbetarkommunerna kandidaterna varpå partidistriktet fastställer rangordningen på valsedeln, men här spelar sannolikt ståndpunkten i en enskild sakfråga förhållandevis liten roll. *Motioner till partikongressen* med ståndpunkter i enskilda sakfrågor antas däremot genom kollektiva beslut i antingen partidistrikt eller arbetarekommuner. Motionärerna redovisar dessutom ofta argument för sin ståndpunkt, varför materialet ger en djupare information än ett valt alternativ som svar på en attitydfråga. Partikongressen 2001 fångar en tidsperiod som är central för den här undersökningen.

Tyvärre lägger dock långt ifrån samtliga partidistrikt (eller de arbetarekommuner som ingår i distrikten) fram motioner. Detta görs i stället primärt av distrikt med en mer restriktiv ståndpunkt än partistyrerelsens. Det är framför allt ont om motioner från de partidistrikt som är relativt sett positiva till privat drift av offentligt finansierad välfärds-service. Detta har att göra med de socialdemokratiska partikongressernas beslutsordning. Vid votering ställs partistyrerelsens förslag mot ändringsyrkanden (som ofta är knutna till motioner). Partidistrikt och arbetarekommuner som stödjer partistyrerelsens linje har således betydligt mindre anledning att lägga fram motioner.

## Riksdagskandidaternas syn på privat drift i välfärden

Inför valet 2010 tillfrågades partiernas riksdagskandidater om sina ståndpunkter i en mängd påståenden, bland annat dessa:

1. antalet friskolor bör inte begränsas<sup>1</sup>
2. det ska vara mer konkurrens och valfrihet i offentlig verksamhet
3. privata vårdföretag som drivs med skattemedel ska kunna ge vinst till aktieägarna.

I tabell 7.1 redovisas de genomsnittliga värdena för riksdagskandidaternas svar på de tre frågorna. Antalet svarande Sverigedemokrater är endast 47, medan antalet svarande bland övriga partier varierar mellan 320 och 450.

Skillnaderna mellan partierna är tydliga. 87 procent av vänsterpartisternas frågesvar är mycket negativa till privat drift. Deras genomsnittliga värde (-1,81) ligger nära minimivärdet (-2). Också Socialdemokraterna är negativa, men inte alls lika starkt. Miljöpartiet är ambivalent, liksom Sverigedemokraterna. De fyra borgerliga allianspartierna är positivt inställda – 75 procent av Moderaternas svar är »mycket positiva«, vilket gör att det genomsnittliga värdet för dem (1,69) ligger nära maximivärdet (2).

Det är vidare slående att heterogeniteten är mycket större inom vissa partier än inom andra. Standardavvikelsen är ett mått på åsikts-spridningen, men man kan också se hur svarsfördelningen ser ut inom respektive parti i tabell 7.1. Standardavvikelsen är högst för Miljöpartiet och Sverigedemokraterna. Dessa två partier vill inte inordna sig på den traditionella höger-vänsterskalan där frågan om privat drift i välfärden får sägas höra hemma. Det är mer överraskande att Socialdemokraterna är förhållandevis splittrade i sina attityder. Noterbart är

---

1. Påståendet som gjordes i enkäten var »Antalet friskolor bör begränsas«. Men eftersom jag vill kunna diskutera det samlade mönstret i de tre frågorna har jag vänt på svarsalternativen. Därför blir det nödvändigt att lägga till ett »inte« i texten ovan så att riktningen positiv-negativ blir densamma för samtliga tre frågor.

**Tabell 7.1.** Attityd till privat drift av offentlig verksamhet (procent).

	Mycket positiv +2	Positiv +1	Ingen åsikt 0	Negativ -1	Mycket negativ -2	Genomsnitt	Standard- avvikelse
Vänsterpartiet	1	2	1	9	87	-1,81	0,40
Socialdemokraterna	1	13	10	39	38	-0,99	0,73
Miljöpartiet	9	35	5	32	19	-0,17	0,86
Sverigedemokraterna	18	50	8	18	6	0,54	0,77
Centerpartiet	60	29	3	7	2	1,38	0,68
Kristdemokraterna	55	36	3	5	1	1,39	0,61
Folkpartiet	57	35	2	5	1	1,42	0,59
Moderaterna	75	22	1	1	0	1,69	0,44

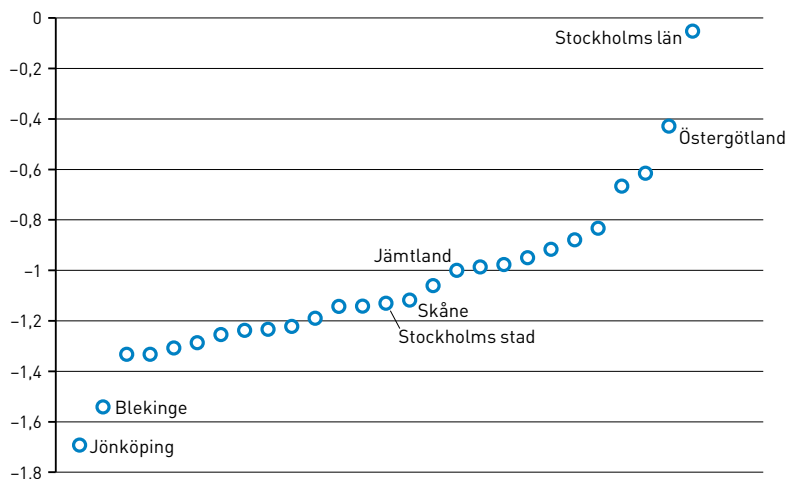
Not: Standardavvikelsen är beräknad på Valpejls skala 1-4.

Källa: SVT:s Valpejl 2010.

vidare att betydligt fler socialdemokrater (10 procent) väljer alternativet »ingen åsikt« än i andra partier. Det verkligt intressanta är dock att variationen inom Socialdemokraterna har en geografisk karaktär, vilket jag visar i nästa avsnitt.

## Geografisk variation inom det socialdemokratiska partiet

Det finns alltså betydande skillnader inom det socialdemokratiska partiet när det gäller synen på privat drift. Variationen skulle kunna vara slumpmässig eller knuten till individernas karakteristika, men här undersöks i stället om individernas geografiska kontext har



**Figur 7.1.** Genomsnittlig privatiseringsattityd i de 26 partidistrikten.

Källa: SVT:s Valpejl 2010.

någon betydelse. Finns det en variation av geografisk karaktär så att socialdemokrater tycker olika i olika delar av landet?<sup>2</sup>

På den lodräta axeln i figur 7.1 återges de olika partidistriktens

2. Variationen mellan Miljöpartiets riksdagskandidater från olika delar av landet är ännu något större [de varierar mellan -1,21 och (plus) 0,63]. Men eftersom Miljöpartiets politiska inflytande hittills har varit betydligt mindre än Socialdemokraternas har jag valt att inrikta mig på Socialdemokraterna. Ytterligare ett skäl är att frågan sannolikt är mer central för Socialdemokraterna som i stor utsträckning är ett välfärdsparti, medan Miljöpartiet nog fortfarande i hög utsträckning är ett enfrågeparti med inriktning på just miljö. I april 2013 visade det sig åtminstone att den miljöpartistiska riksdagsgruppen hade svårt att komma ihåg partiets inställning till vinst i vården. Först glömde partiets ledamot i Socialutskottet bort att partiet var positivt till vinst och reserverade sig i utskottets betänkande (tillsammans med Vänsterpartiets ledamot). När frågan kom upp i riksdagen röstade tretton ledamöter, inklusive språkröret Gustav Fridolin, före detta språkröret Peter Eriksson och partiets ekonomiske talesperson fel, det vill säga för partiets reservation. Utskottsledamoten själv hade dock uppmärksammat sitt fel, informerat riksdagsgruppen dagen före omröstningen och hon röstade liksom nio andra miljöpartistiska riksdagsledamöter rätt i kammaren, det vill säga mot sin reservation (*Expressen* 14 maj 2013). Detta misstag antyder nog att frågan om vinst i välfärden inte tillhör partiets mest prioriterade sakfrågor, vilket den lika tydligt gör för socialdemokraterna.

genomsnittliga attityd till privatisering utifrån de tre tidigare redovisade frågorna i Valpejl. De olika valkretsarnas representanters svar på de ovanstående tre frågorna varierar mellan i genomsnitt minus 1,69 (maxvärde 2) och minus 0,05. I vissa delar av landet är alltså nästan alla riksdagskandidaters inställning »mycket kritisk«, medan de i andra delar av landet i genomsnitt är neutrala.

