

Linnéa Henriksson

Ger uppdraget åsikten?

Positionens betydelse för uppfattningar
om välfärdsorganisering i finländska kommuner





Linnéa Henriksson

Politics magister, Åbo Akademi, 2001

Politics licentiat, Åbo Akademi, 2004

Pärmbild av 200degrees från pixabay.com [11.06.2019] under Creative Commons-licens.

Foto: Koivumäki/Airaksinen, Åbo Akademis bildbank

Åbo Akademi University Press
Tavastgatan 13, FI-20500 Åbo, Finland
Tel. +358 (0)2 215 3478
E-mail: forlaget@abo.fi

Sales and distribution:
Åbo Akademi University Library
Domkyrkogatan 2–4, FI-20500 Åbo, Finland
Tel. +358 (0)2 -215 4190
E-mail: publikationer@abo.fi

GER UPPDRAGET ÅSIKTEN?



Ger uppdraget åsikten?

Positionens betydelse för uppfattningar om välfärdsorganisering
i finländska kommuner

Linnéa Henriksson

Åbo Akademis förlag | Åbo Akademi University Press
Åbo, Finland, 2019

CIP Cataloguing in Publication

Henriksson, Linnéa.

Ger uppdraget åsikten? : positionens betydelse för uppfattningar om välfärdsorganisering i finländska kommuner / Linnéa Henriksson. - Åbo : Åbo Akademis förlag, 2019.

Diss.: Åbo Akademi. - Summary.

ISBN 978-951-765-928-4

ISBN 978-951-765-928-4
ISBN 978-951-765-929-1 (digital)
Painosalama Oy
Åbo 2019

Förord

"Nå bra, nå bra, men fö seint, fö seint" heter det i mitt föräldrahem, när någonting i och för sig glädjande inträffar, men egentligen alldeles för sent. Det samma torde kunna sägas om denna avhandling. Att disputationen dröjt beror inte på själva avhandlingsarbetet. Däremot har jag ägnat tid åt undervisning, förvaltning och en hel del annat; somt frivilligt, annat påtvingat, allting lärorikt. *"Men jag ångrar ingenting av det vi gjorde"* sjöng Kent (Andromeda, 2016) och jag instämmer, både i denna strof och i strofen som följer: *"Du kan komma dit du vill, om du tror på det"*. När jag småningom faktiskt började tro på det, blev avhandlingen också småningom färdig.

Jag har fått hjälp med att tro, på avhandlingen och på mig själv, bland annat av mina föräldrar och min syster, som alltid trott på mig.

av Jari, Oskar, Kasper och Viktor, som accepterat både de böcker och högar som mitt arbete medför och uppenbarligen också de flesta andra av mina egenheter.

av Svenska folkpartiet och dess företrädare samt kommunalpolitiker (av olika partifärg) i bland annat Pargas, Raseborg och andra kommuner, som under många år visat förtroende för mig i flera avseenden.

av en rad nordiska kommunforskare, som gav mig uppslag till den inventering av teorier, som nu finns i kapitel 4, som föreslog institutionalism, som ivrigt diskuterat regressionskoefficienter och som i ett kritiskt skede fick mig att inse att jag inte behöver be om ursäkt för mina texter.

av Marianne Pekola-Sjöblom, forskningschef på Finlandskommunförbund, som bidragit med empiriskt material och goda kommentarer.

av professorerna Anders Lidström och Stefan Sjöblom, två mycket samstämmiga förhandsgranskare, som föreslog ett antal förbättringar som jag försökt ta hänsyn till.

av alla möjliga personer i korridoren på fjärde våningen och en hel del andra runt om i och i närheten av ASA, ingen nämnd, ingen glömd, om än med följande undantag:

av Claus Stolpe, Lauri Rapeli och Åsa von Schoulz, som visat överraskande ihärdigt intresse för processen.

av Marko Joas, som delar mitt intresse för universitetsadministration och vars strategiska blick alltid hittar nya möjligheter.

av Siv Sandberg, som dagligen bidrar med tankevärda insikter och är en ousinlig källa till kunskap om både smått och stort, det förväntade och det alldeles överraskande. *I alla övriga ärenden* kan man med förtroende vända sig till Siv.

av Kimmo Grönlund, som blev min handledare trots att han egentligen inte är intresserad av kommuner och som genom uppmärksamma frågor destillerat fram kontentan i det jag velat få sagt.

av Sari Pikkala, som i egenskap av handledare idkat närläsning av manuskriptet i flera omgångar och som i egenskap av kollega, för varje ärende som kom emot, påminde mig om att fråga mig om det är just jag som skall göra detta just nu och som tog hand om en del av dessa ärenden.

Allt detta är jag, kort och gott, oändligt tacksam för.

Avhandlingen tillägnas alla kommunkramare och kommunalnördar, tjänstemän och politiker, personal och engagerade medborgare, som – var och en ur sitt perspektiv - ägnar timme efter timme, år ut och år in, åt att försöka lösa frågor till förmån för det lokala samhället. Vad vore väl kommunerna utan er?

I Ekenäs, i maj 2019,

Linnéa Henriksson

Sammanfattning

I Finland upprätthålls välfärdstjänsterna av kommunerna. Staten fastställer principerna i lagstiftningen och anvisar ekonomiska ramar, men inom dessa ramar är det kommunala beslutsfattare som besluter om hur bland annat hälsovård, äldreomsorg, skolor och daghem organiseras i praktiken. De kommunala beslutsfattarna tar därmed bland annat ställning till omfattningen av kommunens egen serviceproduktion samt till hur stor andel av servicen som ska skötas genom upphandling av privata tjänster. Politikerna fattar beslut på tjänstemännens beredning och förväntas i sitt beslutsfattande utgå från invånarnas önskemål. Politikernas beslut implementeras av kommunens tjänstemän och personal.

I samhällsvetenskaplig forskning har man vanligen förklarat inställning till välfärdstjänster med ideologisk hållning, med utgångspunkt i en klassisk vänster-höger-indelning, så att personer med vänstervärderingar förväntas försvara den offentliga sektorn, medan man på högerkanten förväntas föredra privata serviceproducenter. Med utgångspunkt i ideologiska förklaringar förbiser man dock att politiker inte enbart agerar i enlighet med sin egen eller partiets uppfattning, utan att de också påverkas av de(t) uppdrag de har. Inom ramen för sitt uppdrag får politiker på olika nivåer insyn, kunskap och erfarenheter som kan antas påverka deras attityder. På samma sätt påverkas invånarna av sina erfarenheter och kommunens anställda, både tjänstemän och övrig personal, av sina arbetsförhållanden och kunskaper. Politiker i olika uppdrag, invånare, ledande tjänstemän och personal kan därmed ha helt olika perspektiv på kommunen och dess verksamhet. Positionens betydelse för åsikter studeras här med utgångspunkt i institutionell teori och politisk socialisation. Positionens självständiga betydelse för åsikter har i tidigare forskning uppmärksamats bara i begränsad utsträckning.

Avhandlingens grundläggande frågor handlar därför om positionens eller uppdragets betydelse för åsikter om organisering av välfärd. Med organisering av välfärd avses här huruvida service produceras i kommunal eller privat regi samt servicens tillgänglighet. I avhandlingen studeras sex olika grupper, som befinner sig i olika position eller ställning i förhållande till kommunen: invånare, fullmäktigeledamöter, styrelsemedlemmar, nämndmedlemmar, ledande tjänstemän samt personal.

Avhandlingens frågeställning utgår från påståendet att *"uppdraget ger åsikten"*, att positionen i organisationen spelar en roll för hur man förhåller sig till hur välfärden organiseras. Härur kan härledas ett antal forskningsfrågor:

- a. Finns det ett samband mellan position och välfärdssyn?
- b. Finns det ett samband mellan partipreferens och välfärdssyn?
- c. Vilken är positionens förklaringskraft i förhållande till andra förklaringsfaktorer, framför allt partipreferens?

I analyserna av positionens och partipreferensens betydelse kontrolleras också för socioekonomiska variabler på individnivå (kön, ålder, utbildning och arbetsgivare) samt för kontextvariabler på kommunnivå (storlek, ekonomisk situation).

Syftet med avhandlingen är att empiriskt testa positionens betydelse och genom det kunna utveckla kunskapen om positionens betydelse för åsikter. Avhandlingen är en kvantitativ studie av attityder till organisering av välfärd i finländska kommuner. Materialet baseras huvudsakligen på enkätdata som insamlats under år 2015 och analyseras genom multivariat statistisk metod.

Avhandlingens resultat visar att positionens betydelse för uppfattningar om hur välfärden ska organiseras är påtaglig men också att partipreferens spelar en stor roll bland dem som föredrar eller företräder partier på den ideologiska vänster-höger-skalans yttersta kanter.

English Summary

The scope of the welfare state and the borderline between public and private belong to the classical question in the social sciences. The welfare system in Finland has traditionally entailed public responsibility, public funding and public service production. In an international perspective, and following the Nordic tradition, an exceptionally large share of welfare services in Finland are produced by the municipalities. The government has fixed the principles in the legislation and assigns financial support but within these boundaries local decision makers decide upon amongst other things how health care, care for elderly, education and child care are organised. Local decision makers thus take decisions on the scope of service production produced by the municipality and consequently the share and the scope of the service production contracted out.

In social sciences attitudes on welfare are usually explained by ideology, following a classical left-right division, with left-oriented persons expected to defend the public sector while right leaning persons have an expected preference to private service providers. An explanation based on ideology overlooks that politicians do not merely act according to their own opinion or to the opinion of the party, but are also affected by the position they possess. Within the office politicians on different levels acquire insight, knowledge and experiences which are assumed to affect their attitudes.

The research problem of this thesis thus builds upon the beliefs of institutional theory claiming that earlier experiences are important. From an institutional point of view the idea that position affects attitudes imply that attitudes and positions in different matters are seen as a consequence of the perspective gained from earlier processes of socialisation and the institutionalisation that takes place when holding a position. The effect of position on attitudes is here studied with institutional theory and theories on political socialisation as framework. Institutionalisation entails that something comes to be regarded as right and reasonable. In this case the (new) institutional perspective implies that the knowledge and the experiences stemming from the position are expected to independently affect prevailing attitudes.

Politicians make decisions based on the preparatory work of civil servants and are supposed to follow the will of the people when making decisions. The decisions are implemented by the municipal civil servants and

personnel. Citizens, municipal civil servants and employees are, analogous to politicians, affected by their experiences of service or working conditions. Thus politicians on different levels, citizens, leading officials and employees might have totally different perspectives on the municipality and its operations.

The independent effect of position on attitudes has in earlier research been noticed only sparsely. The main questions of this thesis investigate the impact of position (as in viewpoint, place) on attitudes on welfare. Welfare is here understood as the organizing of welfare services, whether they are produced by a public (municipal) or private provider and how easily available the service is. Six different groups, in different positions in regard to the municipality, are studied in this thesis: citizens, municipal civil servants and employees and politicians on three levels; members of the council, members of the board and members of committees.

The notion that position affects (welfare) attitudes is a version of Miles' Law, a rule named after an American civil servant who in the end on the 1940s stated that *"where you stand depends on where you sit"*. On this basis the following research questions are addressed:

- a) Is there an association between position and attitudes on welfare?
- b) Is there an association between party preference and attitudes on welfare?
- c) How much of the variation in attitudes can be explained by position, in relation to other explanations, above all party preference?

The analyses of the effect of position and party preference controls for effects of socio economic variables on an individual level (gender, age, education, employer) and of contextual variables on municipal level (population, economic situation).

The aim of this thesis is to empirically test the impact of position and thereby be able to develop the knowledge of the effect of position on attitudes. This thesis is a quantitative study of attitudes to the organizing of welfare in Finnish municipalities. The material is mainly based on survey data, gathered during 2015 and analysed with multivariate statistical methods.

The results show that the impact of position on attitudes on how welfare should be organised is substantial and furthermore that the party preference plays a considerable role among them who prefer or represent parties outermost on the ideological left and right-scale.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----|
| Förord..... | v |
| Sammanfattning..... | vii |
| English Summary | ix |
| Figurförteckning | xiv |
| Tabellförteckning..... | xv |
| 1 Om uppdraget och det perspektiv uppdraget ger..... | 1 |
| 1.1 Ideologi eller position? | 1 |
| 1.2 Olika positioners olika perspektiv | 4 |
| 1.3 De kommunala uppdragen ur terminologisk synvinkel..... | 6 |
| 1.4 Avhandlingens frågeställning och syfte | 8 |
| 2 Välfärdssyn (den beroende variabeln) | 11 |
| 2.1 Organisering av välfärd | 11 |
| 2.2 New Public Management..... | 14 |
| 2.2.1 Tre skäl att studera olika aktörers förhållande till NPM..... | 17 |
| 2.2.2 Erfarenheter av och attityder till NPM | 19 |
| 2.3 Välfärdsorganiseringens grundläggande dimensioner | 23 |
| 3 Teoretiska förklaringar till attityder (de oberoende variablerna)..... | 27 |
| 3.1 Ideologirelaterade förklaringsmodeller | 28 |
| 3.1.1 Partiernas ideologiska bakgrund..... | 29 |
| 3.1.2 Partier som strategiska aktörer | 30 |
| 3.2 Positionsrelaterade förklaringsmodeller..... | 33 |
| 3.2.1 Politisk socialisation | 34 |
| 3.2.2 Institutionell teori..... | 38 |
| 3.2.3 Rollteorier..... | 41 |
| 3.2.4 Uppdragsspecifika perspektiv | 43 |
| 3.2.5 Andra positionsrelaterade perspektiv | 46 |
| 4 Den kommunala kontexten och dess variation..... | 49 |
| 4.1 Kommunernas storlek och ekonomi – läget år 2015 | 50 |
| 4.2 Serviceproduktion och behovet av reformer..... | 54 |
| 4.3 Organisering av beslutsfattande | 56 |
| 4.4 Invånarna och personalen..... | 65 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5 | Hypotesbildning, material och centrala variabler | 67 |
| 5.1 | Möjliga utfall och en hypotes | 68 |
| 5.1.1 | Ideologin förklarar åsikten | 68 |
| 5.1.2 | Positionen förklarar åsikten | 69 |
| 5.2 | Om enkätmaterialen från forskningsprogrammet ARTTU2 | 71 |
| 5.3 | Beskrivning av det empiriska materialet i förhållande till centrala variabler..... | 74 |
| 5.3.1 | Position eller uppdrag..... | 75 |
| 5.3.2 | Partipreferens som uttryck för ideologi..... | 78 |
| 5.3.3 | Socioekonomiska egenskaper | 84 |
| 5.3.4 | Kontextvariabler | 89 |
| 6 | Empirisk analys | 95 |
| 6.1 | Den beroende variabeln: välfärdsuppfattning..... | 95 |
| 6.2 | Bivariata analyser..... | 115 |
| 6.3 | Multivariata analyser..... | 120 |
| 6.4 | Kontrollerande analyser..... | 128 |
| 6.5 | Relationen mellan position och partipreferens..... | 133 |
| 7 | Konklusioner..... | 149 |
| 7.1 | Avhandlingens resultat..... | 149 |
| 7.2 | Invändningar | 154 |
| 7.3 | Avhandlingens bidrag och nya öppningar | 158 |
| | Referenser | 165 |
| | Bilagor | 189 |
| | Bilaga 1: Slutliga kommunvisa svarsprocenter (insamling 18.9–4.12.2015) /Beslutsfattarundersökningen 2015 (Sandberg 2015)..... | 189 |
| | Bilaga 2: Förteckning över operationalisering av variabler | 190 |
| | Bilaga 3: Tabellbilaga | 193 |
| | Bilaga 3.1: Kommunerna enligt antal kriskommunkriterier år 2015..... | 193 |
| | Bilaga 3.2: Linjär regressionsanalys med logaritmerade beroende variabler | 194 |
| | Bilaga 4: Förteckning över variabler i regressionsanalyserna..... | 195 |