De mest negativa attityderna till privatisering finns i Blekinge och Jönköpings län, som ligger nära minimivärdet (-2), som motsvarar en »mycket negativ« attityd. Längst till höger i figuren återfinns de socialdemokratiska riksdagskandidaterna från Stockholms län med en nära nog neutral attityd till privatisering (dvs. värdet på y-axeln är nära noll). Näst minst negativa är ledamöterna från Östergötlands län. Jämtland sticker inte ut i ovanstående figur (genomsnittlig attityd = -1), men i en annan attitydundersökning bland kommunalpolitiker – som fokuserar på huruvida man vill se *mer* privat drift i sin kommun – är attityderna i Jämtland mest positiva (Gilljam och Karlsson 2008). Jag kommer att återkomma till samtliga nämnda län i analysen nedan.<sup>3</sup>

De geografiska skillnaderna inom partierna när det gäller attityder till privatisering skulle dock kunna bero på att de lokala förhållandena skiljer sig åt, snarare än på ideologiska skillnader. I så fall borde partierna i en bestämd del av landet ha en mer positiv eller negativ attityd än i andra delar. Men en analys av riksdagskandidaternas attityder i de partier som är relativt splittrade i sakfrågan visar att det inte är så. Sambandet mellan attityderna inom olika geografiska enheter mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet är svag ( $r=0,3$ ), och det finns ingen koppling alls mellan attityderna inom Socialdemokraterna och Miljöpartiet i olika delar av landet. Detta talar för att det inte är distriktens specifika karaktär, exempelvis glesbygd kontra tätort, som förklarar att attityderna varierar. Skillnaden mellan Socialdemokraterna i Stockholms stad och Stockholms län är ytterligare ett tecken på detta. Den genomsnittliga attityden bland riksdagskandidaterna till de tre frågorna skiljer sig mellan »neutral« (-0,05) i länet och »negativ« (-1,13) i staden.

---

3. De geografiska skillnadernas storlek varierar mellan Valpejls tre privatiseringsfrågor. Störst är skillnaden i vad gäller friskolorna. Denna fråga verkar också bäst fånga den socialdemokratiska idétraditionen som är relativt positiv till privat drift i välfärden. Jämtland placerar sig då på plats nummer fem bland länen.

Mekanismen kan i stället vara att partiorganisationen tenderar att ge upphov till lokal konformism. Till skillnad från kapitel 6 i denna bok som fokuserar på partiföreträdarnas individuella egenskaper, belyser min analys partiorganisationen som *socialiseringsapparat*. Den som vill göra en politisk karriär (och till exempel bli placerad på valbar plats på partilistan) har anledning att anpassa sig till den dominerande attityden i viktiga sakfrågor på den nivå i partiorganisationen där personen befinner sig. Åsiktsskillnaderna inom Socialdemokraterna är också något större mellan än inom partidistriktet.<sup>4</sup>

Datamaterialet i Valpejlundersökningen är tyvärr för litet för att tillåta att attityderna bryts ned till kommunnivå, vilket annars hade varit intressant eftersom besluten om entreprenader fattas på den nivån.<sup>5</sup> Nu ligger fokus i stället på den regionala nivån: partidistriktet. Tesen är alltså att den regionala nivån påverkar den lokala nivån.

Sammanfattningsvis finns det betydande attitydskillnader inom Socialdemokraterna, inte minst mellan olika partidistrikt. Stockholms län och Östergötland är mest positiva, medan Jönköping och Blekinge är mest negativa. I nästa avsnitt argumenterar jag för att dessa skillnader inte bara speglar olika bedömningar i en viss fråga, utan att de på ett djupare plan ger uttryck för två olika idétraditioner inom partiet.

## Två socialdemokratiska idétraditioner

### TIDIGARE FORSKNING

Alltsedan Socialdemokraternas tidiga år har det funnits idémässiga spänningar inom partiet. Statsvetarprofessorn Herbert Tingsten hävdar i sitt tvåbandsverk om den socialdemokratiska idéutvecklingen

---

4. Den genomsnittliga standardavvikelsen inom partidistriktet är 0,68 skalsteg medan den är 0,73 för de enskilda riksdagskandidaterna. Skillnaden är större än den verkar: skillnaden mellan partidistriktet är jämförbar med skillnaderna inom Centerpartiet i tabell 7.1.

5. Gilljams och Karlssons Kommunpolitikerundersökning (2008) är betydligt mer omfattande, men tyvärr är privatiseringsfrågorna utformade på ett för mina syften mindre användbart sätt. De mäter inte politikernas mer principiella inställning till privatisering utan huruvida politikerna anser att *mer verksamhet* bör läggas ut på entreprenad i den egna kommunen. Den principiella inställningen som fångas av Valpejl kan däremot kopplas till partiets idétraditioner som jag undersöker nedan.



att den marxistiskt orienterade statssocialismen länge var likgiltig eller fientlig mot konsumentkooperativa rörelser. Kooperationen ansågs försvaga klassmedvetandet och arbetarrörelsens inriktning på ett övertagande av makten och produktionsmedlen eftersom den eftersträvade förbättringar inom den bestående ordningens ram. I takt med att Kooperationen de facto växte i omfattning ändrade sig partiledningen och konsumentkooperationen började ses som en typ av socialisering – om än med andra medel. Så småningom finner Tingsten till och med tecken på att »den kooperativa linjen i sin fria utveckling vore den bästa eller att vissa former borde kunna bestå även efter ett statligt övertagande av produktionsmedlen« (Tingsten 1941/1967, s. 347).

I början av 1970-talet fick denna skiljelinje förnyad aktualitet. Välfärdsstaten var utsatt för såväl en vänster- som en högerkritik som föreföll ha en resonans hos den svenska befolkningen: individen ansågs uppleva vanmakt vid kontakten med stora och opersonliga administrativa system. Personer aktiva i Socialdemokraternas ungdomsförbund SSU ville möta utmaningen genom att väcka liv i folkrörelserna. Tankar av folkrörelsetraditionell karaktär har sedan lyfts vid upprepade tillfällen, i allmänhet främst av kretsar inom SSU. På 1980-talet användes begreppet självförvaltning och i början av 2000-talet talade den nuvarande LO-ordföranden Karl-Petter Thorwaldsson om egenmakt (Trägårdh 2007). Trots de olika termerna kan man se dessa politiska uttalanden som en del av samma övergripande ståndpunkt.

I takt med tidsandan instiftade Olof Palme vid återkomsten till regeringsmakten 1982 ett civildepartement med uppdrag att förnya den offentliga sektorn. Till civilminister utnämndes Bo Holmberg som hade en bakgrund i 1970-talets alternativtänkande inom SSU (Antman 1993). Det brukar ofta hävdas att inte mycket kom ut av detta reformarbete. De intressen som försvarade den centraliserade och sektoriserade välfärdsstaten var för starka (Mellbourn 1986). Andra hävdar att den borgerliga regeringen efter maktövertagandet efter valet 1991 kunde fortsätta »på en väg som till stor del stakats ut av den socialdemokratiska regeringen« (Montin 1992, s. 54). Det var visserligen så att konkurrensutsättningen och privatiseringarna tog fart under perioden 1991–1994 när de borgerliga partierna hade makten i många kommuner. Men tillväxttakten för privata alternativ var 70

procent mellan 1995 och 1999 när Socialdemokraterna styrde landet och dominerade kommunstyrelserna (Hallgren m.fl. 1997). Trydegård (2001) finner inte heller några, eller bara svagt signifikanta, negativa samband mellan andelen röster för Socialdemokraterna 1998 och andelen anställda inom privat drift.

## MATERIAL

Det bästa materialet för att undersöka om det finns en systematisk skillnad mellan partidistrikten skulle ha varit relevanta omröstningsresultat från partikongresserna. Men för det första är rösträkningar ovanliga och för det andra tillämpade Socialdemokraterna i praktiken slutna omröstningar (med hjälp av mentometrar) vid partikongressen 2001 (jfr kongressprotokoll del 1, s.103).

Jag har i stället undersökt partidistriktens och arbetarekommunernas ståndpunkter och argument som de presenteras i motionerna till partikongressen. Deras budskap i den partiinterna politiska debatten ses som en indikator på deras motiv och preferenser, vilka i sin tur kan förväntas ha en nära koppling till den politik de bedriver när de har inflytande (jfr Beckman 2005). I materialet framträder två idealtypiska ståndpunkter som förefaller knyta an till de två socialdemokratiska idétraditionerna statssocialism och folkrörelsedemokrati. Ambitionen är inte att klassificera samtliga partidistrikt som det ena eller det andra, utan jag söker efter ett antal distrikt som i sin argumentation ligger ganska nära någon av de två idealtypiska ståndpunkterna.

I avsnittet ligger betoningen på partidistriktet, men ibland lyfts också motioner från enskilda arbetarekommunerna fram. Motioner från enskilda och lokala S-föreningar ligger däremot förhållandevis långt från ansvaret för praktiskt förd politik och är därför mindre intressanta i sig. De kommer dock till användning när arbetarekommunen valt att sända dem till partikongressen som enskilda motioner. Då belyser de ståndpunkter och argument som arbetarekommunens majoritet *inte* kan stödja. Vid några tillfällen använder jag också inlägg i kongressdebatterna för att klargöra argumenten för olika ståndpunkter. Varierande argument framkommer nämligen ofta som tydligast när de bryts mot varandra. Eftersom inläggens representativitet är mera oklar (även om ledamöterna valts av partimedlemmarna) är det

däremot mindre intressant att fokusera på ståndpunkter som avviker från partidistriktets.

Partikongressen 2001 som står i fokus för min analys antog ett nytt partiprogram (som sedan gällde fram till april 2013). Arbetet med partiprogrammet gjorde att förhållandevis många principiella diskussioner fördes vid denna kongress. Samma år ändrade också Socialdemokraterna delvis ståndpunkt beträffande privat drift av välfärdstjänster (Millares 2013). Därför är det inte förvånande att privatiseringsdebatten tog betydligt större utrymme nu än vid tidigare kongresser.

### **SOCIALDEMOKRATERNAS ORGANISERING OCH PARTIKONGRESSENS BETYDELSE**

Det socialdemokratiska partiet är uppdelat i 26 *partidistrikt*. Dessa motsvarar i hög grad Sveriges gamla länsindelning. I dagens Västra Götalandsregion finns därför såväl Bohusläns, Göteborgs, Norra Älvsborgs, Södra Älvsborgs och Skaraborgs partidistrikt. I varje svensk kommun finns också en socialdemokratisk *arbetarekommun*. Gotlands och Stockholms arbetarekommuner räknas organisatoriskt dock som både arbetarekommuner och partidistrikt. Partikongressen är en mycket viktig händelse i ett partis interna liv. Partikongressen väljer verkställande utskott och partistyreelse och beslutar om partiets organisation och stadgar. Vidare antar partikongressen partiprogrammet som ligger till grund för partiets politik.

2001 års partikongress hade föregåtts av en öppen konflikt mellan olika falanger inom partiet som gällde privat drift i välfärden. Tonen var hård. På *Dagens Nyheters* debattsida hade ett 40-tal socialdemokrater »gjort uppror mot privatiseringar«. Protesterna gällde bland annat utkastet till nytt partiprogram som ansågs vara alltför positivt till fortsatta privatiseringar. Inläggets undertecknare ansåg att privatiseringarna inom skolan, sjukvården och kollektivtrafiken måste upphöra och i hårda ordalag attackerades en namngiven partikamrat som gjort sig »till talesman för alla dem som applåderar utarmningen av den kommunala skolan till förmån för egna intressen« (*DN Debatt* 22 oktober 2000).

Någon månad senare svarade 24 andra socialdemokrater i samma forum att partikamraternas inlägg andades »unkna fördomar om friskolorna«. De beskriver hur den socialdemokratiska välfärdsmodell-

len består av en betydande gemensamt finansierad sektor, men hävdar – i polemik mot partivännerna – att den inte är beroende av offentliga driftsmonopol (*DN Debatt* 24 januari 2001).

Partiledningen hade att försöka balansera dessa stridande viljor och formulera ett partiprogram som båda grupperna kunde ställa sig bakom. Den agerade genom att ställa sig oförstående till kritiken mot det nya partiprogrammet. När Thomas Östros (dåvarande utbildningsminister och föredragande vid kongressen) ombads kommentera att »partiprogrammet på flera punkter pekar i motsatt riktning« svarade han: »Det vi talar om i partiprogrammet är den småskaliga mångfalden men vi vill naturligtvis sätta stopp för de stora privatiseringarna. På den punkten kan säkert artikelförfattarna och de övriga komma med goda förslag på hur vi skall formulera oss« (*Aftonbladet* 22 december 2000). Lars Stjernkvist (partisekreterare) kommenterade kritiken mot partiprogramsförslaget på följande sätt: »Det blir svårbegripligt eftersom det i förslaget sägs att vi skall vara positiva till lösningar och en mångfald inom offentlig sektor men att vi inte accepterar privata lösningar som inte håller måttet« (*Aftonbladet* 22 december 2000).

Inför kongressen sökte partiledningen således en medelväg. Kraven på att stoppa privatiseringarna i den offentliga sektorn och på att kommunerna skulle få rätt att stoppa etableringar av nya friskolor möttes med ett förslag om att tillsätta en utredning om så kallade non profit-företag där vinsten skulle återgå i verksamheten.

## ATTITYDER TILL PRIVAT DRIFT I KONGRESSMATERIALET

### De två idealtypiska ståndpunkterna

De två idétraditionerna nämns sällan explicit i debatten på partikongressen. Men »(v)änsterns debatt om folkrörelserna, den offentliga sektorn och 'det civila samhället' utgår från denna spänning. Debatten blir begriplig bara om man känner till den« (*Aftonbladets* ledarsida i Antman 1993, s. 96). I en kongressmotion talas också om att »arbetarrörelsens strävan efter de klassiska idealen om Frihet, Jämlikhet och Solidaritet strävat i två olika traditioner. Den mer frihetsorienterade, som utvecklat ABF, egna bibliotek, pensionskassor, Kooperationen, tidningar och annat skilt från det borgerliga och kapitalistiska samhället. Den mer statsorienterade, som med parlamen-

tarisk makt kunnat bygga likvärdig skola, arbetarskydd, pensionsför-  
måner och annat« (Motion 349).

I dess mest renodlade form är *statssocialisternas*<sup>6</sup> motstånd mot pri-  
vat drift i välfärdssektorn ett uttryck för en socialdemokratisk självbild  
där partiet historiskt – i form av den »gemensamma sektorn« – har  
byggt upp en motmakt mot kapitalägarnas makt över produktions-  
medlen. Det centrala argumentet för offentligt ägande och drift hand-  
lar då inte om välfärdstjänsterna i sig utan om makt. Ibland argumen-  
teras också för offentlig drift i termer av att demokratins verknings-  
krets har ökat. Den gemensamma sektorn har ett egenvärde bortom  
dess förmåga att leverera samhällsnytta i form av tjänster.

Nedan försöker jag belägga ett samband mellan de statssocialis-  
tiskt orienterade partidistriktens motstånd mot partiledningens för-  
slag om att avskaffa portalparagrafen och deras ståndpunkt att den  
offentliga driftsformen har ett egenvärde. Portalparagrafen i 1990 års  
partiprogram var i stort sett oförändrad sedan 1944 och löd:

Socialdemokratin vill låta demokratins ideal sätta sin prägel på hela  
samhällsordningen och människornas inbördes förhållanden för att  
därigenom ge var och en en möjlighet till ett rikt och meningsfullt liv.

I detta syfte vill socialdemokratin så omdana samhället, att bestäm-  
manderätten över produktionen och dess fördelning läggs i hela fol-  
kets händer, att medborgarna frigörs från beroende av varje slags  
maktgrupper utanför deras kontroll och att en på klasser uppbyggd  
samhällsordning lämnar plats för en gemenskap av på frihetens och  
likställighetens grund samverkande människor (Återgiven i Motion 1  
Skånes partidistrikt, s.5).

Användningen av uttryck och begrepp som »bestämmanderätten  
över produktionen« och av »på klasser uppbyggd samhällsordning«

---

6. Eftersom de offentliga välfärdstjänsterna bedrivits av landsting och kommuner  
borde riktningen kanske benämnas kommunsocialism, men då tappas den idéhis-  
toriska kopplingen. Det är vidare troligt att statssocialisterna tänker sig att staten  
har skall ha en stark kontroll över kommunerna. Om statssocialismen inom social-  
demokratin kan man – förutom i Tingsten (1941/1967) – läsa i Lewin (1967). Trots  
att de båda författarna i många avseenden är oense är de överens om en sak: att  
ägandelinjen har övergivits. Jag hävdar dock att ägandelinjen fick en renässans i och  
med den offentliga välfärdsservicens expansion.

visar tydligt det marxistiska idéarbetet. Bland statssocialister är vinster – eller som de ibland kallas profit – ett särskilt illa sett fenomen, förmodligen eftersom det har en koppling till kapitalägande: Om vinsten ökar så ökar kapitalägarnas makt och därmed minskar arbetarnas makt.