Figurförteckning

| | |
|---|----|
| Figur 1: Avhandlingens analysmodell..... | 67 |
| Figur 2: Åsiktsmönster som påverkas av ideologi..... | 69 |
| Figur 3: Åsiktsmönster som följer den representativa demokratis logik..... | 69 |
| Figur 4: Åsiktsmönster som påverkas av position..... | 71 |
| Figur 5: Sammanfattning av relevanta välfärdsreformer | 96 |
| Figur 6: Uppfattningar om organisering av välfärd | 97 |

Tabellförteckning

| | |
|---|-----|
| Tabell 1: Kommunerna som ingår i ARTTU2..... | 73 |
| Tabell 2: Sammanställning av de oberoende variablerna..... | 75 |
| Tabell 3: Operationalisering av uppdrag..... | 76 |
| Tabell 4: Överlappande politiska uppdrag i beslutsfattarenkäten (ViLu2015)..... | 77 |
| Tabell 5: Invånarnas och personalens val av parti i riksdagsvalet 2015..... | 79 |
| Tabell 6: Partipreferens enligt position..... | 81 |
| Tabell 7: Valresultat i kommunal- och riksdagsval 2008–2015..... | 82 |
| Tabell 8: Invånarnas och personalens väljarbeteende..... | 83 |
| Tabell 9: Partipreferens och väljarbeteende..... | 84 |
| Tabell 10: Respondenternas könsfördelning..... | 85 |
| Tabell 11: Respondenternas ålder..... | 86 |
| Tabell 12: Respondenterna enligt utbildningsnivå..... | 87 |
| Tabell 13: Befolkningens utbildningsnivå..... | 87 |
| Tabell 14: Respondenterna enligt arbetsgivarsektor..... | 89 |
| Tabell 15: Respondenterna enligt kommunstorlek..... | 91 |
| Tabell 16: Antal kommuner enligt kriskommunkriterierna år 2015..... | 93 |
| Tabell 17: Uppfattningar om egen produktion i olika positioner..... | 98 |
| Tabell 18: Uppfattningar om ett utökat personligt ansvar i olika positioner..... | 99 |
| Tabell 19: Uppfattningar om servicesedlar i olika positioner..... | 100 |
| Tabell 20: Uppfattningar om privata tjänster i olika positioner..... | 101 |
| Tabell 21: Uppfattningar om höjda serviceavgifter i olika positioner..... | 102 |
| Tabell 22: Uppfattningar om närservice i olika positioner..... | 103 |
| Tabell 23: Uppfattningar om grannkommunens tjänster i olika positioner..... | 105 |
| Tabell 24: Uppfattningar om digitala tjänster i olika positioner..... | 106 |

| | |
|---|-----|
| Tabell 25: Uppfattningar om kvalitet framför närhet i olika positioner | 107 |
| Tabell 26: Uppfattningar om ambulerande tjänster i olika positioner | 107 |
| Tabell 27: Uppfattningar om välfärdssyn enligt partipreferens Procent. | 116 |
| Tabell 28: Uppfattningar om välfärdssyn enligt socioekonomiska egenskaper | 118 |
| Tabell 29: Uppfattningar om välfärdssyn enligt kontextuella egenskaper..... | 119 |
| Tabell 30: Linjär regressionsanalys / Egen produktion | 122 |
| Tabell 31: Linjär regressionsanalys / Närservice | 124 |
| Tabell 32: Linjär regressionsanalys / Privata tjänster..... | 126 |
| Tabell 33: Linjär regressionsanalys av invånarenkäten (Kutu2015)..... | 131 |
| Tabell 34: Linjär regressionsanalys av beslutsfattarenkäten (ViLu2015)..... | 132 |
| Tabell 35: Linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Egen produktion..... | 135 |
| Tabell 36: Linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Närservice..... | 139 |
| Tabell 37: Linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Privata tjänster | 142 |
| Tabell 38: Linjär regressionsanalys / Egen produktion, sammanfattande analys | 145 |
| Tabell 39: Linjär regressionsanalys / Närservice, sammanfattande analys | 146 |
| Tabell 40: Linjär regressionanalys / Privata tjänster, sammanfattande analys | 147 |

1 Om uppdraget och det perspektiv uppdraget ger

I Finland upprätthålls en i internationellt perspektiv exceptionellt stor del av välfärdstjänsterna av kommunerna (Sallinen et al. 2017:177). Staten fastställer principerna i lagstiftningen och anvisar ekonomiska ramar, men inom dessa ramar är det kommunala beslutsfattare som besluter om hur bland annat hälsovård, äldreomsorg, skolor och daghem organiseras i praktiken (ibid.). De kommunala beslutsfattarna tar därmed bland annat ställning till omfattningen av kommunens egen serviceproduktion samt följaktligen även till omfattningen av den service som sköts genom köptjänster från företag eller via offentlig upphandling (jfr Anttiroiko 2010).

Frågor om välfärdens omfattning och var gränsen mellan offentligt och privat ska gå hör till statsvetenskapens klassiska frågor (Lewin 2007) och därmed är välfärdsattityder ständigt aktuella. Det finländska välfärdssystemet är, i enlighet med nordisk tradition, omfattande (Fredriksson & Martikainen 2008:9). I Finland har välfärdssystemet traditionellt inneburit både offentligt ansvar, offentlig finansiering och offentlig serviceproduktion (jfr Lundqvist 1988). Över tid, bland annat som en följd av ekonomisk press och förändrade förvaltningsideal av den typ som brukar sammanfattas som New Public Management (t.ex. Olsen 2015a, 2015b, Anttiroiko 2010), har förändringar i både serviceproduktion och attityder inträffat också i Finland (Fredriksson & Martikainen 2008).

Olika grupper i samhället har olika uppfattningar om hur välfärden ska organiseras. Vanligtvis utgår man från att välfärdssynen förklaras av ideologisk hållning eller socioekonomisk bakgrund men här är utgångspunkten att uppfattningar om hur välfärden ska organiseras också påverkas av uppdraget och det perspektiv uppdraget ger.

1.1 Ideologi eller position?

Studier av olika uppfattningar i samhället utgår ofta från att olika politiska eller ideologiska sympatier ger olika uppfattning om hur samhället ska byggas, bland annat när frågan gäller hur välfärden ska organiseras. Även om frågan om ideologiernas faktiska betydelse för partierna kan diskuteras ur många olika synvinklar (jfr Bäck & Möller 2003:51–58) utgår den vanligaste grunden för indelning i olika partier från idémässiga eller ideologiska skillnader (Bäck & Möller 2003:18). Partiforskningen har bidragit med kunskap om vad partier är, hur de uppstår, vilken

medlemsbas de har, vad som styr deras agerande, hur de är organiserade och hur de styr (t.ex. Bäck & Möller 2003) men också om hur de styrande partiernas ideologier materialiserats i beslut, som genom implementering förändrar välfärdssamhällets riktning (för exempel på policyskapande i Sverige, se Bäck & Larsson 2006). Angående välfärdstjänster förväntas inställningen till offentlig sektor vara mer positiv bland vänsterpartier och uppfattningen om privata alternativ och marknadens roll vara positiv bland partier på högerkanten (jfr Hyvärinen & Lith 2008:32ff). I tidigare studier av huruvida partiernas ideologier kan förklara de servicelösningar som väljs i finländska kommuner konstateras bland annat att partiideologi visserligen kan förklara åsikter, men inte nödvändigtvis faktisk (förekomst av) privatisering i kommuner (Fredriksson et al. 2009, Martikainen 2009, Granqvist 1997).

Variationen i olika gruppers uppfattningar har också studerats som ett resultat av socioekonomiska egenskaper, eftersom sådana utgångspunkter kan färga av sig på uppfattningar i samhällsfrågor. Exempelvis Manin (2002:234) nämner att de flesta valstudier efter 1970-talet visade att de politiska åsikterna kunde förklaras med sociala, ekonomiska och kulturella faktorer. I många olika sammanhang har man kunnat belägga att omständigheter som kön, ålder, utbildning och arbete på olika sätt påverkar hur individer ser på samhällets organisering, vilket ibland har samband med ens politiska preferenser. I undersökningar har man visat att arbetare, låginkomsttagare och lågutbildade i högre utsträckning stöder en omfattande, kollektivt finansierad och offentligt organiserad välfärdsstat än högre tjänstemän och företagare (Halleröd et al. 2012:58).

Dessa förklaringsmodeller (ideologi, socioekonomiska egenskaper) har på olika håll bidragit med värdefull kunskap om variationen olika aktörers attityder och hur dessa attityder uppstår. Baserat på tidigare studier vet man dock också att det finns andra gruppbaseade attitydskillnader, till exempel mellan invånare, politiker och tjänstemän (i olika kombinationer av de nämnda grupperna, till exempel Pierre et al. 2017, Røiseland 2016, Walker et al. 2011, Wildavsky & Caiden 2001, Olsen 1970). I denna avhandling ska detta därför studeras närmare. Om utgångspunkten är ideologisk förbises nämligen att politiker inte enbart är företrädare för sitt parti eller representanter för invånarna, utan att de också kan påverkas av de(t) uppdrag de har. Bland politikerna finns flera grupper som har olika uppfattning på kommunen och dess verksamhet (jfr Sandberg 2012,

Fredriksson 2003:81, Pikkala 2005, Pikkala 1997b:166, Olsen 1970). I det dagliga kommunalpolitiska värvet följer åsikterna därför inte självklart den politiska ideologin och kommunala beslut följer inte nödvändigtvis den politiska majoritetens färg. Därtill finns en uppsjö av frågor som är politiska men inte uppenbart ideologiska. I kommunalpolitiska frågor kan konfliktlinjerna i kommunen därmed gå enligt någon annan logik än den klassiskt ideologiska indelningen i vänster och höger¹, till exempel mellan kommunens centrum och periferi, mellan olika centra i kommunen (Hirvonen et al. 2016:5–6) eller mellan företrädare för olika sektorer (se så kallade nämndpartier i Montin 2004:88). Politikerna kan, beroende på vilket uppdrag de innehar, ha helt olika perspektiv på kommunen och verksamheten i den (Sandberg 2012). Inom ramen för sitt uppdrag får politiker på olika nivåer insyn, kunskap och erfarenheter som kan påverka deras attityder. Detsamma gäller andra kommunala aktörer, som tjänstemän, personal och inte minst invånare, om man betraktar hela policyprocessen. Eftersom kommunerna är olika, kan dessa erfarenheter därtill delvis vara olika i olika kommuner.

Avhandlingens problemställning utmynnar ur den institutionella teorins övertygelse om att tidigare erfarenheter är viktiga (jfr Scott 1995). Föreställningen om att uppdraget ger åsikten innebär ur institutionell synvinkel att attityder och åsikter i sakfrågor ses som en följd av de(t) perspektiv man tillägnat sig genom tidigare socialisationsprocesser och institutionalisering som sker i uppdraget. Positionens betydelse för åsikter studeras således här med utgångspunkt i institutionell teori och politisk socialisation. Institutionalisering innebär att någonting kommer att betraktas som riktigt och rimligt. I det här sammanhanget innebär det (ny)institutionella perspektivet att den kunskap och de erfarenheter positionen eller uppdraget ger förväntas spela en självständig roll för vilka attityder som råder.

Föreställningen om att uppdraget ger åsikten är en variant av Miles' Law, efter en amerikansk tjänsteman som i slutet av 1940-talet uttalade lagbundenheten: *"where you stand depends on where you sit"* (Miles 1978:399). Lagbundenheten avsåg förklara hur det kom sig att en av

¹ Den klassiska indelningen i vänster och höger, där högerideologi förknippas med religiösa, liberala, ekonomiska och materiella värderingar och vänsterideologi med sekulära, vänsterekonomiska och postmateriella värden, har visat sig vara anmärkningsvärt moståndskraftig (Dahlberg 2009:89).

budgetavdelningens mest nitiska tjänstemän efter att ha bytt arbete lika effektivt kommit att ta den nya organisationens perspektiv och nu riktade kritiken mot budgetavdelningen (ibid.). Förklaringen till mannens förändrade beteende var de nya ansvarsområden, förväntningar och roller, som följde med det nya uppdraget (Stillman 1999:92). Med Miles' Law avses att de uppfattningar man har eller de intressen man driver beror på den organisation man verkar inom och den position man har i denna organisation. I det här sammanhanget skulle uppdraget således påverka attityder mer än partipolitiska intressen eller kommunens synvinkel. I dagligt kommunalpolitiskt liv syns detta fenomen som skillnader i hur organ på olika nivåer resonerar och konflikter som uppstår när man i olika uppdrag vill olika saker. Att uppdraget kan påverka åsikter inom kommunalpolitiken har också, åtminstone i viss utsträckning, visats i en del studier (till exempel Pikkala 1997b, Sandberg 1997, Ståhlberg 1997, Pikkala 2005, Sandberg 2012:88) och omtalats i andra (Karvonen 1977:91ff, Szebehely 2011, Hyytinen et al. 2016). Däremot har betydelsen av uppdraget eller positionen som självständig förklaring uppmärksammas ganska sparsamt. Vanligen konstateras i förbifarten att positionen eller erfarenheter som inhämtats i uppdraget också spelar en roll, utan att närmare gå in på hur (t.ex. Vabo 2000:366). Avsikten är att i denna avhandling testa uppdragets, positionens, betydelse för uppfattningar om hur välfärden ska organiseras. Avhandlingens hypotes är att position är den viktigaste förklaringsfaktorn bakom individens inställning till hur välfärden organiseras.