Mot statssocialisterna står en annan »frihetlig« inriktning med en mer problematiserande inställning till offentlig sektor: *folkrörelsedemokraterna*. Dessa kritiserar den offentliga sektorns byråkrati för att den »inte kan frigöra den mänskliga kraften«. Partiet (eller kanske snarare meningsmotståndare inom partiet) kritiseras för att fokusera på system, rutiner och etablerade hierarkier i stället för folkrörelser och kooperativ. Företrädare för denna ståndpunkt ogillar kommersialisering, men är mindre kritiska till marknaden än statssocialisterna, och de intar en mer pragmatisk inställning till privat drift.

Ett tydligt exempel på en argumentation i den *folkrörelseorienterade traditionen* är en motion från Jämtlands partidistrikt. Distriktet är i många avseenden positivt till förslaget till nytt partiprogram, men saknar en tydlig folkrörelselinje, liksom viktiga formuleringar från 1975 och 1990 års partiprogram. I motionen återges ett långt citat från det gällande partiprogrammet och man argumenterar för att texten bör finnas med också i det nya:

En demokratisk samhällsomvandling förutsätter sålunda aktiva medborgare. Passiva medborgare är ett hot mot demokratin. Detta hot undanröjs, om vi tar till vara den kraft som finns hos varje människa, viljan till aktivitet och social gemenskap, viljan att påverka den egna situationen och samhället, behovet av eget skapande och ökad kunskap. Denna mänskliga kraft kan inte frigöras av destruktiva kommersiella krafter eller av byråkratiska samhällsorgan. Kraften kan bara frigöras av människorna själva. Samhällets organisation måste därför skapa förutsättningar för medborgarnas gemensamma engagemang. I ett samhälle, som bygger på den demokratiska socialismen, är varje människas insats i samhällsarbetet en ovärderlig tillgång. Folkrörelserna, gamla och nya, och folkbildningen – måste därför ges en avgörande roll i samhällsbygget, och de kooperativa idéerna måste ges möjlighet att tillämpas i den gemensamma verksamheten liksom i arbetslivet i övrigt (Motion 194, s. 312).

Samma citat återkommer i motioner från arbetarekommunerna i Krokomb (Motion 192) och Östersund (Motion 193). Varken det jämtländska partidistriktet eller dess arbetarekommuner har, vad jag har kunnat se, riktat någon kritik mot avskaffandet av den ovan nämnda portalparagrafen om produktionsmedlens förstatligande.

Som jag ser det är den avgörande skillnaden mellan de två idétraditionerna alltså inte primärt att den ena prioriterar jämlikhet medan den andra prioriterar effektivitet. Företrädare för båda idétraditionerna återkommer ofta till jämlikhet i utfall i sina motioner, men folkrörelsedemokraterna talar också ofta om jämlikhet vad gäller möjligheter att påverka sin situation (se t.ex. Motion 358 [»likvärdig«] och Motion 465 [»lika villkor«]). Därför hävdar jag att den idealtypiska skillnaden mellan de två idétraditionerna i stället gäller huruvida offentlig drift i kommunal välfärdsservice ses som en del av det socialdemokratiska projektet att utjämna maktrelationen mellan arbete och kapital. Medan statssocialister därför betonar betydelsen av offentligt ägda välfärdsinstitutioner så är driftsformen sekundär för folkrörelsedemokrater, vilka ofta i stället riktar viss kritik mot byråkratiska samhällsorgan.

### De två idétraditionerna och synen på privat drift inom välfärdssektorn

Ett uttalande som ligger nära det idealtypiska *statssocialistiska* argumentet är Skånes partidistrikts motion som hävdar att: »Vårt partis huvuduppgift är att bygga motkrafter mot kapitalägarnas makt över produktionsmedlen«. /.../ Att samhället ska äga vissa institutioner har alltid varit socialdemokratisk politik. Så byggdes hela den offentliga sektorn upp med samhälleligt ägande« (Motion 1 s. 9–10, jfr motion 4 från Landskrona och motion 184 av Lunds arbetarekommun).

Den statssocialistiska traditionen förekommer också utanför Skåne, exempelvis i Jönköpings arbetarekommun (motion 43, 95, 138 och 349). Här hävdas att »(o)m socialdemokratien accepterar att huvudmannskapet är ointressant kommer vi inte heller klara nästa marknadsliberala angrepp, som blir att valfriheten endast kan skapas med 'värdecheckar' som den enskilde disponerar för att välja skola eller i äldreomsorg av valfri producent. En tid kan solidarisk finansiering upprätthållas i en sådan ekonomi, men den kommer malas ned genom krav på att egeninsatser skall tillåtas. Detta blir välfärdsstatens

sammanbrott avseende rättvisa och fördelning« (motion 349, s. 9). Ägandeskapet är alltså centralt och om företag släpps in i driften så är konsekvenserna på sikt förödande. Inga andra arbetarekommuner i partidistriktet lägger motioner angående privat drift i välfärden,<sup>7</sup> men tätorten Jönköping dominerar, som framgår av namnet, starkt Jönköpings län och partidistrikt.

Stockholms arbetarekommun (vilka som tidigare nämnts är ett eget partidistrikt och inte en del av Stockholms läns partidistrikt) delar kritiken och kopplar den explicit till frågan om partiets portalparagraf som omformulerats i förslaget till nytt partiprogram: »Så kan exempelvis skrivningarna kring funktionsocialismen, 'de gamla socialiseringstankarna' och synen på ägandet uppfattas som om socialdemokratin inte överhuvudtaget kan se behov av ny offentligt ägd verksamhet.« (Motion 56, s. 124). Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det inte förvånande att Stockholms arbetarekommun intar en förhållandevis kritisk inställning till privat drift, vilket skiljer »staden« från »länet« (Stockholms läns partidistrikt). Man kritiserar delar av förslaget till partiprogram för att ge »en tämligen oförbehållsam hyllning av privata alternativ i offentligt finansierad verksamhet. Stockholms Arbetarekommun kan inte stämma in i detta oreserverade bejakande av den ökande andelen privata entreprenörer. /.../ Det finns dock centrala delar av den offentliga sektorn där konkurrens och vinstintresse aldrig kan tolereras. Detta gäller stora delar av vården och omsorgen« (Motion 56, s. 128).

*Folkrörelsetraditionen* präglar andra inlägg. Om man ser bortom de konkreta förslagen är det tydligt att 1) många representanter från Stockholms läns och Östergötlands partidistrikt tycker att driftformen i sig inte är central och 2) att privat drift – här främst friskolorna – är här för att stanna.

Stockholms läns partidistrikt (motion 403, s. 74) skriver att »Debatten om skolan handlar i dag väldigt mycket om fristående skolor är det stora Hotet eller Lösningen på de flesta problem«. De framför vidare

---

7. Däremot lägger Eksjö arbetarekommun som ingår i Jönköpings partidistrikt motioner som bland annat talar om att »de kooperativa idéerna måste ges möjligheter att tillämpas i den gemensamma verksamheten liksom i arbetslivet i övrigt (motion 38, s. 93)«. Inom Jönköpings län finns alltså också företrädare för folkrörelsetraditionen.



att skoldebatten riskerar att i alltför hög grad handla om skolans struktur och ägandeformer. I samma motion hävdar distriktet också att »fristående skolor har kommit för att stanna och att de spelar en viktig roll i skolsystemet, idag och i framtiden«. Samtidigt vill de distansera sin inställning till friskolor från de borgerliga partiernas och ser »exempel på moderatledda kommuner som drivs av en ideologisk förblindning och överlåter stora delar eller t.o.m. hela skolverksamheten till privatägda fristående skolor t.o.m. i strid med föräldrar och personal«.

I motion 358 argumenterar Stockholms läns partidistrikt vidare för att socialdemokratin behöver genomdriva förändringar av de verksamheter som drivs i offentlig regi. »Dessa måste inte se exakt lika ut eller fungera likadant överallt. Däremot måste utgångspunkten självfallet vara att alla medborgare skall garanteras likvärdig kvalitet«. Men man betonar också att variationen inom den offentliga sektorn kan öka genom att man prövar fler former för verksamheterna än ren förvaltningsdrift eller privata aktiebolag. »Icke vinstgivande företag, stiftelser och ideella sammanslutningar kan vara en väg att pröva liksom den kooperativa idén« (s. 24). Avslutningen är en tydlig markering att det finns drag av folkrörelsedemokratiska tankegångar i argumentationen, även om Stockholms läns partidistrikt inte är lika översvalande i tonen som det jämtländska partidistriktet.