1.2 Olika positioners olika perspektiv

Utgångspunkten i denna avhandling är att man i olika position kan förväntas ha olika uppfattning om samma verklighet. Positionen förväntas påverka åsikten på grund av institutionalisering och socialisationsprocesser. För att trovärdigt kunna argumentera för att institutionaliseringen i uppdraget har en betydelse för åsikter, måste man skilja på positionens betydelse i detta sammanhang och de förväntningar på positionens betydelse som kan formuleras baserat på förväntningar om de folkvalda som folkets representanter. Den representativa demokratins principer föreskriver att medborgarna väljer sina representanter och att politiska beslut bör avspegla medborgarnas vilja (jfr Manin 2002) samt vidare i den parlamentariska styrningskedjan, att besluten implementeras av tjänstemän och övrig personal. I denna representativa hierarki finns en inbyggd

förväntan om vissa åsiktsskillnader mellan hierarkiska nivåer, som kan ses som ett resultat av formell organisering. Avhandlingens forskningsproblem bygger på insikten om att resonemangen hos aktörer i olika position inte självklart följer den formella organiseringens logik. För att förtydliga poängen ska argumenten nedan presenteras stegvis.

Alla resonemang i avhandlingen utgår från invånarna och alla andra positioner och uppdrag ställs emot dem. Den representativa demokratis principer inbegriper idéer om representation och maktindelning, både mellan nivåer och mellan aktörer. Invånarna väljer sina representanter, eftersom hela befolkningen inte på kontinuerlig basis kan ta ställning till hur gemensamma angelägenheter ska skötas. För en effektivare hantering av resurser utser folket således sina representanter, vars uppgift är att fatta de strategiska besluten, göra principiella avvägningar samt att utse både den politiska och den administrativa exekutiven och delegera uppgifter till dem. Idealt sett ska detta garantera att folkets röst hörs i förvaltningen av de gemensamma resurserna, så att de politiska beslut som exekutiven bereder avspeglar invånarnas vilja. Policyprocessen utgår från att tjänstemännens beredning baseras på politikerns styrning och initiativ samt att besluten småningom verkställs av anställda. Sannolikheten för att besluten verkställs i enlighet med politikerns beslut ökar, om personalen känner sig motiverad av besluten (Sannerstedt 1997:27).

Det representativa systemet innehåller vissa inbyggda spänningar, som gör att förverkligandet av folkviljan inte är självklart. Valet av representanter innebär att en del av variationen som finns inom befolkningen minskar. De folkvalda borde därmed representera en renodling eller ett förtydligande av de åsikter som förekommer i de breda folklagren. Representanternas val av exekutiv borde renodla åsikterna bland medlemmarna av exekutiven ytterligare ett steg. Påståendet att uppdraget ger åsikten uppstår således genom att den representativa logiken inte förverkligas, eftersom den leder till en hierarki av uppdrag där aktörerna i respektive uppdrag får olika perspektiv.

Förtroendevalda i finländska kommuner har studerats genom upprepade enkätundersökningar sedan 1995 och därför är det känt till exempel att de förtroendevaldas bedömning av sina möjligheter att påverka kommunens angelägenheter överlag har förändrats i positiv riktning under de senaste två decennierna (Sandberg 2012, Meklin & Pekola-Sjöblom (red.) 2013:40, Pikkala et al. 2013:149–150, jfr Pikkala (red.) 1997, Pikkala 2005). De ledande

tjänstemännen bedömer dock fortfarande sina möjligheter att påverka som större än de förtroendevaldas. Tjänstemannaledningens bedömning har närmast hållits konstant under samma tid och därmed har maktförhållandena mellan de förtroendevalda och de ledande tjänstemännen jämnat ut sig sedan slutet 1990-talet (Meklin & Pekola-Sjöblom (red.) 2013:40). Kommunstyrelsens roll som den politiska ledningens centrum har däremot förstärkts (ibid.). Styrelseledamöterna uppfattar sig ha inflytande över många frågor och upplever också sitt inflytande som större än andra grupper (Sandberg 2012:62).

I praktiken är de organ de folkvalda valt (framför allt styrelsen) således snarare lokomotiv än exekutiv. De ledande tjänstemännen och styrelseledamöterna utgör därmed ett slags elit bland de kommunala aktörerna, vilket kan anses strida mot de representativa principernas premisser (jfr Petersson 2001:224–226). Fenomenet är dock naturligt, om man betraktar den kommunala välfärdspolitikens praktiska utgångspunkter. Kommunerna har professionaliserats och tjänstemannens roll stärkts under de senaste decennierna (jfr Montin 2004:88) och tjänstemannaledningen har mest kunskap om alla ärenden, eftersom de ägnar mest tid åt dem. Styrelser sammankommer oftare än det fullmäktige som valt dem (Pekola-Sjöblom 2013) och ägnar mer tid åt sitt uppdrag (Sandberg 2012). Det vore närmast märkligt om det inte skulle spela någon roll.

Utgångspunkten för att uppdraget påverkar åsikten innebär i detta sammanhang således att det perspektiv man får genom institutionalisering i uppdraget betyder mer för attityden, än den position som följer av den formella organiseringen.

1.3 De kommunala uppdragen ur terminologisk synvinkel

Denna avhandling undersöker hur (uvida) uppdraget påverkar åsikten, hos sex olika grupper, som betraktas som relevanta i det kommunala systemet. Rent terminologiskt är det inte självklart hur dessa grupper ska benämnas. Ett av de uttryck som här används är *uppdrag*. Det är naturligt med avseende på politikerna; att inneha politiska uppdrag hör till vedertagen terminologi. Uppdrag är intuitivt förståeligt även när det gäller *uppdrag* som tjänsteman eller personal i kommunen, trots att man normalt inte omtalar anställda i dessa termer. Däremot kan man med visst fog ifrågasätta om det är ett *uppdrag* att vara invånare i en kommun. Uppdraget som invånare kunde anses inbegripa att utöva invånarskap eller medborgarskap: att rösta,

att föra fram ärenden, att hålla sig insatt i lokala angelägenheter etc. Det finns många studier av olika former för kommuninvånarnas delaktighet (t.ex. Pikkala et al. 2013:132–136, Pekola-Sjöblom 2011:173–183) som kunde utgöra underlag för en sådan definition. I denna avhandling utgår definitionen av kommuninvånare ändå från att det handlar om personer som bor i kommunen, utan att det förutsätter vare sig engagemang för eller åsikt om kommunen. Att tala om uppdrag i fallet invånare kan därför möjligen vara att töja ut termen uppdrag för långt.

Samma resonemang kan i stort föras gällande användningen av ordet *aktör* för att hänvisa till de olika grupperna. Både politiker, tjänstemän och anställda kan utan ansträngning betraktas som aktörer och också en del invånare är definitivt aktörer i kommunala sammanhang. Att se hela gruppen av invånare som en aktör skaver dock, eftersom det inte är självklart att invånarna alls agerar i ett kommunalt sammanhang. (Det skulle vara lättare att se att alla grupper har olika *roller* men av anledningar som framgår i kapitel 3.2.3 är det ingen lämplig lösning.)

Ett annat uttryck som här används för de olika grupperna hänvisar till det faktum att de befinner sig i olika *position*. De sex grupperna kan enkelt konstateras befinna sig i olika position i förhållande till det kommunala systemet. Däremot kan ordet position skapa fel konnotationer, bland annat för att position omfattar fler betydelser på engelska. Eftersom engelskans *position* framför allt betyder uppfattning eller åsikt (även om det också kan betyda bland annat ordning, post eller status², på samma sätt som i svenskan) och det i den här avhandlingen är den svenska positionens betydelse för de engelska positionerna som undersöks, är risken för förvirring uppenbar. Att man i engelsk språkdräkt i politiska sammanhang kan vara "*in position*" (i motsats till att vara i *opposition*) gör inte risken för missförstånd mindre. Inte heller position är således något oproblematiskt uttryck för vad som här avses med de olika grupperna.

I denna avhandling används både *uppdrag* och *position* som uttryck för dessa sex olika grupper i det kommunala systemet. Uttrycken betraktas som synonyma men i praktiken används uttrycket uppdrag oftare när konkreta kommunala sammanhang avhandlas medan uttrycket position dominerar i de teoretiska resonemangen. Därtill används uttrycken *grupper* eller *aktörer* för att ange där det är nödvändigt för precision eller språklig variation (och

² Här användes The Penguin English Dictionary 1992:712.

därmed är alla andra eventuella innebörder av begreppen grupp³ eller aktör inte relevanta i denna avhandling).

Några andra mindre språkliga detaljer förtjänar också att förtydligas. *Politiker* och *förtroendevalda* betraktas som synonymer för personer som innehar kommunala förtroendeuppdrag, medan begreppet *folkvalda* begränsas att gälla enbart fullmäktigeledamöter. Begreppet *beslutsfattare* inbegriper i denna avhandling både tjänstemän och politiker, (eftersom begreppet använts så i det material som används i avhandlingens empiriska analyser). Med *tjänstemän* avses här sådana kommunala anställda, som arbetar med beredning av ärenden under myndighetsansvar och som normalt sett har ansvar för någon av kommunens verksamhetssektorer.

I texten används, slutligen, attityder, åsikter, uppfattningar, hållningar, förhållningssätt och orienteringar som synonymer, för att möjliggöra språklig variation, trots att man utan särskild ansträngning kan argumentera för att det finns nyansskillnader mellan begreppen gällande uppkomst eller beständighet. Dessa betydelseskiftningar är inte relevanta i detta sammanhang.

1.4 Avhandlingens frågeställning och syfte

Avhandlingens forskningsproblem är att kommunala aktörers attityder vanligen förklaras med ideologisk hållning eller socioekonomiska egenskaper, medan institutionella förklaringar till attityder inte uppmärksammas tillräckligt. Avhandlingens frågeställning utgår från påståendet att "*uppdraget ger åsikten*", att positionen i organisationen spelar en roll för hur man förhåller sig till hur välfärden organiseras. Härur kan härledas ett antal forskningsfrågor:

- a. Finns det ett samband mellan position och välfärdssyn?
- b. Finns det ett samband mellan partipreferens och välfärdssyn?
- c. Vilken är positionens förklaringskraft i förhållande till andra förklaringsfaktorer, framför allt partipreferens?

³ Det finns många spännande teoretiska resonemang kring grupper, t.ex. varför människor väljer att tillhöra sådana (Dunleavy 1991:45ff) eller om primär, sekundär- och referensgrupper (Aubert 1979:89ff). Här lämnas denna diskussion dock därhän.

I analyserna av positionens och partipreferensens betydelse ingår också kontroll för socioekonomiska variabler på individnivå (kön, ålder, utbildning och arbetsgivare) samt för kontextvariabler på kommunnivå (storlek, ekonomisk situation).

Syftet med avhandlingen är därför att empiriskt testa positionens betydelse och om möjligt utveckla kunskapen om positionens betydelse för åsikter. Den empiriska analysen förväntas visa att de(t) perspektiv olika uppdrag inom den kommunala organisationen ger påverkar individens inställning.

Avhandlingens disponeras enligt följande: Efter detta inledande kapitel behandlas de teoretiska utgångspunkterna för välfärdssyn (den beroende variabeln) i kapitel 2. I kapitel 3 avhandlas den teoretiska grunden för att förklara attityder genom dels ideologiska förklaringar, dels förklaringar som utgår från institutionell teori och politisk socialisation (de oberoende variablerna). I kapitel 4 beskrivs den kommunala kontexten i Finland, bland annat för att visa på kontextrelaterade utmaningar inom serviceproduktionen och därmed belysa en del av utgångsläget för olika aktörers olika perspektiv. Därefter vidtar avhandlingens empiriska delar: I kapitel 5 presenteras avhandlingens metod, material samt operationaliseringen av de oberoende variablerna (position, ideologi, socioekonomi samt kontext). Kapitel 6 ägnas åt att operationalisera och analysera välfärdssyn samt positionens och ideologins betydelse för välfärd i en serie bi- och multivariata analyser. I det avslutande kapitlet diskuteras avhandlingens resultat och därav dragna slutsatser.

2 Välfärdssyn (den beroende variabeln)

I denna avhandling studeras uppfattningar om hur välfärden ska organiseras i finländska kommuner. Välfärdsfrågor och den offentliga sektorns roll har avhandlats ur många olika discipliners synvinkel (t.ex. Julkunen 2006, Swärd et al. 2013). Det finns goda, både samhällspolitiska och vetenskapliga, anledningar att studera människors uppfattningar om välfärd, anser Stefan Svallfors, som länge studerat attityder till välfärd i Sverige. Svallfors (2011, 2013) konstaterar att man kan identifiera flera dimensioner i attityder till välfärd: 1) förtroendet för välfärdsstatens prestationer, 2) den kollektiva finansieringen, 3) organiseringen (eller vem som uppfattas som tillförlitliga leverantörer av välfärdstjänster) samt 4) misstänksamheten beträffande andras beteende. I denna avhandling betonas uppfattningar om *organiseringen* av välfärd. Den huvudsakliga avsikten med detta kapitel är att argumentera för att det är rimligt att diskutera den kommunala välfärden som en fråga om organisering av serviceproduktion.

2.1 Organisering av välfärd

Esping-Andersen (1990) urskiljer, i en numera klassisk typologi, tre huvudtyper av välfärdsorganisering (i västeuropeiska industristater): en skandinavisk (socialdemokratisk), en kontinental (konservativ) och en anglosaxisk (liberal) modell (se även Lewin 2007:51–56). Även om man möjligen kan göra en skillnad mellan den skandinaviska och den nordiska välfärdsmodellen (jfr Edebalk et al. 2013:26) så hör Finland i Esping-Andersens typologi klart till den skandinaviska modellen. Denna modell kännetecknas av relativt generösa och universella system som riktar sig till hela befolkningen och där kvinnornas förvärvsarbete uppmuntras (Esping-Andersen 1990, Lewin 2007:51). Den skandinaviska modellen har också god uppslutning bland medborgarna i gemen, även om den förutsätter höga skatteuttag (ibid., se även Edebalk et al. 2013:25).

De nordiska välfärdssystemen inbegriper offentlig service på fler områden än i de flesta andra delar av världen (jfr Anttiroiko 2010:44, Haveri 2015:136). I Finland, likväl som i de övriga nordiska länderna, består välfärdsmodellen av såväl försäkringssystem som välfärdstjänster (jfr Olofsson 2013:293). Försäkringssystemen upprätthålls främst av statliga myndigheter medan välfärdstjänsterna i huvudsak tillhandahålls av

kommunerna⁴. Kommunernas ansvar för välfärdstjänsterna är lagstadgat och mycket omfattande (jfr Sallinen et al. 2017). Därmed är det kommunala beslutsfattare som, inom lagens och ekonomins (ganska fasta och detaljerade) ramar, fattar beslut om hur välfärdstjänster som hälso- och sjukvård, omsorg och skola ska produceras: i kommunal regi, som kommunalt samarbete eller genom privat produktion (KomL 410/215, § 8–9, se även t.ex. Meklin 2015:3). När välfärdens organisering här diskuteras handlar det således inte om en förflyttning mellan Esping-Andersens (a.a.) tre huvudtyper, utan om justeringar inom den rådande skandinaviskt socialdemokratiska modellen.

Erik Allardt (1975) konstaterar att studier av välfärd dels kan handla om *"hur mycket samhället investerar i välfärd samt [...] hur stor del av de offentliga utgifterna som anslås för social trygghet, utbildning, omfördelning av godheter"* och dels *"kan man inrikta sig på resultatet ur medborgarnas synpunkt och studera befolkningens faktiska levnadsnivå och livskvalitet"* (Allardt 1975:10). Allardt gjorde (i sin likaledes numera klassiska studie) en systematisering av de grundläggande mänskliga behoven (*"att ha, att älska, att vara"*) och omvandlade dessa till levnadskomponenter. Välfärdsområden som inkomster, ekonomi, sysselsättning, utbildning, hälsa, boendeförhållanden, sociala relationer, trygghet, fritid och politiska resurser mättes i levnadsnivåundersökningar genom olika indikatorer, som visade på eventuella brister i levnadsvillkoren och hur välfärden var fördelad mellan olika befolkningsgrupper (Edebalk et al. 2013:13). Välfärden blev, enligt detta behovsorienterade synsätt, det som var möjligt att mäta och statens uppgift blev att motverka missförhållanden, tillgodose människors grundläggande behov och tillse att resurserna var någorlunda jämnt fördelade (Edebalk et al. 2013:13–14).

Jensen (2008) har påmint om att den moderna välfärdsdebatten, något förenklat, har präglats av två åtskilda och oförenliga uppfattningar om vad välfärd är (se även Lewin 2007:47–56). Den ena är det ovan nämnda behovsorienterade synsättet, den andra är en nyttoorienterad välfärdsuppfattning, som idag återkommer i New Public Management-

⁴ När detta skrivs har planeringen av en vårdreform pågått sedan år 2011. Detta föregicks därtill av kommun- och servicestrukturreformerna, som inleddes år 2005. Avsikten med reformerna har hela tiden, bland annat, varit att ansvaret för vården ska ligga hos större enheter (jfr Sandberg 2017). Det är således möjligt att vård och omsorg inte längre är ett kommunalt ansvar, när denna avhandling granskas, men det är lika möjligt att någon reform ännu inte åstadkommit och att vården fortfarande är ett kommunalt ansvar. För de principiella resonemangen som förs i avhandlingen har detta ingen betydelse.

filosofins ideal. Den nyttoorienterade välfärdsuppfattningen utgår från ett mer individualistiskt välfärdsbegrepp och klassiska frihetsideal och utgör därmed ett försvar av individens rättigheter, som anses försvagas genom att myndigheterna gjort alltför starka intrång i individens frihet (Jensen 2008:3–4). Eftersom medborgarna själva bäst vet vad som är bra för dem och eftersom en alltför generös välfärd kan leda till bristande motivation och på sikt fattigdomsfällor, förespråkar den nyttoorienterade välfärdsuppfattningen individens rationella val och att välfärden ska utvecklas under marknadsmässiga förhållanden (ibid.).

Utbyggnaden av den finländska välfärden på kommunal nivå måste betecknas som behovsorienterad, i Allardts anda. Det var mänskliga behov som styrde utbyggnaden av välfärdssektorn i Finland. Sedan 1980-talet har dock välfärdssektorn i Finland i ökande utsträckning kommit att präglas av nyttoaspekter⁵ (jfr Vaarama et al. 2010, 2011). Enligt Lewin (2007) finns huvudsakligen två skäl till att välfärdsstatens utveckling sedan 1980-talet vänt och kommit att präglas av åtstramning och privatisering. Det första är ideologiskt, utilitarismen (eller det som ovan beskrivs som det behovsorienterade synsättet) har ersatts av rättighetsteorin som dominerande lära. Det andra skälet är att välfärdsstaten så att säga "segrat för mycket": kostnaderna har vuxit sig för stora, missbruk av sociala förmåner förekommer och människors attityder har förändrats, så att de har förlorat ansvaret för sitt eget liv (Lewin 2007:55–56).

En studie av attityder till välfärdsfrågor inom kommunerna kan dock inte utgå från i vilken utsträckning samhället investerar i välfärd, eftersom det inte är kommunerna som fastslår ramarna för det kommunala välfärdsuppdraget. Omfattningen av välfärden, vilka levnadsförhållanden som ska förbättras eller vilka missförhållanden som ska åtgärdas, hur välfärden ska fördelas och genom vilka system den ska finansieras avgörs inte av kommunerna, utan av statliga myndigheter, i slutändan genom beslut i regering och riksdag. Att mäta attityder om välfärd som en fråga om kollektiv finansiering (till exempel hur man ser på högre skatter, jfr Svallfors 2013:323) är således något malplacerad i en kommunal kontext.

Här blir därför en välfärdsdefinition av Roger Qvarsell (i Edebalk et al. 2013:14) mer relevant: Qvarsell anser att välfärd inte bara innebär tillgång

⁵ Utbyggnaden av den finländska välfärdsstaten kan också, i en helt annan terminologi, beskrivas som präglad av samma pragmatism som inför andra stora praktiska frågor i Finland, varvid ideologiska aspekter brukar få ge vika (Fredriksson & Martikainen 2008:9).

till materiella resurser (livsmedel, bostäder och transportmöjligheter) eller välbefinnande (gott hälsotillstånd, kanske rent av lycka eller trivsel) utan att begreppen välfärd och välfärdspolitik i stället bör användas som benämning på de system som anger hur specifika problem, som försörjning och omsorg, ska hanteras.

De senaste decennierna har det således inte alls varit långsökt att, ur en kommunal ståndpunkt, placera sig i närheten av Qvarsells syn på välfärd, att begreppen välfärd och välfärdspolitik kan (eller till och med ska) reserveras för *organiseringen* av välfärd. Kommunernas ansvar för välfärden har under lång tid handlat om organiseringen av de system som hanterar specifika politikområden, såsom vård och omsorg. Därmed sluts cirkeln, eftersom en av de mer framträdande frågorna kring välfärdens organisering under de senaste decennierna handlat om huruvida vården och omsorgen ska produceras i offentlig eller privat regi (jfr Fredriksson & Martikainen 2008:10), vilket är det praktiska uttrycket för huruvida välfärdssynen är behovs- eller nyttoorienterad, i nyssnämnda termer.

Att resultatet av välfärdens organisering spelar en roll är dock uppenbart. Invånarnas stöd för den västerländska, i synnerhet den nordiska, välfärdsstaten har överlag varit stabilt (Fredriksson & Martikainen 2008:12, Nilsson 2008:94–95, Svallfors 2011:808) men det finns ökande belägg för att invånarnas förtroende och stöd för det offentliga i högre utsträckning härrör sig från deras bedömning av kvaliteten på offentlig service än på den representativa processen (Pierre et al. 2017:662, Rothstein 2014:98). Det leder i sin tur tillbaka till Svallfors (2011, 2013), som konstaterade att välfärd också kan uppfattas som förtroende för välfärdsstaten. (I denna avhandling ingår förtroendet för välfärdsstaten dock endast indirekt, som ett argument i diskussionen om välfärdsorganisering. Svallfors (2013:809) nämner bland annat att ett element i förtroendet för välfärdsstaten är förtroendet för att det offentliga klarar av serviceproduktionen.)

2.2 New Public Management

En av de mest grundläggande förändringarna inom den offentliga sektorns verksamhet under de senaste 30 åren är införandet av marknadsprinciper inom den offentliga serviceproduktionen (Pierre et al. 2017:660, se även Fredriksson & Martikainen 2008:10). I den vetenskapliga litteraturen har förändringarna samlats under begreppet New Public Management (NPM), allt sedan Hood (1991) befäste begreppet. Variationsvidden gällande

definitioner, beskrivningar av innehåll, kopplingar till närliggande teoretiska begrepp, översättningar och avgränsningar av begreppet är betydande (jfr Hood 1991, Hood & Peters 2004, se även Christiansen & Lægread (eds.) 2013). Närliggande fenomen eller relevanta beståndsdelar som omtalas i samma anda är många, bland många andra, *nyliberalism*, *privatisering* och *minimal stat* (jfr Lewin 2007), *konkurrens*, *konkurrensutsättning* och *marknader* (Fredriksson et al. 2009) eller bara *förvaltningsreformer* (Pollitt & Bouckaert 2000), *produktivitet*, *effektivitet* och *prestationsmätning* (Sjöblom 1990) och *marknadsorientering*. Den grundläggande enigheten om vilken typ av reformer och förändringar som avses är tillräckligt stor för att inte ägna alltför mycket möda åt NPM-relaterad begreppsexercis i denna avhandling⁶.

Hood (1991:5) beskrev ursprungligen NPM som ett äktenskap mellan två olika idéströmningar, där den första handlar om nya ekonomiska idéer med grund i teoribildningen kring public choice, transaktionskostnadsteori och principal-agent-teori. Äktenskapets andra part utgjordes av olika former av managerialistiska idéer, som senare materialiserats i kvalitetssystem, betoning på professionellt ledarskap och mätning av resultat och resurser liksom utvärderingsfrågor (ibid.). Aucoins (1990) resonemang om NPM:s två stora paradigmer baseras på de problem man försöker lösa: behovet av att återföra makten från byråkratin till den representativa demokratin samt behovet av att betona managerialism framför byråkrati (Aucoin 1990:115). Med utgångspunkt i public choice-teori är det den budgetmaximerande byråkraten i Niskanens (1971) tappning som uppfattas som problemet (Vabo 2000:347). Genom användning av marknadsmekanismer för att fördela offentliga resurser ska byråkraternas överstora inflytande minska och byråkraternas svaga prestationer, å andra sidan ska åtgärdas genom ett starkare ledarskap med influenser från privat sektor och mindre traditionell organisering (Hood 1991, Aucoin 1990). Eftersom föremålet för intresse i denna avhandling är olika aktörers uppfattning om produktionen av välfärdsservice, vilket faller inom de ekonomiska, public choice-orienterade idéströmningarna, lämnas den managerialistiska strömningen härefter ouppmärksam.

I Norden har New Public Management-reformer framför allt kretsats kring två närliggande fenomen, *konkurrensutsättning* och *valfrihetslösningar* (till

⁶ En del utrymme ägnas åt detta i min licentiatavhandling, där jag använder *marknadsorientering* som överordnat begrepp (Henriksson 2004). En mer noggrann begreppsexercis här uppfattas inte föra denna avhandling framåt.

exempel Røiseland 2016:29, Hartman 2011:11). Den principiella skillnaden mellan dessa uttrycker var konkurrensen förekommer: *om* en marknad eller *inom* en marknad⁷ (jfr Jonsson 1995:1).

Med konkurrensutsättning (contracting out, entreprenadmodellen, upphandling) avses att produktionen av sådan service som den offentliga sektorn ansvarar för och finansierar sker i privata företag eller organisationer (jfr Hartman 2011:11). Ursprungligen inbegrep de flesta definitioner av konkurrensutsättning *en överföring av offentlig serviceproduktion i privat regi* (jfr Røiseland 2016:29) och i många studier undersöktes denna överföring som ett byte av handlingslogik och vad denna innebar för olika parter: *"välfärdsbyråkratiernas logik har ersatts med konkurrenslogik"* (Pierre et al. 2017:660). Idag handlar konkurrensutsättning lika mycket om periodisk upphandling och överföring av serviceproduktion mellan olika privata aktörer, eftersom den första kontraktperioden småningom gick ut, ny upphandling följde och serviceproduktionen därmed övergick från en privat aktör till en annan.

Marknadsorientering förväntas ge högre effektivitet, bättre kvalitet, fler alternativ och mindre byråkrati jämfört med den klassiska formen av offentlig produktion (Røiseland 2016:30). Å andra sidan finns en växande litteratur som uttrycker stor besvikelse över resultaten av NPM (Overeem & Tholen 2011:723). Kritiker tar utgångspunkt i olika tolkningar av kostnader och nytta, man påtalar skillnader i värderingar mellan offentlig och privat sektor och de stora transaktionskostnaderna för att ingå och övervaka avtal (Røiseland 2016:30). Bland marknadsorienteringens brister återfinns också svaga mekanismer för ansvarsutkrävning, devalveringen av den offentliga sektorns värderingar, tendensen att reducera politiska frågor till administrativa detaljer och minskad betoning på för förvaltningen centrala värderingar som likhet och rättvisa (Walker et al. 2011:707). Bland negativa bieffekter av NPM nämns också bristen på medborgerligt deltagande, att serviceutbudet gynnar redan välbeställda, att det offentliga förlorar expertis samt att NPM har äventyrat den offentliga sektorns specifika karaktär (Overeem & Tholen 2011:723).

Med valfrihetslösningar (kundvalsmodeller) avses system som ger invånarna möjlighet att välja mellan olika alternativa serviceproducenter, som kan vara både offentliga och privata (till exempel Røiseland 2016:29–30,

⁷ Aspers (2013:18) definierar en marknad som en social struktur för utbyte av rättigheter, där olika erbjudanden bedöms och prissätts samt konkurrerar med varandra.

Hartman 2011:11). Den teoretiska grunden för valfrihetslösningar kan (liksom för konkurrensutsättning) kopplas till den offentliga sektorns legitimitet som serviceproducent (till exempel Rothstein 2000, Vabo & Aars 2013). Valfrihet ses också som en aspekt av serviceproduktion som potentiellt kan förena frågor om medborgerligt deltagande med frågor om policy (Røiseland 2016:27) och som det – åtminstone teoretiskt sett – optimala sättet att allokera offentliga medel (Anttoroiko 2010:55).

2.2.1 Tre skäl att studera olika aktörers förhållande till NPM

I denna avhandling är marknadsorientering av kommunernas serviceproduktion relevant av åtminstone tre anledningar:

1. NPM synliggör *ideologiska* skillnader. Den offentliga sektorns omfattning är ett uttryck för den klassiska frågan om hur företrädare för olika politiska ideologier anser om hur välfärdsstaten ska byggas upp – som primärt behovsorienterad eller som nyttoorienterad? Som en följd av det är frågan om konkurrensutsättning och privat serviceproduktion "*en av de största politiska klyftorna i nordisk politik*" (Røiseland 2016:29). Uppfattningen om hur välfärden ska produceras är därmed en fråga som går direkt på skillnader i ideologi, vilket i metodologiskt hänseende innebär att det ger en variation som går att undersöka.

2. NPM förändrar *rollerna* i det politiska systemet. Marknadsorienterade reformer anses utmana politikernas och tjänstemäns respektive roller i det politiska systemet (Pierre et al. 2017:660). Här aktualiseras övergången från en *sakororienterad* till en *strategisk* politikerroll: när politikerna i traditionell offentlig serviceproduktion har att ta ställning till praktiska frågor kring serviceproduktionen och funderar på processer, sträcker sig det strategiska politikeruppdraget i en marknadsorienterad miljö enbart till att definiera målsättningar, formulera riktlinjer för och beställa service samt att granska resultatet (Pierre et al. 2017:660, se även Vabo 2000).