En motion (360, s. 26–27) från Östergötlands partidistrikt antyder snarare än tydliggör explicit sitt försvar för privat entreprenad. De hävdar att »många politiker ser det som sin uppgift att förvalta systemen och organisationen – inte ställa krav på dem utifrån deras uppdrag att möta medborgarnas behov /.../«. Distriktet är vidare »uppriktigt bekymrade över skillnaderna i hur vi socialdemokrater ser på och beskriver det offentliga åtagandet« och känner sig tvungna att höja sin röst »när system, position, makt och struktur ska »ha sitt«, när vårt partiprogram försvarar system och struktur och när dialogen utelämnar människors behov«.

I en motion (465, s. 157) om vård skriver Östergötlands partidistrikt vidare att de, »vill skapa förutsättningar för driftformer inom vården med en mera fristående ställning från huvudmannen men fortsatt offentligt ägande. Detta kräver ny lagstiftning för t.ex. rörelsedrivande stiftelser. Möjligheter för anställda i kommuner och landsting att överta verksamhet och erhålla avtal med olika huvudmän. Särskilt inom

primärvård ser vi det som den främsta vägen att skapa ett mera mångfaldigt ägande«. Hänvisningarna till fristående stiftelser och personalkooperativ antyder folkrörelsedemokratiska tankegångar och viljan att minska det offentliga ägandet (skapa ett mer mångfaldigt ägande) är en tydlig markering av att östgötarna inte är statsocialister.

Mest explicit blir man dock i debatten om skolan: »Det är roligt att vi nu har kommit till den punkt i skoldebatten där vi kan diskutera politikens innehåll på skolans område. Det var ju det som många av oss efterlyste i går när vi talade om driftsformer och de fristående skolorna«. Representanten framför också i ett uppskattande omdöme att kongressen fattat beslutet att säga »nej till det kommunala vetot« mot friskoleetablering (Kent Waltersson, Östergötland). Ståndpunkten tydliggör att representanten prioriterar en mångfald i skolutbudet framför kommunalt inflytande över etablering av nya fristående skolor, vilket är helt i linje med den folkrörelsedemokratiska tanken att individens möjlighet att påverka sin egen situation är det centrala värdet.

*Jämtlands partidistrikt* lägger vid sidan om motionen om det framtida partiprogrammet, vars innehåll redovisades ovan, ingen motion om privat drift i välfärden. Arbetarekommunerna är också relativt passiva. Som tidigare nämnts har distrikt och kommuner som i stort stödjer partiledningens förslag mindre anledning till aktivitet än de som försöker ändra kursen. Strömsunds arbetarekommun lägger dock en motion med en tydlig markering mot nyliberal privatisering. Men tonen blir dock tydligt folkrörelsedemokratisk i en av motionernas yrkande: »Den valfrihet och de olika alternativ, som kommunerna idag erbjuder, är viktiga för att var och en ska kunna få den typ av vård och omsorg eller undervisning efter den pedagogiska modell som bäst passar de egna behoven och förutsättningarna. Elever, lärare, patienter och anhöriga måste också kunna påverka verksamhetens uppläggning och det löpande vardagsarbetet. Rätten till valfrihet innefattar också möjligheten till ekonomiskt stöd för demokratiskt styrda verksamheter som drivs av annan huvudman än kommun/landsting, t.ex. kooperativ, men villkoret är att de inte drivs som privata företag med vinstintresse samt att de följer samma regler som de kommunala« (Motion 102 s. 206, jfr motion 425).

## SLUTSATSER OM PARTIDISTRIKTENS STÅNDPUNKTER

Liksom jag tidigare konstaterade när det gällde riksdagskandidaternas attityder finner jag när det gäller partidistriktet att de varierande socialdemokratiska attityderna till privat drift inom välfärden har en tendens att bilda geografiska kluster. Åter är Stockholms läns och Östergötlands partidistrikt starkt positiva, men kongressmotionerna visar – till skillnad från Valpejls attityddata – att också Jämtland är starkt positiva. Eftersom partidistriktets kongressmotioner har antagits genom ett kollektivt beslut klassificerar jag Jämtlands partidistrikt som ett folkrörelsedemokratiskt inspirerat distrikt. Inget av distriktet kräver att portalparagrafens socialiseringsidéer ska bevaras i det nya partiprogrammet.

Kongressmotionerna från Jönköping är, precis som riksdagskandidaternas attityddata, starkt negativa till privat drift i välfärden. Liksom Stockholms stad och Skåne argumenterar Jönköping också för att portalparagrafens tal om socialisering bör kvarstå i det nya partiprogrammet. Skåne och Stockholms stad var dock ganska genomsnittliga när det gällde riksdagskandidaternas attityder. Blekinge var däremot allra mest negativt när det gällde riksdagskandidaternas attityder, men partidistriktet är passivt och bara Karlskrona arbetarekommun lägger motioner på dessa områden, men dessa är å andra sidan tydligt negativa (Motion 347 och 411).

Sammantaget finns en överlappning mellan riksdagskandidaternas attityder och de synpunkter deras partidistrikt ger uttryck för i sina kongressmotioner, trots att materialen har samlats in med nästan tio års mellanrum. Det är i sig inte förvånande, men det understryker att skillnaderna mellan partidistrikt är verkliga och betydande. Jag vill hävda att de två materialen kompletterar varandra: kongressmotionerna är ett mycket rikare material, men många partidistrikt (och arbetarekommuner) lägger inga motioner. Attityddata å andra sidan ger en mycket bättre täckning av partidistriktet. Detta klargör att de idealtyperna näraliggande ståndpunkter som uttrycks i kongressmotionerna från några partidistrikt också är ytterlighets synpunkter när material finns som belyser ståndpunkterna i alla partidistrikt. Förväntningen inför analysen i nästa avsnitt är därför att Stockholms läns, Östergötlands och Jämtlands partidistrikt har en betydande andel kommuner som privatiserar mer än statistiskt förväntat, medan

partidistriktet i Jönköping, Blekinge, Stockholms stad och Skåne har lagt ut mindre andel av verksamheten på entreprenad än statistiskt förväntat.

## Privata entreprenader i socialdemokratiskt styrda kommuner

I detta avsnitt analyserar jag huruvida de partidistrikt som enligt tolkningen ovan av attityddata och/eller kongressmaterial kan betecknas som relativt privatiseringsvänliga också kännetecknas av förhållandevis många kommuner med hög privatiseringsandel. Jag väljer att titta på perioden 1998–2006. Den typ av data jag använder finns inte före 1998, och efter 2006 får väldigt många kommuner en borgerlig majoritet. Eftersom jag vill undersöka i vilken mån variationen mellan kommuner kan förklaras av att socialdemokratiska politiker i olika kommuner tycker olika, är privatiseringsdata primärt intressanta för perioder med stor andel socialdemokratiskt styrda kommuner. Under perioden ökar privatiseringsandelen generellt sett kraftigt.

Det råder viss osäkerhet om datas tillförlitlighet. Därför arbetar jag huvudsakligen med den enskilda kommunens genomsnittliga privatiseringsandel för perioden 1998–2006 och bara undantagsvis med en enskild observation/år. Det är inte heller de enskilda kommunernas agerande i sig som jag söker information om, utan jag vill se om det finns tydliga skillnader mellan olika partidistrikt (som brukar bestå av 5–33 kommuner). Detta gör att risken för att osystematiska mätfel påverkar mina resultat bör vara relativt liten.

Det finns anledning att tro att det är lättare att etablera en marknad för välfärdsservice i storstäder än i glesbygdskommuner. Därför är det mer förvånande om en liten socialdemokratiskt styrd kommun har privatiserat en viss andel av verksamheten än om en större kommun har privatiserat samma andel av verksamheten. Jag beräknar därför den förväntade privatiseringsandelen utifrån två variabler: vänsterblockets politiska styrka (röstandel) i en kommun och kommunens befolkningsstorlek.<sup>8</sup>

---

8. Den förväntade privatiseringsandelen har beräknats genom en linjär regression (GLM) med två förklarande variabler: den logaritmerade andelen röster för Social-

I tabell 7.2 redovisas länens/partidistriktens genomsnittliga skillnad mellan den faktiska privatiseringsandelen och den förväntade. I den första kolumnen redovisas den genomsnittliga avvikelser för alla kommuner som ingår i området, oavsett om de styrs av de borgerliga partierna eller vänsterpartierna. I den tredje kolumnen redovisas samma avvikelse, men endast för de kommuner där Socialdemokraterna ingår i styret under hela den studerade perioden. Om de båda kolumnerna visar ungefär samma resultat har vi anledning att vara mer säkra på resultatet än om värdena visar betydande skillnader. Dessa båda kolumner kompletteras med information om antalet kommuner som ingår i beräkningen av respektive värde. Resultat som bygger på få kommuner är mer osäkra än andra.