James Svava (2001:179–180) argumenterar, i en artikel om att politik och förvaltning är komplementära entiteter och att välfungerande förvaltning förutsätter en balans mellan politiker och tjänstemän, för att sådana förändringar som drastiskt ökar det politiska inflytandet på förvaltningens kostnad, skadar dialogen mellan politiker och tjänstemän och att konkurrensutsättning är en sådan förändring. Konkurrensutsättningen bryter dialogen mellan politiker och tjänstemän och ersätter den med avtalsspecifikationer och rapporter om hur avtalen efterlevs och därmed

riskerar denna strikta separation mellan politik och förvaltning att försämra kvaliteten på förvaltning och service (ibid.).

Marknadsreformer anses öka det strategiska politiska inflytandet, men ironiskt nog innebär det inte självklart att politiker uppfattar att deras inflytande ökat. Många politiker är inte särskilt strategiska, strategisk styrning av politiska organisationer är svårt och många politiker drivs av lusten att påverka i mindre, konkreta frågor, snarare än stora, övergripande utvecklingslinjer. Läget är således snarare det motsatta – omfattande marknadsorientering kan ur kommuners synvinkel leda till bristande kontroll och inflytande över verksamheten (Walker et al. 2011:708), bland annat eftersom kommunernas erfarenhet av avtalsstyrning ofta är begränsad. Därmed riskerar NPM-reformer snarare ge förtroendevalda en känsla av att det politiska uppdraget är betydelselöst. (I många avseenden kan man argumentera för att den långt drivna rambudgeteringen (som i Finland infördes 1993, se Pollit Bouckert (2000:222) lett till samma situation, nämligen att kommunfullmäktige som högsta beslutande organ fattar beslut på en nivå där effekterna av besluten är svåra att iakttä.)

Resonemangen om att NPM ger förändringar i roller ger anledning att också ur andra synvinklar undersöka kopplingen mellan marknadsorientering och rolluppfattning. En sådan synvinkel är känslan av legitimitet.

3. NPM förväntas påverka legitimiteten. För att uppnå och bibehålla invånarnas känsla av legitimitet inför det politiska systemet räcker det inte med en fungerande input (fria val, som föregås av offentlig debatt etc.) utan legitimiteten vilar i minst lika hög grad på en rimlig output, det vill säga att förvaltningens prestationer är goda och nivån på servicen acceptabel (jfr Rothstein 1997, Rothstein 2014, Anttiroiko 2010, se även Haveri 2015). Det här är ett argument för att undersöka attityder inte bara hos politiker, utan också hos tjänstemän och personal. Det här är också ett argument för att undersöka NPM-relaterade reformer, eftersom marknadsorientering av service potentiellt förändrar förvaltningens output. Effektiv serviceproduktion har konstaterats vara viktig för att få eller upprätthålla invånarnas förtroende (Vabo & Aars 2013:707).

Kopplingen mellan legitimitetsfrågan och NPM ligger i hur väl den marknadsorienterade serviceproduktionen fungerar. Enligt teorin borde privat serviceproduktion höja legitimiteten, ity NPM-reformer ju uttryckligen understryker förvaltningens kvalitet och prestationer och

välfrädsproduktionens effektivitet, mer än det politiska systemets kapacitet att skapa effektiv representation (Vabo & Aars 2013:704).

I en europeisk studie konstaterar man att fullmäktigeledamöter tenderar uppfatta sin legitimitet utgående ifrån input-orienterade aspekter, som att vara representant för väljarna, snarare än output-relaterade aspekter som lokalförvaltningens prestationer (Vabo & Aars 2013:717). I sådana länder där lokalförvaltningen producerar mycket service är fullmäktigeledamöterna dock mer fokuserade på serviceproduktionen (även om det inte går att säga att det skulle ske på input-sidans bekostnad) (ibid.).

Baserat på dessa något spridda erfarenheter kan också finländska politiker och tjänstemän förväntas vara intresserade av serviceproduktionen som bas för sin legitimitet, eftersom finländska kommuner producerar mycket service. Även om själva legitimitetsfrågan inte studeras närmare i denna avhandling, torde den kunna accepteras som ett argument för att olika aktörers uppfattning i just denna fråga är viktig.

2.2.2 Erfarenheter av och attityder till NPM

Det har funnits betydande skillnader i hur de nordiska länderna har implementerat New Public Management-relaterade reformer (tidiga exempel i Klausen & Ståhlberg 1998, senare till exempel Haveri 2015). Det finns också skillnader i hur man på olika håll förhåller sig till marknadsorientering.

Vid försök att sammanfatta forskningen om marknadsorienterade organisations-förändringar konstaterar man snabbt att bilden är spretig. Myriader av erfarenheter till trots är möjligheterna till systematiska jämförelser (både mellan och inom länder) begränsade. Det här kan exemplifieras med att många studier inleds med någon mening om hur vanligt fenomenet NPM är men där omfattningen av NPM beskrivs på mycket olika sätt. Nedan följer några nordiska exempel på hur *omfattningen av NPM* kan beskrivas:

- Som andel av kommunerna eller andel av verksamheten: *Baserat på uppgifter från 2010 erbjuder 4 procent av de norska kommunerna valfrihet inom boendeservice för äldre, medan samma siffra inom hemsjukvården (home healthcare) är 8 procent (Røiseland 2016:33).*
- Som en ökning av antalet privata företag som erbjuder service med offentlig finansiering (Svallfors 2011:808).
- Som andel av serviceanvändarna: *133 av 290 svenska kommuner, ca 45 procent av kommunerna, hade i december 2012 introducerat LOV-lagstiftningen,*

ofta inom hemvården och därmed nås ungefär 60 procent av användarna (Røiseland 2016:33) eller att av dem som bor på ett äldreboende i Sverige finns 21 procent på ett boende i privat regi (Angelis & Jordahl 2014:17).

- Som andel av arbetstiden: *Datakällor visar att ungefär 7 procent av arbetstiden i vårdsektorn är inom den privata sektorn, och den privata sektorn står för 8 procent av de totala utgifterna inom den norska vårdsektorn (Røiseland 2016:33).*
- Som andel av budgeten: *En sjundedel av de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras i Sverige av privata aktörer (Jordahl (red.) 2013:11). I en svensk, högerledd kommun är omfattningen av konkurrensutsättningen (där betalningen går till privata producenter) 54 procent av kommunens totala budget (Røiseland 2016:41).*
- Som andel av produktionen eller kostnaderna: *Köp av privata kundtjänster i relation till sektorns driftsutgifter (Hyvärinen & Lith 2008:41).*
- Som tidsspann eller trender: *Allmänt taget är det dock uppenbart att andelen privat serviceproduktion i Finland har ökat (Martikainen 2009).*
- Som samlade iakttagelser: *Norge har en lång tradition av tredje sektororganisationer som upprätthållare av vårdinstitutioner, så många av dessa privata institutioner är inte vinstdrivande (Røiseland 2016:33).*

Också i en finländsk kontext har den kommunala välfärdsproduktionen kompletterats med modeller som har mer och mindre drag av New Public Management (jfr Haveri 2015). Viss kommunal service (särskilt inom det sociala området) har visserligen länge delvis producerats av privata aktörer (både mer och mindre vinstdrivande, precis som i Norge ovan), som en följd av spårbundenhet, för att det råkat finnas välfungerande aktörer och lämplig finansiering (jfr Hyvärinen & Lith 2008:50). Den förändring som inträdde från början av 1990-talet, i takt med den globala reformrörelsen, var dock en mera medveten marknadsorientering (jfr Fredriksson & Martikainen 2008, Hyvärinen & Lith 2008).

I Finland har NPM införts med (ekonomisk) nödvändighet⁸ som argument (Fredriksson & Martikainen 2008) – under långa tider lyste den mer ideologiskt baserade diskussionen med sin frånvaro. Ännu vid ingången till

⁸ Diskussionerna om nödvändigheten av nedskärningar har kallats TINA-syndromet, baserat på utsagan *There Is No Alternative* (Rønning et al. 2013:85). TINA-syndromet samlar uppfattningar om att det offentliga behöver skära ner, utföra uppgifter mer kostnadseffektivt, få mer för pengarna och att lösningarna finns att hämta inom den privata sektorn (ibid.).

2000-talet hade varken politiska partier, medier eller invånare i någon större utsträckning efterlyst NPM-åtgärder i Finland (Pollitt & Bouckaert 2000:219). Eftersom de ekonomiska argumenten har varit dominerande i Finland, så har också lösningarna kretsat kring konkurrens snarare än valfrihet (Anttiroiko 2010, Haveri 2015). Valfrihetsdiskussionen har i Finland uppstått på allvar först efter riksdagsvalet 2015, i samband med den planerade vårdreformen, där en omfattande valfrihet är ett avgörande inslag, framför allt för Samlingspartiet (jfr Stenvall et al. 2017:18).

Att försöka hitta uppgifter om omfattningen av privat produktion i Finland är knepigt, bland annat på grund av den offentliga statistikens uppbyggnad (Fredriksson & Martikainen 2008:14). En rimlig bedömning verkar vara att ca 16 procent av driftsutgifterna inom kommunsektorns socialvård och ca 23 procent av produktionen inom hälsovården var privat kring år 2006 (Fredriksson & Martikainen 2008:15, se dock även Hyvärinen & Lith 2008:27). Fem år senare, 2011, hade andelen av driftsutgifterna inom socialvården stigit till 18 procent (Lith 2013: 7).

Försök att sammanfatta forskningen om olika gruppers *attityder till NPM* ger vid handen att det är ett minst lika vildvuxet fält. Några nordiska nedslag:

- Pragmatismen bland tjänstemännen är större än bland politikerna (Røiseland 2016:43).
- Invånarna gillar valfrihet, kanske för att annan demokratisk påverkan är en så mycket långsammare strategi. (Røiseland 2016:46).
- En studie av invånarnas attityder till specifika serviceformer i olika kommuner (läkartjänster, tandvård) tyder på samband mellan användning av privat service och en mer positiv uppfattning om densamma (Pekola-Sjöblom 2017:20).
- Trots den öka(n)de andelen privata producenter i Sverige anser en överväldigande majoritet av respondenterna⁹ i Välfärdsstatsundersökning 2010 att det är "*staten eller kommunerna*" som är mest lämpade att stå för produktionen av servicen inom utbildning (85 %), hälsovård (83 %), barndagvård (69 %), äldreomsorg (78 %) samt socialt

⁹ En språklig detalj: Ordet respondent anses i vissa sammanhang vara förbehållet innebörden att försvara en akademisk avhandling, men kan också användas för svarande (t.ex. SAOL 1998) eller svarsperson, det vill säga en person som svarar på en undersökning. I denna avhandling avses med respondent svarande.

arbete (85 %) (Svallfors 2011:813). De ökade erfarenheterna av NPM har således inga uppenbara effekter på attityderna till offentlig–privat serviceproduktion och varken marknadsliberalernas hopp eller den politiska vänsterns fador har besannats (Svallfors 2011:820).

- I en tidig undersökning av ungdomars uppfattningar i samband med riksdagsvalet 2003 (Nurmela & Pehkonen 2003:50) är frågan om *privatisering av offentlig service* den fråga som var *minst viktig* (2,3 på skalan 1–5) av alla aktuella frågor, medan de viktigaste frågorna (ca 3,5–3,2 på skalan 1–5) var arbetslöshet, vård av sjuka, stöd till ungdomar, löntagarnas situation och utbildningsmöjligheter. Privatisering av offentlig service hänförs i en faktoranalys till en faktor kring globaliseringens följdverkningar¹⁰ med frågor som rasism, invandring, utvecklingshjälp, minoriteter, naturskydd och Nato samt nivån på de offentliga tjänsterna (Nurmela & Pehkonen 2003:52), vilket möjligen säger någonting om hur frågan om privatisering uppfattas.
- En studie av inställning till privat serviceproduktion bland finländare har resulterat i en rätt detaljerad typologi av attityder: monopolistisk servicemodell, valfrihet och konkurrens som servicemodell, finländsk pragmatism, konkurrensutsättning som hot samt liberal individualism (Fredriksson & Martikainen 2008:84–99).
- Attityderna till NPM, enkannerligen privatisering, har i Sverige varierat över tid, från ett stort intresse under 1990-talets första år till en kraftig minskning på grund av underskottet 1993 och därefter en långsam, kontinuerlig ökning (Nilsson 2008:97–98) men de politiska sympatierna är tydliga och bekräftar alla förväntningar: moderaternas sympatisörer är genomgående mest positiva till förslag om privatiseringar medan motståndet är störst bland partierna på vänsterkanten (S, MP, V) (Nilsson 2008:99).

Typiskt för Finland är att politikernas uppfattningar om NPM är delade, så länge man talar om NPM på ett ideologiskt plan: höger för och vänster emot, precis enligt förväntningarna (Granqvist 1997, Henriksson 2004, se även Hyvärinen & Lith 2008:33). I praktiken har man på kommunal nivå sällan

¹⁰ NPM och privatisering hänförs till globaliseringens följdverkningar också i andra sammanhang, till exempel indirekt i resonemang om utmaningar för den nordiska välfärdsmodellen (Olofsson 2013:294) och direkt i Rønning et al. (2013:85).

hittat några tydliga samband mellan kommunens politiska sammansättning och andelen privat serviceproduktion (se genomgång i Hyvärinen & Lith 2008:34). Ett undantag är en tidig studie av Granqvist (1997), som visar att inställningen är positiv i Centerledda kommuner, trots att användningen av privata alternativ är liten och på motsvarande sätt är inställningen negativ i vänsterledda kommuner, trots att användningen är mer frekvent. Diskrepansen mellan princip och praktik kan delvis förklaras av att socialdemokraternas inflytande är större i stora städer, där omfattningen av marknadsorientering varit större (Granqvist 1997, Henriksson 2004). Diskrepansen mellan tanke och handling kan också vara ett resultat av att NPM i Finland oftast genomförts genom flera separata beslut om konkreta åtgärder (Pollitt & Bouckaert 2000:222), inte som till exempel svenska kommuners mer systematiska privatiseringsprogram (jfr Jonsson 1996).

2.3 Velfärdsorganiseringens grundläggande dimensioner

Marknadsorienteringen i finländska kommuner har (hittills) handlat mer om konkurrensutsättning än om valfrihet (Anttiroiko 2010, Haveri 2015). Det praktiska uttryck för New Public Management som här är mest relevant är således *privat serviceproduktion*. Här presenteras några aspekter, som kan användas för att diskutera velfärdsorganisering analytiskt, i ett New Public Management-relaterat sammanhang. För att kunna beskriva vad man egentligen tar ställning till, när man fattar beslut om privat serviceproduktion, kan man ta hjälp av NPM:s teoretiska rötter, för att där hitta beståndsdelar som kan utgöra underlag för analytisk diskussion. I denna avhandling betonas två dimensioner som centrala för velfärdsorganisering, frågan om offentligt och privat samt frågan om koncentration–decentralisering.