Tabell 7.2 ger ett ganska starkt stöd för min hypotes: De tre partidistrikt – Stockholms län, Jämtland och Östergötland – som hypotesen förutspådde skulle ha en större andel privat drift än förväntat visar sig ha just detta. Avvikelserna är dessutom större än för alla andra län/partidistrikt och detta gäller såväl resultaten för samtliga i partidistriktet/länet ingående kommuner som för den delgrupp som styrs av Socialdemokraterna under hela perioden. Socialdemokraterna i dessa delar av landet är alltså relativt positiva till privat drift i välfärden, det framgår av såväl deras attityder som deras agerande. Denna del av hypotesprövningen är viktigast eftersom den motsäger den litteratur som dominerar det existerande forskningsläget (se kapitel 5 i denna bok, jfr Korpi 1978, Esping-Andersen 1990).

Men också mönstret för de tre partidistrikt som min hypotes förutspådde skulle ha en mindre andel privat drift än statistiskt förväntat – Blekinge, Jönköping och Skåne – stämmer relativt väl. Alla tre uppvisar en mindre andel privat drift än statistiskt förväntat och avvikelserna för de två förstnämnda är störst i landet. Detta gäller resultaten

---

demokraterna och Vänsterpartiet och den logaritmerade befolkningsstorleken i kommunen. Resultatet är inte särskilt känsligt för den exakta formuleringen av de två förklaringsvariablerna när det gäller partidistriktens vars argumentation präglas av folkrörelsetraditionen. De tre länen skiljer sig från de andra till och med om privatiseringsandelen beräknas enskilt för såväl röstandelen som befolkningsandelen. Resultaten är betydligt känsligare när det gäller de fyra partidistriktens vars argumentation präglas av den statssocialistiska traditionen, särskilt då för Stockholms arbetarekommun.

**Tabell 7.2.** Länens genomsnittliga avvikelse från det förväntade (utifrån partiets röstandel och kommunernas befolkningsstorlek).

	Genomsnittlig avvikelse (alla)	N	Genomsnittlig avvikelse S-styre alla år	N
<b>Stockholms län</b>	<b>7,25</b>	<b>23</b>	<b>4,23</b>	<b>6</b>
<b>Jämtland</b>	<b>1,48</b>	<b>8</b>	<b>2,56</b>	<b>5</b>
<b>Östergötland</b>	<b>1,73</b>	<b>13</b>	<b>2,09</b>	<b>5</b>
Norrbottnen	0,58	15	1,42	10
Södermanland	1,58	9	-0,14	4
Värmland	-0,08	16	1,03	10
Västmanland	0,04	10	0,44	6
Uppsala	-0,4	7	0,07	4
Örebro	-0,19	12	-0,55	10
Västernorrland	-0,5	7	-0,67	4
Gävleborg	-1,08	10	-0,14	4
Dalarna	-1,14	14	-0,22	4
Kronoberg	-1,05	8	-0,44	4
<b>Skåne</b>	<b>-0,8</b>	<b>33</b>	<b>-0,82</b>	<b>10</b>
Västerbotten	0,30	14	-2,09	3
Kalmar	-1,53	12	-1,00	5
V:a Götaland	-1,76	49	-1,62	12
Halland	-2,26	6	-1,29	1
<b>Blekinge</b>	<b>-2,31</b>	<b>5</b>	<b>-2,20</b>	<b>4</b>
<b>Jönköping</b>	<b>-2,26</b>	<b>13</b>	<b>-3,26</b>	<b>3</b>
<b>Totalt</b>		<b>284</b>		<b>114</b>

Not: Gotlands och Stockholms stad arbetarekommuner är också partidistrikt, men är inte med i tabellen eftersom antalet kommuner i dessa partidistrikt bara är en.

Källor: SCB Privatiseringsdata och SCB/Valmyndigheten Valdata.

för samtliga i partidistriktet/länet ingående kommuner som för den delmängd kommuner som styrs av Socialdemokraterna under hela perioden. Givet hur starkt Skånes partidistrikt i kongressmotionerna argumenterade mot privat drift i välfärden är det dock något förvånande att länet befinner sig något högre i tabellen.

I tabell 7.2 redovisas genomsnittsvärden, men det finns alltid en risk att de påverkas starkt av enskilda extremvärden. Därför diskuterar jag närmast mönstren bland kommunerna inom de nämnda partidistrikten. Bland de folkrörelsedemokratiskt inspirerade distrikten har i *Stockholms läns* partidistrikt tio av de totalt 25 arbetarekommunerna en privatiseringsandel som ligger över den förväntade (regressionslinjen) trots minst åtta års socialdemokratiskt maktinnehav under perioden. I *Östergötlands län* återfinns fem av totalt sex kommuner med vänsterstyre i samtliga tre mandatperioder över regressionslinjen. I *Jämtland* ligger sex av åtta kommuner över regressionslinjen, varav fem har en stabil vänstermajoritet under samtliga år. Jag vill därför påstå att det går att se ett mönster, inte bara resultatet av någon enstaka kommuns avvikande agerande eller av slumpmässiga mätfel. Vidare finns ingen kommun inom dessa tre partidistrikt som avviker mer än en standardavvikelse från regressionslinjen i negativ riktning. I de tre partidistrikten finns sammanlagt 17 kommuner som styrs av Socialdemokraterna under hela perioden 1998–2006. I genomsnitt är privatiseringsandelen i dessa kommuner mer än dubbelt så hög vid periodens slut som den var i början av perioden.<sup>9</sup> Sammantaget måste resultatet för dessa tre län sägas vara ett tydligt stöd för min hypotes.

Vad gäller de statssocialistiskt inspirerade partidistrikten var resultaten för Jönköping och Blekinge ganska entydiga och i enlighet med min hypotes. Resultaten för Skåne behöver dock diskuteras mer i detalj, liksom Stockholms stads arbetarekommun. *Stockholms stad* har en oväntat stor privatiseringsandel (+5,3). Men detta är bara en enskild observation som dessutom har en extrem karaktär eftersom distriktet har Sveriges klart största befolkning, vilket gör resultatet osäkert. Kommunen styrdes dessutom av de borgerliga partierna under perioden 1991–94 och detta skulle kunna förklara privatiseringsandelens

---

9. Medianen för ökningen är 65 procent.

höga nivå eftersom motsvarande analys visar att privatiseringsandelen var oväntat hög också 1998 (+3,7). Vidare ökade privatiseringsandelen med 61 procent under perioden med borgerligt styre (1998–2002) och bara med 1 procent under den därpå följande perioden med vänstermajoritet. Socialdemokraterna har alltså inte expanderat den privata verksamheten, vilket hade varit en indikation på att min hypotes är felaktig. De har inte heller minskat den, men detta resultat motsäger inte hypotesen. Sammantaget ger Stockholms stad vare sig stöd för eller evidens mot min hypotes.

*Skåne* är det mest tveksamma fallet. Jag diskuterar nedan de kommuner som avviker från min hypotes. Tre kommuner har en privatiseringsandel som är mer än en standardavvikelse över den förväntade (regressionslinjen) trots att de styrts av socialdemokraterna i två av de tre studerade mandatperioderna: Helsingborg, Perstorp och Ystad. De stora kommunerna Malmö och Lund befinner sig båda i närheten av regressionslinjen, vilket är förvånande eftersom dessa båda arbetarekommuner som framgått ovan var mycket aktiva privatiseringsmotståndare på partikongressen 2001.

Till saken hör dock att såväl Helsingborg, Lund, Malmö, Perstorp som Ystad styrdes av de borgerliga partierna under perioden 1991–94. Det är därför möjligt att den höga nivån på privatiseringsandelen har sin bakgrund i detta förhållande. Tyvärr har jag inte privatiseringsdata före 1998, men en regressionsanalys för år 1998 visar att dessa kommuners privatiseringsandelar var höga eller mycket höga redan 1998: Helsingborgs var 6,5, Ystads 4,3, Perstorps 2,7, Malmös 1,4 och Lunds 0,9 procentenheter högre än förväntat. Detta talar för att förklaringen till dessa kommuners höga privatiseringsandel delvis och i något varierande grad beror på de borgerliga kommunledningarnas politik 1991–94.