Den första beståndsdelan är givetvis frågan om offentligt och privat. Frågan om privat produktion av offentlig service är en ideologisk aspekt på NPM, som inbegriper synpunkter på balansen mellan vinst och ansvar (huvudmannaskap) och har dissekerats ordentligt genom åren. Det är en fråga som har många ideologiska konnotationer och hänger därmed ihop med demokratisk grundsyn, som i sin tur brukar kunna sammanfattas i vänster och höger. Frågan om synen på privat serviceproduktion hänger också ihop med i vilken utsträckning aktörer med ansvar för offentligt finansierad service har förtroende för privata aktörer och för att dessa tar tillbörligt ansvar. Diverse "skandaler" där privata företag i offentlig serviceproduktion inte klarat av att fullfölja avtalet gör inte denna

diskussion lättare, även om misslyckandena statistiskt sett torde höra till undantagen. "NPM assumes a culture of public service honesty as given" (Hood 2001:16) och så är inte alltid fallet.

Den andra beståndsdelen är centralisering¹¹. Argument för frågan om centralisering återkommer på olika sätt, när man diskuterar välfärdsorganisering i praktiken. Centraliserad service utförs i enheter som har ett större underlag (av befolkning, av resurser etc.) och därmed är sannolikheten för en effektiv service av lika standard större, vilket anses ge en service av högre kvalitet (jfr Rønning et al. 2013). Med större enheter följer också bättre möjligheter att anställda mer specialiserad personal och iakttäta större differentiering av service, så att servicen bättre kan anpassas till olika personers olika behov, vilket också anses ge en service av högre kvalitet (jfr t.ex. Denters et al. 2014:191). Den decentraliserade servicens fördelar är att den kan ges nära de som behöver servicen, att det lokala inflytandet över servicen är större, att servicen kan anpassas till lokala möjligheter och behov och att småskaligheten skapar nära relationer, vilket ökar tilliten.

Frågan om centralisering har många beröringspunkter med frågan om storlekens betydelse¹² och stordriftsfördelar i serviceproduktionen. I praktiken aktualiseras centralisering kring enheter som är för små. Små system har mindre resurser och tenderar vara beroende av andras åtgärder; små enheter riskerar bristande systemkapacitet. Med *systemkapacitet* avses ursprungligen förvaltningens kapacitet att tillgodose befolkningens samlade preferenser (Dahl & Tufte 1973:20–21, Denters et al. 2014:5–7,11), i kommuner i praktiken tillgång till adekvat, rätt skolad, personal att utföra uppgifter och sköta verksamheten med tillräcklig förmåga att lösa lokala problem.

I tider där den offentliga sektorns resurser anses vara knappa blir utmaningarna för små system mer brännande. Det vanligaste sättet att hantera frågan är att kombinera små enheter, för att skapa större sådana (Blom-Hansen et al. 2016:1). I kommunala sammanhang har strävan mot

¹¹ Kopplingen mellan decentralisering och New Public Management verkar bero på inom vilken disciplin man rör sig. I en artikel om hälsovård i utvecklingsländer uppfattar Mitchell & Bossert (2010:673) att NPM "involves precisely the kinds of changes in organisational structures, as well as the introduction of market forces, which are consistent with institutional and territorial decentralisation", medan NPM i en europeisk kontext snarare lett till centralisering. Förklaringen till att decentralisering uppfattas så olika ligger möjligen i olikheterna i kontextuell utgångspunkt.

¹² Storlekens betydelse för demokratin är ett välkänt tema inom statsvetenskapen, allt från Dahl & Tufte (1973) till exempelvis Denters et al. (2014), men just här är den demokratiska aspekten inte överhängande.

större enheter synts både som kommunsammanslagningar och som uppgiftsöverföringar mellan förvaltningsnivåer men också inom kommuner som en centralisering av service till färre och större enheter (jfr Meklin 2015).

I finländsk kontext har reformprojekten under 2010-talet varit koncentrerade på sammanslagning av social- och hälsovårdsproduktion i större enheter (jfr Meklin 2015, Rissanen 2013). I politiskt hänseende har det uppenbarligen varit en nödvändighet, för trots de 78 kommunsammanslagningar som ägde rum åren 2005–2013 (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012:13) och därefter ytterligare nio sedan dess (fram till år 2018), har försöken att åstadkomma kommuner "*med bredare axlar*" genom sammanslagningar inte till alla delar lyckats enligt Finansministeriets förväntningar (Valtiovarainministeriö 2014:5). Denna iakttagelse överensstämmer med vetenskapliga studier, både på kortare (Blom-Hansen et al. 2016) och längre (Moisio & Uusitalo 2013) sikt. Blom-Hansen et al. (2016) hittar inga kostnadseffekter av kommunsammanslagningar eller kommuners storlek. Det beror på att eventuella stordriftsfördelar uppstår i enskilda verksamhetsenheter eller serviceformer och därmed finns det inte *en* enda optimal storlek utan *många*, olika för olika verksamheter (Blom-Hansen et al. 2016:815, se även Harjunen et al. 2017 samt Meklin & Pekola-Sjöblom 2013:60).

Om man accepterar slutsatsen att det är verksamhetsenhetens storlek, inte kommunens, som är avgörande för (kostnads)effektiv serviceproduktion, så finns ändå en omständighet som Blom-Hansen et al. (2016) inte tar hänsyn till, men som är av stor betydelse i Finland. Det är frågan om avstånd.

Många teoretiska resonemang om den mellankommunala konkurrensens betydelse för effektiv verksamhet utgår från lika möjligheter till *exit*, det vill säga möjligheter att välja bort eller dra sig ur (jfr Hirschman 1970). Charles Tiebouts "*pure theory of public expenditure*" (1956) beskriver ett marknadsbaserat system av kommuner som specialiserar sig på vissa former av service för att attrahera invånare. Tiebouts teoretiska modell utgår från att invånarna kommer att bosätta sig i det område som bäst erbjuder den service invånarna behöver (Røiseland 2016:31). Tiebouts teori blir därmed ett radikalt exempel på *exit*, hur man röstar med fötterna genom att flytta bort¹³ (ibid.). Røiseland konstaterar vidare att detta *exit* är ett reellt alternativ för ytterst få invånare i Norden, eftersom de nordiska

¹³ I en studie av Pierre et al. (2017:667) har man faktiskt haft "*hot om att flytta från kommunen*" som ett påstående som ta ställning till i enkäten.

invånarna är "inlåsta" i sina kommuner genom anställning, familj och boende. Därtill är skillnaderna i kvalitet och serviceutbud mellan mellan olika kommuner små (Røiseland 2016:31). Inte heller Røiseland diskuterar dock avstånd mer än indirekt (även om frågan om avstånd rimligen är minst lika aktuell i Norge som i Finland).

När man i Finland har att förhålla sig till en centralisering av serviceproduktion till större enheter, måste man (i stora delar av landet) förhålla sig inte bara till systemkapaciteten i allmänhet, det potentiella utrymmet för effektiviseringar och bättre kvalitet, utan också till tillgänglighet, bland annat i form av avstånd. I beslut om förändringar av service kan de aspekter som ska värderas således handla om effektivitet och kvalitet å ena sidan och avståndet till servicen å andra sidan. I uppfattningar om välfärdens organisering har aspekten avstånd inte alltid uppmärksammas. Uppfattningen om vikten av närservice kan ibland stå i konflikt med ideologiska föreställningar om hur service bäst kunde produceras. Det är därför frågan om centralisering särskilt i en finländsk kontext har många beröringspunkter med frågan om tillgång till service.

I denna avhandling testas huruvida uppfattningarna om välfärdsorganisering varierar mellan kommunala aktörer i olika position. Dessa attitydskillnader anses traditionellt sammanhånga med ideologisk hållning medan hypotesen i denna avhandling är att positionen är den viktigaste förklaringsfaktorn. De teoretiskt relevanta aspekter på frågan om välfärdsproduktion som längre fram i denna avhandling kommer att operationaliseras som beroende variabler (se kapitel 6) är avvägningar beträffande huruvida välfärden ska produceras i offentlig eller privat regi samt graden av decentralisering, vilket kan ses som uttryck för diskrepansen mellan det behovs- och det nyttoorienterade synsättet på välfärd. De flesta konkreta förslag gällande (om)organisering av välfärd (till exempel olika former av konkurrensutsättning och valfrihetslösningar i Anttiroiko 2010) kan diskuteras med utgångspunkt i dessa aspekter.

3 Teoretiska förklaringar till attityder (de oberoende variablerna)

Det kommunala politiska systemet involverar många olika typer av aktörer. Aktörer som verkar i olika uppdrag och på olika nivåer förhåller sig inte alltid på samma sätt till samma verklighet. Invånarna har olika behov och olika erfarenheter av kommunen. Politikerna agerar inom olika partier, på olika nivåer och koncentrerar sig på olika frågor. Bland anställda finns både ledande tjänstemän och personal på verkstadsgolvet, som har olika uppgifter och olika ansvar och perspektiv. Sammantaget är dessa olikheter en naturlig utgångspunkt för att studera skillnader i attityder.

De vanligaste förklaringarna till skillnader i attityder till politiska frågor utgår från ideologisk hållning. Med ideologi avses i denna avhandling en sammanhållen uppfattning om hur samhället ska styras och organiseras. I praktiken ter det sig dock uppenbart att aktörer i olika uppdrag, förutom olika ideologisk hållning också har olika insyn, kunskap, insikt, känsla av ansvar och ställs inför olika typer av frågor att hantera. Därmed kan perspektiven vara olika i olika positioner och därmed kan personer i olika position ha olika uppfattning. Det är denna uppdragsrelaterade syn som utgör huvudsakligt intresse i denna avhandling.

Avhandlingens frågeställning utgår från påståendet att *"uppdraget ger åsikten"* och avhandlingens hypotes är att positionen är den viktigaste förklaringsfaktorn för individens inställning till hur välfärden organiseras. Det innebär att det institutionella perspektiv positionen ger förväntas betyda mer för att förklara hur man förhåller sig till välfärdsfrågor än ideologin gör.

Kapitlet inleds med en presentation av ideologirelaterade förklaringar till skillnader i attityder, eftersom försöken att förklara attityder ofta inleds med just dessa. Kapitlets andra hälft ägnas sedan åt ett antal teoretiska ingångar till hur man kunde förklara varför man i olika position har olika uppfattningar, med utgångspunkt i politisk socialisation och institutionell teori, men förutom dessa psykologiska och organisationsteoretiska perspektiv diskuteras även sociologiska, byråkratiska, marxistiska och politologiska perspektiv.

3.1 Ideologirelaterade förklaringsmodeller

När den representativa demokratins ideal ska förverkligas, behövs viss hjälp på vägen. "*Party is organized opinion*" enligt Disraeli¹⁴ (D.W. Brogan, i förordet till Duverger 1964). Någon formulerar idéerna, de politiska alternativen och någon letar upp kandidater, varav en del kan väljas till representanter. Det leder in diskussionen på partiernas organiserande funktion och partier som bärare av ideologier.

Begreppet politiskt parti anses härstamma från 1700-talet. Edmund Burke definierade det som en grupp män som samlats för att gemensamt driva ett nationellt intresse enligt principer de enats kring (Erlingsson et al. 2005:11). Sartori (1976) har bidragit med en mer modern definition av partier, som utgår från den minsta gemensamma nämnare som skiljer partier från andra företeelser: "*Ett parti är varje politisk gruppering som ställer upp i allmänna val och i samband med det tillhandahåller kandidater till de politiska församlingarna.*" (Sartori 1976, här i svensk språkdräkt av Bäck & Möller (2003:17). En tredje möjlighet är att utgå från Anthony Downs (1957:25) rationalistiska definition av partier som en grupp av män, som genom offentliga val vill ta kontroll över de samhällsinstitutioner där beslut om gemensamma angelägenheter fattas.

Partier formar de alternativ som medborgare kan välja mellan vid val. Partiernas primära funktion är att föra medborgarnas talan i förhållande till staten, förmedla medborgarnas önskemål till beslutsfattarna och legitimera beslut som tagits (Bäck & Möller 2003:22), för att förankra dem bland befolkningen. Därtill fyller partier funktionen att rekrytera nya personer att besätta positioner samt funktionen att artikulera olika samhällsgruppers intressen (Bäck & Möller 2003:22). Dessa funktioner kan, enligt Bäck & Möller (2003:23), inte fullgöras utan socialisationsprocesser, vilket Kirchheimer (1966) ser som partiernas viktigaste funktion. Genom att tillhandahålla en *ideologi* skapas och utvecklas en gemensam identitet inom partiet och därigenom bidrar partierna till att upprätthålla stabiliteten i det politiska systemet (Bäck & Möller 2003:23).

¹⁴ Benjamin Disraeli (1804–1881), brittisk politiker och författare och här relevant som grundare av det nuvarande konservativa partiet i Storbritannien.

3.1.1 Partiernas ideologiska bakgrund

Frågan om vad som styr partiers handlande har diskuterats utförligt (se översikter i Bäck & Möller 2003:51, Håkansson 2005:61). Ett av huvudstråken i den frågan handlar om i vilken utsträckning partier präglas av ideologiska överväganden, baserat på en vilja att påverka samhällsutvecklingen, eller huruvida partiernas agerande i huvudsak är strategiskt röstmaximerande för att övertyga väljarna (jfr Hinnfors & Rosén Sundström 2014:125).

De första partierna utgjordes av sammanslutningar inom olika samhällsgrupper, där partierna var skapade för att representera dessa samhällsgrupper (Håkansson 2006:63). Partiernas program var då starkt knutna till de grupper de representerade och dessa gruppers intressen (jfr Duverger 1964:xxiv). När de tydliga gränserna mellan samhällsklasserna eroderade förändrades partiernas politik mot att vara ett alternativ för ett större antal potentiella väljare och partierna började uppfattas vara baserade på ideologi snarare än på samhällsklass (jfr Håkansson 2005:63–68, se även Svallfors 2011:807, 818).

I motsats till ovan nämnda *strukturella perspektiv* har *aktörsperspektivet* en rationalistisk utgångspunkt: partieliten agerar enligt egen nytta, vilket sägs styra både partiets målsättningar och dess agerande (Håkansson 2005:68–69). Den dominerande teorin inom detta perspektiv – och grunden för hela den rationalistiska ansatsen inom samhällsvetenskapen – är Anthony Downs (1957) teori om röstmaximering, som utgår från att partiers program anpassas till stora grupper, för att nå ett maximalt antal väljare. Downs utgångspunkt är att partiers agerande kan förklaras utgående från partiers strävan efter den makt och den prestige som tillkommer dem som vinner val (Downs 1957:28). En inflytelserik variant av Downs tankegångar är Otto Kirchheimers (1966:184) tes om catch all-partier, som i syfte att nå snabba valframgångar försöker vinna väljare i alla sociala grupper. Denna utveckling anses ha skett i de flesta typer av partier på grund av bland annat förändrade klasstrukturer och avideologiseringen av politik (Håkansson 2005:72).

Ett tredje perspektiv på partiers agerande är det *organisatoriska* perspektivet (Håkansson 2005:79), enligt vilket partier framför allt är organisationer som prioriterar överlevnad framför annat (Panebianco 1988). En variant av detta, som sammanfaller med ett ökat intresse för nyinstitutionalism inom

samhällsvetenskaperna, betonar att aktörers tänkande och agerande är bundet och begränsat av institutioner och regler (Håkansson 2005:80).

De politiska program som partier formulerar för att presentera sina ståndpunkter skapar en bild av partiernas ideologiska position (Bäck & Möller 2003:51). Oberoende av vilket motiv partiet haft för ögonen i arbetet med programmet betyder det att partiernas ideologiska bakgrund *tillskrivs* en betydelse och gång på gång används som grund för kategoriseringar eller resonemang. Av ovanstående resonemang följer slutsatsen att man oberoende av den relativa otydligheten i partiernas ideologiska profil torde kunna använda partiernas ideologier som ett slags proxy för hur man inom respektive parti förhåller sig till välfärdsfrågor och välfärdens organisering. Av samma anledning torde man bland medborgare och anställda kunna dra slutsatser om deras ideologiska hållning baserat på vilka partier de anger sig rösta på.

3.1.2 Partier som strategiska aktörer

Ideologier i allmänhet och partiers ideologier i synnerhet säger någonting om *vad* olika aktörer tycker. I förhållande till syftet för denna avhandling är det dock mer relevant att fokusera på vad olika partiteorier kan säga om *varför* olika grupper tycker som de gör. Ett sätt att spalta upp den diskussion, som egentligen inleddes redan i samband med aktörsperspektivet ovan, är att utgå från Gunnar Sjöbloms modell om partistrategier i flerpartisystem (Sjöblom 1968). Sjöbloms modell bygger på antagandet att partier agerar rationellt och strategiskt, inte bara i syfte att maximera antalet röster utan också i sina strävanden att realisera sina program och nå politisk framgång. Enligt Sjöblom (1968:74) är ett partis främsta mål att realisera sitt program. För att kunna realisera sitt program krävs av partiet inflytande på tre arenor: *den interna arenan*, *väljararenan* och *den parlamentariska arenan* (Bäck & Möller 2003:54).

Den *interna arenan* i Sjöbloms modell finns inom partiet: för att ett parti ska kunna nå framgång krävs att partiet är enigt i sina ståndpunkter. Ett parti som framstår som enhetligt ger ett stabilt intryck hos väljarna. Målet för partier är därför att maximera den interna sammanhållningen (Hinnfors & Rosén Sundström 2015:124). Inom stora partier kan det vara svårt att föra en gemensam politik – ju större ett parti är, desto större är också åsiktsspridningen. Åtgärder för att enas, trots stor åsiktsspridning, är majoritetsbeslut, kompromisser eller att frågan avlägsnas från agendan (Bäck & Möller 2003:54–55).

Ett annat resonemang om partiernas interna ståndpunkter presenteras av John D. May (1973) i ett försök att formulera ett samband mellan position och åsikt i form av en teori om hur åsikter i substansfrågor samvarierar med statusposition i partiorganisationer. Enligt May är placeringen inom partihierarkin avgörande för politiska ståndpunkter. För May är det också en viktig poäng att det inte är partiets absoluta elit som har de mest extrema ståndpunkterna i en partiorganisation. Det är representanter för partiorganisationens mellanskikt (med andra ord aktiva partimedlemmar) som är ideologiskt mest extrema och som starkast betonar partiets specifika ideologi (vänster eller höger i detta sammanhang). Konsekvensen (åtminstone i tvåpartisystem) av att mellanskiktet (de partiaktiva) innehar de mest extrema åsikterna är att det är de partiaktivas åsikter som minst överensstämmer med den allmänna opinionen och som har mest avvikande åsikter i förhållande till denna. *Mays lag om kurvlinjära opinionsstrukturer inom partiorganisationer* anses ha blivit en av statsvetenskapens mest centrala lagbundenheter (Demker 2003:364). Den generella lagen påstår att partielitens och de vanliga medlemmarnas åsikter i givna substansfrågor i högre grad överensstämmer med varandra än bägge var för sig med de partiaktiva medan den speciella lagen säger att partielitens åsikter ligger mellan de partiaktiva och de vanliga medlemmarna (icke-eliten) (Demker 2003:364–365).

På *väljararenan*, i Sjöbloms modell, är målet att erhålla ett maximalt antal röster i varje val (Sjöblom 1968:206). Downs teori om röstmaximering utgår, som ovan nämndes, från att partiernas program anpassas till stora grupper, för att nå ett maximalt antal väljare. Downs ansåg således, i motsats till Sjöblom, att partier formulerar sin politik för att vinna val, snarare än vinner val för att kunna genomföra sin politik (Downs 1957:11, 27–28, 31).

På den *parlamentariska arenan* är målet, enligt Sjöbloms modell för partistrategier, maximering av inflytande (Hinnfors & Rosén Sundström 2015:125). I flerpartisystem är det ovanligt att något parti har absolut majoritet och därför är beredskap till samarbete över partigränser en förutsättning för inflytande (Bäck & Möller 2003:57).

I förhållande till problemställningen i denna avhandling har Sjöbloms *parlamentariska arena* endast begränsad relevans, eftersom samarbetet över partigränserna i en finländsk kommunal kontext i praktiken är institutionaliserat. De kommunala organens sammansättning följer samma proportionalitetslogik som riksdagsarbetet; partierna eller grupperna har ledamöter i organen i proportion till antalet platser i fullmäktige (Sallinen et

al. (2017:109). Det innebär samtidigt att traditionell majoritetsoppositionspolitik saknas på kommunal nivå. Sjöbloms *interna arena* innebär att partiet borde vara den starkast förklarande faktorn för hur olika grupper av förtroendevalda agerar. Med hänvisning till att man i det finländska valsystemet väljer både parti och person (Karvonen 2003:87–88) är det dock tänkbart att partiernas satsningar på den interna arenan eller strävanden efter röstmaximering genom program är mindre än effektiva i Finland än annanstans¹⁵. Sjöbloms *interna arena* säger därtill inget om attityderna hos invånare och anställda. Störst relevans i detta sammanhang har därför Sjöbloms *väljararena*.

Sjöbloms modell för väljararenan och teorierna som utgår från idén om röstmaximering innebär en underliggande tanke om att partiernas budskap ska anpassas till väljarkårens uppfattningar och att budskapet ska ligga i mitten, för att fånga så många av väljarna som möjligt (jfr Kirchheimers (1966) catch all-princip). Om avsikten med denna avhandling vore att studera attityder inom partier skulle Sjöbloms modell, under förutsättningen att ideologin är det avgörande för åsiktsbildningen, innebära att åsiktsspridningen borde vara större bland invånarna än bland politikerna, eftersom partiet – som gjort urvalet av personer som är kandidater i val – ligger mitt emellan, som filter mellan dessa grupper. I denna avhandling, där fokus ligger på positionens betydelse för åsikter, används Sjöbloms väljararena främst som ett argument för att partiernas ideologier faktiskt kan betraktas som proxy för åsikter, oberoende av om man anser att partiernas agerande i huvudsak är idébaserat ideologiskt eller strategiskt i Sjöbloms förståelse.

Att Sjöbloms modell inte explicit säger någonting om varför invånare och anställda har de åsikter de har betyder, för övrigt, inte att partierna är betydelselösa för dem. Partierna spelar en uppenbar roll som organiserande bakgrundskraft, eftersom alla de aktörstyper som aktualiseras i denna text har någon typ av koppling till partier. Invånare och personal kan rösta på kandidater, som partierna ställt upp och är ibland medlemmar eller aktiva i partier. Politikerna har åtminstone engagerats som kandidater i val men har ibland också ett engagemang i partiet som organisation. Också

¹⁵ Röstmaximering i Finland anses kräva intressanta kandidater snarare än ett intressant program. Den finländska politiken har personifierats, särskilt under 2000-talet (Karvonen 2009). Därmed kanske partier i Finland är mer inriktade på en bred, genomtänkt och heltäckande kandidatrekrytering än på ett omvälvande valprogram.

tjänstemännen röstar i val och kan vara partimedlemmar, om än sällan partiaktiva (jfr Sandberg 1998:118).

De partirelaterade teoriernas största svaghet, som teoretisk utgångspunkt för denna avhandling, är att de inte på något hållbart sätt tar hänsyn till att politiker i sitt värv måste förhålla sig till den kontext, som de politiska frågorna gäller och där besluten ska implementeras (jfr Håkansson 2005:71). Ideologiska eller partistrategiska resonemang räcker inte alltid som utgångspunkt för att kunna härleda hur man som politiker ska förhålla sig till konkreta frågor av den typ som kommer emot i kommunalpolitiska sammanhang. I många konkreta frågor har de lokala beslutsfattarna därtill flera olika (potentiellt motstridiga) hänsyn att ta, både ideologiska, maktpolitiska och praktiska. Det kan förklara varför partiernas uppfattningar inte alltid är konsistenta mellan olika politiska nivåer, den gemensamma ideologin till trots. Därför finns det anledning att titta också på andra förklaringar till attityder.

3.2 Positionsrelaterade förklaringsmodeller

Uppdraget kan påverka attityden. Den position man har i organisationen kan påverka hur man uppfattar olika saker, eftersom olika positioner ger olika erfarenheter, olika insyn och olika ansvar. *"För en institutionalist är kunskapen om vad som inträffat tidigare av avgörande betydelse"* (Scott 1995:55, min översättning). Positionen aktualiserar således betydelsen av socialisations- och institutionaliseringsprocesser. I det här sammanhanget innebär det att den kunskap gruppens position eller *uppdrag* ger spelar en självständig roll för vilka attityder som råder i gruppen.

Den teoretiskt relevanta utgångspunkten för att förklara uppdragets eller positionens betydelse för uppfattningen ligger i politisk socialisation och (ny)institutionell teori. Här betraktas socialisation och institutionalisering som delvis sammanfallande processer, men där socialisationsprocessen utgår från individens perspektiv, sker institutionalisering ur organisationens perspektiv. Den socialisation som sker inom ett uppdrag innebär ofta(st) institutionalisering, att det perspektiv man fått börjar betraktas som rimligt och riktigt. Denna mekanism kan därför bidra till att förklara hur uppdraget kan påverka attityder.

Inledningsvis presenteras ett försök att besvara frågan om hur attityder uppstår, genom ett avsnitt om politisk socialisation: vad det är och varför

det är relevant i en finländsk kommunal kontext. Texten fortsätter med att belysa det institutionella sammanhanget, genom (ny)institutionell teori, där avsikten är att påtala institutionaliseringens betydelse för åsikter. Därefter följer ett resonemang om skillnaden mellan positioner och roller, en översikt av positionsrelaterade resonemang specifikt inom förvaltningen och slutligen en presentation av några andra teorier om hur grupptillhörighet kan påverka attityder.

3.2.1 Politisk socialisation

Forskning om hur attityder uppstår finns inom olika vetenskapsgrenar. Här avgränsas diskussionen om attitydformation till att gälla attityder *relevanta för samhällsfrågor* och därmed riktas koncentrationen mot forskningen om politisk socialisation, eftersom mycket av kunskapen om *hur attityder till samhället uppstår* torde ha formulerats inom ramen för detta fält.

Forskningen om politisk socialisation är en utlöpare från teoribildningen kring politisk kultur (jfr Denk 2009). Politisk kultur avser de mönster av uppfattningar om politiska omständigheter som bildas av invånarnas attityder (jfr bl.a. Almond & Verba 1989:13). Grundtesen i denna ansats är att individernas uppfattningar om politik har en betydelse för det politiska livet (Denk 2009:7). Wildavsky (1987) ansåg att kulturteori bäst kan förklara hur preferenser, orienteringar formas, eftersom den går ner till grunden, det vill säga sociala relationer. Om de intressen och preferenser vi har är produkter av sociala relationer, då kan ursprunget för våra preferenser hittas i våra djupaste önskningar: hur vi önskar att leva tillsammans med andra människor och hur vi önskar att de ska leva med oss (Wildavsky 1987:4).

Enligt Almond (1989) är ett politiskt system stabilt i den utsträckning som dess politiska kultur är kongruent med dess politiska struktur. Betydelsen av den politiska kulturen ligger således i antagandet om att en fungerande demokrati kräver mer än formella institutioner, nämligen också en politisk kultur som överensstämmer med dem (Almond & Verba 1989:3). Det leder till exempel till att man i den nya Förbundsrepubliken Tyskland (som bildades när de delstater som utgjorde Östtyskland förenades med Västtyskland år 1990) kunde förvänta sig att de forna östtyskarna skulle föredra en annan modell av demokrati än de forna västtyskarna (Fuchs 1999:123–124). Idéer om vad en demokrati är och hur den bör se ut formas inte av invånarna själva utan är resultat av primära och sekundära socialisationsprocesser (ibid.).

Greenberg (1970) definierar politisk socialisation som den process där individer inhämtar attityder, övertygelser och värderingar relaterade till det politiska system där de är medlemmar. Mer precist har politisk socialisation beskrivits som en fortlöpande social och psykologisk process bestående av fyra element: "(1) *an interaction-acquisition process*, (2) *between the individual being socialized*, (3) *the agency which acts as the vehicle of socialization*, and (4) *the political behavior patterns, perceptions, and attitudes which he learns*" (Langton 1969:8). Easton & Dennis (1970:4) ser politisk socialisation som samhällets sätt att överföra politiska orienteringar – kunskap, attityder eller normer och värderingar – från generation till generation. Utan sådan socialisation skulle varje generation behöva utveckla dessa attityder själv och under sådana omständigheter kan inget givet politiskt system bestå (ibid.).

Bland de grundläggande frågorna inom socialisationsforskningen finns förhållandet till politiska objekt (aktörer, auktoriteter, processer, normer) samt socialisationsagenterna (familjen, skolan, vänner men också arbete, medier etc.) (jfr bl.a. Niemi 1973). Easton & Dennis (1970:24) har betonat vikten av att varje generation ska utveckla *korrekta* attityder mot samhället (stat och regering), för att systemet ska bestå, vilket var en av utgångspunkterna för den tidiga forskningen om politisk kultur. Sears (1975:94–95) gör en grov indelning av den politiska socialisationens innehåll i attityder till (1) det politiska systemet (institutioner, strukturer, normer), (2) partirelaterade attityder (personer, grupper, ideologier) samt (3) politiskt deltagande. Den politiska socialisationen anses som lyckad om individerna uppvisar inte bara välformulerade utan välinformerade, konsekventa och stabila attityder mot aktuella, viktiga politiska objekt (Sears & Valentino 1997:46).