Ytterligare en indikator på att den höga nivån på privatiseringsandelen inte beror på de lokala socialdemokraterna är att expansionen i Perstorp och Ystad var 17 respektive 2,33 gånger större under det borgerliga styret 1998–2002 än under det socialdemokratiska 2002–2006. I Lund och Helsingborg var expansionen väldigt begränsad under båda dessa perioder (totalt 10 respektive 5 procent). Det knepigaste fallet är Malmö där expansionen var 51,3 procent mellan 1998 och 2006 trots att kommunen under hela perioden styrdes av



Socialdemokraterna. Även om detta är förvånande med tanke på retoriken från Malmös arbetarekommun, så måste värdet sättas i relation till de privata entreprenadernas genomsnittliga ökning i Sverige mellan 1998 och 2006 som var 80,4 procent. Detta gör att fallet trots allt inte är något riktigt starkt motargument mot min hypotes.

Sammantaget ger de statssocialistiskt orienterade partidistrikten inte alls samma starka stöd för min hypotes som de folkrörelseorienterade distrikten. Det verkar vara svårare att leva som man lär för privatiseringsmotståndarna, åtminstone under denna period som allmänt kännetecknas av en stark tendens till tillväxt av privata entreprenader i välfärden. I kombination med hypotesens starka stöd från de tre partidistrikten av folkrörelsetradition drar jag dock slutsatsen att socialdemokraternas idétraditioner har betydelse för omfattningen av privata entreprenader i kommunerna.

Skillnaden mellan den faktiska privatiseringsandelen och den förväntade i de olika partidistrikten samvarierar starkt med de av partidistrikten nominerade riksdagskandidaternas attityder i Valpejl. När sambandet beräknas för samtliga kommuner är värdet högt ( $r=0,78$ ) och det blir ännu starkare för den grupp kommuner som under hela perioden styrs av Socialdemokraterna ( $r=0,84$ ). Sambanden indikerar ganska tydligt att de lokala socialdemokraternas attityd till privatisering har betydelse för privatiseringarnas omfattning både när partiet är med och styr kommunerna och när det inte gör det.<sup>10</sup> Med den tradition av konsensuspolitik som finns på många håll i kommunalpolitiken är det senare inte så förvånande som det först kan verka.

Den enskilda socialdemokratiskt styrda kommun som avviker klart mest från regressionslinjen genom att ha en högre privatiseringsandel är Sundbyberg. Under perioden 1982–2002 hade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tillsammans i genomsnitt 53,7 procent av rösterna och ändå var privatiseringsandelen 2001 så hög som 11,3 procent. Därför ges närmast en kortfattad beskrivning av utvecklingen i kommunen.

---

10. Jag har i ytterligare analyser lagt till en tredje förklaringsvariabel som mäter huruvida Socialdemokraterna ingår i kommunernas styre. Förklaringsvariabeln är dock inte signifikant och ökar inte heller den förklarade variansen.

**ETT EXEMPEL: SUNDBYBERGS KOMMUN**

Det socialdemokratiska partidistriktet Stockholms län kännetecknas som nämnts av att man är förhållandevis positiv till privatisering i välfärden. Sundbyberg präglas av ett långt och obrutet socialdemokratiskt maktinnehav. Kommunen hade tidigare en tydlig industriarbetarkaraktär men under de senaste decennierna har industrierna i stor utsträckning flyttat från staden och kommunen förändrats från en arbetarstad till en tjänstemannastad. Så sent som i 1982 års val fick Socialdemokraterna egen majoritet i kommunfullmäktige, men numera väger det nästan jämnt mellan blocken. Efter 2006 års val styrdes Sundbyberg för första gången av en borgerlig koalition.

Under valperioden 1991–1994 hade Socialdemokraterna dock ett samarbete med Folkpartiet. Då infördes entreprenader inom äldreomsorgen, vilka är en viktig faktor bakom den höga andelen av verksamhet som bedrivs i enskild regi. I sin doktorsavhandling skriver Johan Lantto att samarbetet med Folkpartiet dock knappast är hela förklaringen bakom privatiseringsgraden. Andra delar av förklaringen måste sökas inom socialdemokratin: »Enligt kommunfullmäktiges ordförande Elaine Kristensson (s) var det av någon anledning aldrig kontroversiellt med entreprenader inom socialdemokratin i Sundbyberg« (Lantto 2005, s. 60). Exemplet är ytterligare en indikation på att privatiseringsattityden hos socialdemokratin i vissa fall är positiv och en förklaring till att en förhållandevis omfattande privatisering genomförs.

En tentativ idé är vidare att Sundbybergs ekonomiska förändring kan tänkas vara representativ för fler kommuner som kommer att omfatta föreställningar som har en folkrörelsedemokratisk karaktär. Det finns andra exempel på kommuner som har en betydligt större andel privat drift än förväntat utifrån vänsterblockets röstandel och befolkningsstorlek som genomgått en motsvarande omvandling av det lokala näringslivet, till exempel Norrköping och Västerås.

**Slutsatser**

I kapitlet har jag undersökt om socialdemokrater i olika delar av landet har olika privatiseringspreferenser. Att socialdemokratin rymmer olika tankeriktningar har uppmärksammats i tidigare forskning, men

ansatsen att försöka koppla dessa tankeriktningar till frågan om varför kommuner i olika delar av landet driver en varierande politik är ny.

Tre typer av material har använts. Först redovisas de privatiseringsattityder som partiets riksdagskandidater offentligt redovisat inför 2010 års val (Valpejl). Ett andra material som belyser attityder är partidistriktens kongressmotioner, vid kongressen 2001. Materialet kompletterar varandra och ger tillsammans en rimligt god bild. Båda materialtyperna visar att Stockholms läns och Östergötlands partidistrikt är relativt positiva till privata entreprenader. Jämtlands partidistrikts relativt positiva attityd framträder inte så tydligt i Valpejl, men desto klarare i kongressmaterialet.

Det tredje använda materialet är registerdata som beskriver i vilken grad kommunernas verksamhet bedrivs av privata utförare. Jag har funnit vissa belägg för att den lokala socialdemokratins anknytning till den statssocialistiska eller folkrörelsedemokratiska idétraditionen är av betydelse för privatiseringens faktiska omfattning i kommunerna. I Stockholms läns partidistrikt och Östergötlands partidistrikt har man genomfört en relativt långtgående privatisering, också i kommuner som Sundbyberg, Södertälje, Linköping och Norrköping där Socialdemokraterna i allmänhet har styrt tillsammans med Vänsterpartiet. I Jämtland är den faktiska privatiseringen högre än i någon annat län i Norrland, det vill säga än i andra län med liknande geografiska och befolkningsmässiga villkor. Nästan alla jämtländska kommuner med en stark socialdemokratisk dominans har en klart högre privatiseringsandel än förväntat utifrån andelen röster på vänsterblocket och befolkningsstorlek.

I Valpejls attityddata framträder Jönköpings och Blekinges partidistrikt som mest negativa till privat drift inom välfärden. Också i partikongressmotionerna framträder Jönköping som en skarp kritiker, medan Blekinge inte lagt någon motion. Arbetarekommunen i länets största kommun – Karlskrona – är dock tydligt kritisk. Andra partidistrikt som intar en tydligt negativ ståndpunkt till privat drift vid kongressen är Stockholms arbetarekommun och Skånes partidistrikt. Deras negativa ståndpunkter framträder inte lika tydligt i attityddata, men här måste kongressmaterialet sägas väga tyngre eftersom partidistriktet fattat kollektiva beslut om att sända in motionerna till partikongressen i sitt namn.

De negativa attityderna återspeglas också i privatiseringsbeteendet. I Blekinge och Jönköpings län är den privata driften inom välfärdssektorn av ringa betydelse. I Skåne har kommuner med socialdemokratisk dominans med några få undantag en lägre privatiseringsandel än förväntat (regressionslinjen). Den statistiska analysen av Stockholms stad präglas av osäkerhet, men det är tydligt att ökningen av entreprenadernas omfattning huvudsakligen ägt rum under perioder med borgerligt styre, vilket gör att fallet inte talar emot min hypotes.

Slutsatserna i detta kapitel är tentativa men för hypotesen lovande. Resultatet är att socialdemokratiens två idétraditioner samvarierar med skilda privatiseringsattityder och varierande privatiseringsbeteende. Partidistrikt (län) som har en oväntat hög privatiseringsandel visar sig också vara bärare av idéer från folkrörelsetraditionen. Jag har inte visat att relationen är kausal, men detta tyder på att idéer har en politisk betydelse (jfr Blyth 2002). Detta betyder att mina resultat skaver mot tesen i kapitel 6 att det har betydelse huruvida kommunpolitikerna har yrkeserfarenhet från kommunal sektor eller privat sektor. Resultaten är dock inte direkt motstridande: om ledamöter med vissa individuella egenskaper är vanliga i vissa geografiska områden men ovanliga i andra, eventuellt som en effekt av att personer med just dessa egenskaper eller ståndpunkter släpps fram i en viss lokal partikultur, är de två förklaringarna förenliga.

I förhållande till kapitel 5 i denna bok tyder mina resultat på att en av de saker de tar för givet (att ett parti bär en och endast en ståndpunkt i en fråga) inte alltid bör tas för givet. I relation till tesen om spridning i kapitel 4 i denna bok ger mitt kapitel anledning att tro att de geografiska kluster av kommuner med relativt hög privatiseringsandel som de finner i vissa fall skulle kunna bero på hur Socialdemokraterna (och kanske även andra partier) har organiserat sitt interna beslutsfattande på regional nivå.

Men ytterligare studier av partikongressmaterial behöver göras för att undersöka om de ovan nämnda partidistriktens ståndpunkter är rimligt stabila över tid, samt för att ta fram information om fler partidistrikt. Tyvärr läggs dock ganska få motioner om privat drift i välfärden till kongresserna före 2001, vilket gör att detta material inte kan belysa huruvida skillnaderna inom partiet var betydande före denna tidpunkt. Det hade annars varit särskilt intressant att spåra Social-

demokraternas roll i de privata alternativens tidiga expansionsfas. Det är mer anmärkningsvärt om Socialdemokraterna medverkar till en initial expansion än om de vid en senare tidpunkt inte kraftigt minskar verksamheten i privat drift (Korpi 2006, Pierson 1994, Lindbom 2011; jfr kapitel 2 i denna bok).

Men den existerande forskningen kan bidra med information som tyder på att några distrikt har varit statssocialistiskt orienterade under ganska lång tid. Vid den socialdemokratiska partikongressen 1990 togs – liksom 2001 – ett nytt partiprogram som omformulerade portalparagrafen något. Kritiker från bland annat gamla bekanta som Stockholms och Lunds arbetarekommuner argumenterade i kongressmotioner mot det nya programförslaget eftersom de ansåg att det tonade ner ägandets betydelse. Efter att partiledare Ingvar Carlsson på kongressen hade försvarat förändringen ställde ett kongressombud från Stockholm arbetarekommun frågan: Om ägandet verkligen är så ointressant, »(v)arför kan vi då inte släppa in kapitalismen i välfärdsproduktionen rakt in i den offentliga sektorn?» (citerat i Teorell 1998, s. 241).

Gissningsvis skulle ombudet i fråga i dag hävda att det senare har hänt. Skiljelinjen inom partiet har i alla fall förskjutits från att gälla privat drift eller inte vid partikongressen 2001 till att vid partikongressen 2013 gälla frågan om ett vinstförbud. Redan en ytlig analys av kongressmaterialet förefaller visa att de partidistrikt och de idétraditioner som min analys har fokuserat på spelade en viss roll också vid denna senare tidpunkt. Kongressbeslutet 2013 blev en kompromiss och togs genom acklamation, men dess förspel visar att flera statssocialistiskt inspirerade partidistrikt var tydligt pådrivande för ett vinstförbud medan några folkrörelsedemokratiskt inspirerade partidistrikt hade argumenterat för partiledningens förslag: att tydliga kvalitetskrav bör införas så att ingen vinst skall kunna göras på bekostnad av verksamhetens kvalitet (*Sydsvenskan* 5 april 2013, *Dagens Nyheter* 4 april 2013, Socialdemokraterna i Stockholms län och Socialdemokraterna i Östergötland).

Men även om det alltså finns tecken på att idétraditionerna präglar vissa partidistrikts agerande över ganska lång tid så behövs mer forskning om detta. En annan intressant fråga för vidare studier är varför den ena snarare än den andra idétraditionen kommer att präglade det

socialdemokratiska partiet i en bestämd del av landet. När det gäller Jämtlands dragning åt den folkrörelsedemokratiska idétraditionen är en hypotes att konkurrensen från syndikalisterna, vars bärande idé är organisering underifrån, har haft en betydelse (Jansson 2012). Vad gäller Östergötland och Stockholm är en hypotes att avindustrialiseringen kommit att förändra såväl socialdemokraternas typiska väljare som partiaktiva från traditionell industriarbetarklass till tjänstemän och medelklass (jfr Lantto 2005).

En annan fråga för framtida forskning är att undersöka i vad mån Socialdemokraterna aktivt drivit på privatiseringen i vissa kommuner. Troligen är fallstudier det mest fruktbara angreppssättet för sådana studier. Fall som Sundbyberg och de andra fjorton kommunerna med obrutet socialdemokratiskt maktinnehav 1994–2006 som ändå har en mycket högre privatiseringsandel än förväntat (regressionslinjen), är särskilt relevanta. Förutom att fallstudierna tydligare kan belysa Socialdemokraternas faktiska agerande än sambandsanalyser är de också mindre känsliga för mätfel av privatiseringen eftersom dess exakta storlek är mindre betydelsefull än åtgärdens riktning.

Frågan om Socialdemokraternas agerande på lokal nivå är central eftersom det knappast längre är relevant att tala om den svenska välfärdsstaten när det gäller vård, skola och omsorg. Sverige har i dag snarare 290 välfärdskommuner. Liksom det tidigare fanns ett socialdemokratiskt parti med ett avgörande inflytande över välfärdsstaten finns i dag 290 socialdemokratiska arbetarekommuner som i allmänhet har ett stort inflytande över den lokala välfärdspolitiken. För att förstå vad som händer i välfärdskommunerna behöver vi således veta mer om partierna på lokal nivå. Jag har i kapitlet försökt att bidra till detta genom att undersöka vad den interna variationen inom det socialdemokratiska partiet betyder för välfärdens organisering.

## Referenser

- Antman, P. (red.), (1993). *Systemskifte: Fyra folkhemsdebatter*. Stockholm: Carlsons.
- Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Hallgren T., I. Hilborn och L. Sandström (1997). *Kommunala driftentreprenader*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Jansson, J. (2012). *Manufacturing Consensus*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Korpi, W. (1978). *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*. Stockholm: Prisma.
- Korpi, W. (2006) »Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism«. *World Politics*, 58 (2), s. 167–206.
- Lantto, J. (2005). *Konflikt eller samförstånd?* Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Lewin, L. (1967). *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lindbom, A. (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lindbom, A. (2011). *Systemskifte?* Lund: Studentlitteratur.
- Mellbourn, A. (1986). *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Millares M. (2013). »Om offentligt och privat«. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 114 (4), s. 499–522.
- Montin, S. (1992). »Privatiseringsprocesser i kommunerna«. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 95 (1), s. 31–57.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Socialdemokraternas partikongress 2001. Kan laddas ned från (2013-09-23): <http://www.socialdemokraterna.se/Var-politik/Arkiv/Kongresser-och-konferenser/Vasteraskongressen-2001/>
- Socialdemokraterna i Stockholms läns partidistrikt, distriktskongress 2013. Kan laddas ned från (2013-09-23): <http://www.socialdemokraterna.se/System/sok/?q=stockholms%201%C3%A4ns%20distriktskongress%202013>
- Socialdemokraterna i Östergötlands partidistrikt, remissyttrande över programkommissionens förslag till nytt partiprogram inför partikongressen 2013. Kan laddas ned från (2013-09-23): <http://programkommissionen.wordpress.com/2012/12/18/remissvaren/partidistriktens-remissvar-2/>
- Swenson, P. (2002). *Capitalists Against Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Teorell, J. (1998). *Demokrati eller fätalsvälde?* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Tingsten, H. (1941/1967). *Den svenska socialdemokratins idéutveckling (band 1)*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Trydegård, G.-B. (2001). »Välfärdstjänster till salu«, i Szebehely, M. (red.), *Välfärdstjänster i omvandling*. Kommittén Välfärdsboksut. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes.
- Trägårdh, L. (2007). »The Civil Society Debate«, i Trägårdh, L. (red.), *State and Society in Northern Europe*. Oxford: Berghahn books.