Politisk socialisation äger rum under hela livstiden (Dekker 1991:91) men forskningen om politisk socialisation var länge koncentrerad på socialisationsprocesser som sker under ungdomstiden (bl.a. Greenberg 1970, Niemi 1973, Sears 1975). Man antog att tidigt politiskt lärande skulle vara viktigt för att det skulle komma att ha ett betydande inflytande på vuxnas politiska attityder och beteenden (Niemi 1973:118). Utgångspunkten var att barn under uppväxten får politisk kunskap och attityder relaterade till denna dels genom vardagliga händelser som nyhetssändningar och vuxnas samtal, dels genom händelser av specifikt politisk karaktär (jfr Easton & Dennis 1970). Sådana politiska händelser kan vara större eller mindre; till de stora hör till exempel krigserfarenheter, Berlinmurens fall, terrordåden vid tvillingtornen i New York och massakern på Utøya. Politisk

socialisation uppstår därmed som en följd av både medveten och avsedd eller omedveten och oavsedd inläring och genom ett otal olika agenter (Dekker 1991:91). Barns inledande attityder konstaterades dock vara otydliga och instabila och en av nyckelfrågorna har därför varit hur barns så kallade *nonattitudes* blir riktiga åsikter (Sears & Valentino 1997:45). Det kan ske till exempel genom *politiska händelser*, dock så att sådana händelser förfinar attityder selektivt (bara på de områden som är aktuella) och därmed utvecklas stabila attityder vid specifika tillfällen snarare än inkrementellt (ibid.).

Att lägga vikt vid politiska händelser har flera implikationer, menar Sears & Valentino (1997:47). En är att *politics matters*, att politik spelar en roll, både för barn, ungdomar och vuxna. En annan är att politisk socialisation fortgår episodiskt över tid. En tredje implikation är att olika åsikter tenderar att ha olika tillväxtkurvor – det vill säga att frågor som kräver och ger mycket information snabbare skapar åsikter hos ungdomar, än frågor som sällan nämns. En fjärde implikation är att generationseffekter kan uppstå gällande frågor som är mycket framträdande under någon specifik historisk era. Det här innebär att socialisation kan bero på i vilket skede av livet man är, vilket snarare skulle bero på kopplingen till tidigare erfarenheter än på mognad, eftersom tidigare erfarenheter kraftigt kan påverka effekten av politiska händelser. Eftersom ungdomar har färre tidigare erfarenheter än vuxna på nästan alla politiska områden så har de mer utrymme för så kallade socialisationsvinster. (Sears & Valentino 1997:47)

Forskningen om politisk socialisation har sammanfattningsvis rört sig kring vissa tydliga frågeställningar: vad socialisation är, när socialisation uppnått *korrekt* eller önskat resultat, både innehållsmässigt (gällande vilka attityderna är) och beträffande attitydernas art (hur stabila och tydliga de är), när socialisationen sker samt faktorer som har betydelse för socialisationen (kritiska (politiska) händelser, objekt, agenter).

I den här avhandlingen är teoribildningen kring politisk socialisation relevant av två skäl: För det första är det inte bara ungdomar som genomgår socialisationsprocesser (Niemi 1973:134–136, Sears 1975:96), även vuxna genomgår socialisation, särskilt när de ställs inför någonting nytt (jfr politiska händelser) (jfr Sears & Valentino 1997:47). Det innebär att nya erfarenheter, till exempel erfarenheter av politiska uppdrag, läggs till, omformar eller justerar de grundläggande attityder individer har från tidigare. Därmed kommer nya erfarenheter att påverka de attityder man

senare har. Positionen eller uppdraget skulle med andra ord kunna påverka attityder för att uppdraget (åtminstone i något skede) utgör en politisk händelse.

Att socialisationsprocesserna förväntas leda till *stabila orienteringar* (jfr Sears & Valentino 1997) innebär att de socialisationsprocesser människor genomgår lämnar spår i deras medvetande. De erfarenheter man tillägnat sig genom att medverka i ett sammanhang, bär man med sig i nästa sammanhang, eftersom erfarenheterna finns kvar även om ramarna förändras. Det kan till exempel innebära att politiker med lång erfarenhet ser annorlunda på saker än nykomlingar. I den här avhandlingen betyder det att det är befogat att ägna människors tidigare erfarenheter uppmärksamhet, eftersom dessa är av betydelse.

Svallfors (2017:551–552) har genomfört intervjuer med ett antal svenska policyprofessionella (det som i Finland kallas politiska medarbetare, det vill säga den politiska staben hos ministrar och partiledare etc.) och noterar att en del av dem ser sig som uppenbart politiska (*“just as much politician as the minister”*), medan andra definitivt inte delar den bilden (*“I am a public administrator. I am definitely not a politician.”*). Diskrepansen förklaras primärt av deras bakgrund: de som kom från en politisk bakgrund, som varit aktiva i partiets ungdomsorganisation eller som själva innehaft politiska uppdrag tenderade att se sig själva som politiker, medan de som rekryterades från en offentlig anställning eller direkt från universitetet utan tidigare erfarenhet av politiska uppdrag inte gjorde det (ibid.). Svallfors diskuterar betydelsen av denna bakgrund för själva uppdraget som politisk medarbetare men den för denna avhandling intressanta omständigheten är hur starkt perspektivet (bakgrunden) färgar de policyprofessionellas attityder.

Att objekt, agenter och kritiska händelser spelar en roll för socialisationen (jfr Sears & Valentino 1997) innebär i detta sammanhang att det är rimligt att förvänta sig att politiker, tjänstemän och personal har *andra* erfarenheter av den egna kommunen och därmed andra attityder till den, än till exempel invånarna. Det beror på att politikerna, tjänstemännen och personalen oftare ställs inför situationer där de behöver utveckla en uppfattning om någonting specifikt i den egna kommunen. Med andra ord ställs de oftare inför agenter eller kritiska händelser och därmed kan man förvänta sig att politiker och tjänstemän har mer utkristalliserade uppfattningar än invånare.

Avhandlingens hypotes är att position är den viktigaste förklaringsfaktorn för individens inställning till hur välfärden organiseras. Därmed betraktas socialisation till en position som en viktigare förklaring till individers attityder än ideologisk bakgrund eller socioekonomiska egenskaper. Här kan man dock påminna om att partipolitiskt aktiva individer också socialiseras in i sitt parti. Kirchheimer (1966) ser de socialisationsprocesser som sker inom partierna som partiernas viktigaste funktion och att den gemensamma identiteten inom partiet skapas och utvecklas via partiets ideologi. Att partisocialisationen är viktig kan därför – ironiskt nog – göra att det fortfarande är socialisationen som avgör åsikten, men i motsatt riktning, så att socialisationen till partiet (eller partiloyaliteten) är starkare än socialisationen till positionen.

3.2.2 Institutionell teori

Institutionella förklaringar bidrar till förståelsen av hur kontexten aktörerna befinner sig i formar deras handlingsutrymme (Persson & Sjöstedt 2014:80). Utgångspunkten här är att individer på ett personligt plan tillägnar sig åsikter genom socialisationsprocesser, medan förklaringen till att det inom olika organisationer finns olika verksamhetslogik och spelregler ligger i institutionalisering.

Institutioner¹⁶ kan uppfattas som formella, ofta offentliga organisationer: staten, regeringen, riksdagen, polisen eller ett lands lagstiftning (Blomqvist 1997:221). Institutioner kan också också vara spelregler som styr människors beteende i ett samhälle (North 1990, i Blomqvist 1997:221). Samma åtskillnad återkommer i en mycket förenklad sammanfattning av likheter och skillnader mellan äldre och nyare institutionalism: båda betonar regler, men medan den äldre institutionalismen betonar formella regler (som statsrätt och konstitutioner), betonar nyinstitutionalismen i Norths (1990) tappning både de formella reglerna (lagar, avtal) och informella regler som normer, vanor och handlingsrutiner (Blomqvist 1997:221).

I alla organisationer finns både en uppsättning formella regler, som styrs av lagar, regler och direktiv och därtill en uppsättning informella regler som

¹⁶ Institutioner som begrepp har otaliga betydelser (jfr Jönsson et al. 2011) och de olika varianterna av ny och äldre institutionell teori är likaså flera (jfr Blomqvist 1997:220) och svåra att beskriva explicit (Zucker 1987:443) så diskussionen här får uppfattas som synnerligen summarisk. Därtill lämnas relationerna mellan institutioner, strukturer, organisationer, organisatoriska fält och kultur obehandlade, i full medvetenhet att detta kunde förtjäna längre resonemang.

kompletterar dessa: normer, (o)vanor och rutiner som styr umgänge, processer och praxis i verksamheten. Dessa organisatoriska handlingsmönster tenderar att få regelliknande status i organisationer och betraktas därför som självklara av dem som finns inom organisationen (och utgör således en del av organisationens kultur). Handlingsmönstren överförs lätt till nykomlingar, upprätthålls över lång tid utan att särskilt rättfärdigas eller utvecklas och är mycket motståndskraftiga mot förändring (Zucker 1987:446). De här handlingsmönstren varierar mellan olika organisationer men uppvisar en förvånansvärd likhet i alla moderna organisationer, vilket brukar studeras som isomorfism (jfr DiMaggio & Powell 1983).

Institutionalisering är således den process som sker när man börjar uppfatta någonting som normalt, riktigt och rimligt och är därmed svaret på frågan om hur det kommer sig att människor som verkar inom en viss organisation börjar uppfatta organisationens verksamhetslogik som den riktiga (jfr Meyer & Rowan 1977:341). En vanlig definition på institutionalisering är 1) organisatoriska handlingsmönster av regelliknande karaktär, som b) finns inbäddade i formella strukturer (Zucker 1987:444).

Formella organisationer förstås som system av (rationellt) koordinerade och kontrollerade handlingar (Meyer & Rowan 1977:340). Formella strukturer eller institutioner kan härledas ur lagstiftning och direktiv och verkar enligt fastslagna regler och målsättningar (jfr Meyer & Rowan 1977:342). Den rationella organisationsteorin i Max Webers tappning utgår därmed från att koordinering och kontroll är kritiska faktorer för att organisationer ska vara framgångsrika och effektiva (ibid.). Det empiriska stödet för denna rationella uppfattning är dock svagt: i olika studier har man identifierat ett stort gap mellan organisationers formella och informella strukturer (med andra ord har kopplingen mellan strategier, beslut, regler och faktiska aktiviteter visat sig vara svag) (ibid.). För att kunna förklara organisatorisk framgång gick man småningom över från Webers uppfattning om att byråkratiska regler i sig garanterar framgång till institutionella förklaringsfaktorer.

Den institutionella teorin utgår från att formella organisationer i moderna samhällen förekommer i institutionaliserad kontext, där de professioner, policyer, rutiner och procedurer som förekommer uppfattas som rationella (Meyer & Rowan 1977:343). För att uppfattas som rationella strävar organisationer efter att införa idéer och verksamhetssätt som allmänt

uppfattas som rationella, oberoende av om de i praktiken visar sig vara det (Meyer & Rowan 1977:344). Organisationer som är föregångare, som tidigt använder innovationer, drivs av att förbättra verksamheten (DiMaggio & Powell 1983:148). Många av dessa nya idéer blir snart "*laddade med nya värden*" (jfr Selznicks klassiska uttalande (1957:16–17): "*infused with value beyond the technical requirements*"), det vill säga uppfattas som rationella och därmed som önskvärda och legitima (DiMaggio & Powell 1983:148). Därmed krävs dessa idéer i alla de organisationer, som vill upprätthålla bilden av sig som en rationell aktör (jfr Meyer & Rowan 1977). Institutionell teori försöker således kunna förklara att idéer sprids främst på grund av att organisationer strävar efter legitimitet snarare än effektivitet (DiMaggio & Powell 1983:148). Institutionell teori har ofta använts för att förklara varför organisationer är så lika (DiMaggio & Powell 1983:147–148).

Många element i organisationer är starkt institutionaliserade och fungerar som myter och införs eller används främst för att uppnå legitimitet (Meyer & Rowan 1977:343–344). Effekten av dessa institutionella element på organisationer är "*enorm*", därför är deras socialiserande effekt så stor (ibid.). Ur ett likartat perspektiv slår Svallfors (2013:808) fast att litteraturen om relationen mellan institutioner och attityder tenderar att betona att institutionella förändringar har betydande feedbackeffekter på attityder. I praktiken innebär det här att individer som agerar och institutionaliserats inom bestämda formella strukturer inte bara börjar uppfatta handlingsmönstren inom dem som de riktiga, utan också börjar uppfatta saker utanför dessa på ett mer likartat sätt. Också deras övriga uppfattningar konvergerar.

På kommunal nivå har detta studerats av bland annat David Karlsson (2013), som har reflekterat över de informella institutionerna, som formas och reproduceras av lokala traditioner, individer och tillfälligheter. Politiker formar sina uppfattningar om demokrati och tolkar sin roll som folkvalda representanter i förhållande till de institutioner som reglerar deras praktik, varav merparten inte är varken nedtecknad eller formaliserad (ibid.). Karlsson (2013) identifierar en uppsättning indikatorer på sådana informella institutioner, baserade på ledamöternas kontakter åt olika håll och det inflytande dessa har över lokal politik. Sammanställningen visar att informella institutioner påverkar representationsstilen minst lika mycket som formella institutioner (ibid.).

I denna avhandling likställs uppdragen med de formella institutionerna och därav följer att olika gruppers olika attityder antas uppkomma av att *de regelliknande handlingsmönstren* är olika i respektive uppdrag.

3.2.3 Rollteorier

Om socialisation är ett psykologiskt och institutionalisering ett organisationsteoretiskt sätt att se på hur individer tillägnar sig attityder erbjuder sociologin ett tredje genom rollteorier.

Begreppet *rollteori* myntades av Ralph Linton (1936). Enligt rollteorin är den grundläggande uppfattningen att en social roll kan definieras som en uppsättning förväntningar orienterade mot personer som befins i en särskild *position* i ett socialt system eller en grupp (Heinelt 2013:634). Inom rollteorin betonar man vikten av att skilja åt begreppen position och roll. En individ kan inneha och hålla fast vid positioner men tilldelas roller; till roller hör strukturella krav som ligger utanför individens kontroll, som sammanfattar normer, förväntningar, tabun och ansvar i social position. Rollbegreppet kan definieras som uppfattningar om en social position och vad den innebär (Levinson 1959).

Med sociala roller avser Aubert (1979:99–102) att det finns förväntningar och normer som gör att personer uppvisar ett visst beteende. Rollbegreppet kan delas i tre delar: positionen, rollen och rollbeteendet (ibid.): *Positionen* är extern och mestadels formell och individer tilldelas positioner genom födsel eller genom någon form av kontrakt. *Rollen* är komplementär. Roller är förknippade med förväntningar. Sociala roller formas i samspel med andra människor och inkluderar både rättigheter och plikter. När individer antar en rollposition förväntas de följa givna spelregler och anses därmed ha givit ett löfte om att följa dessa. *Rollbeteendet* följer inte nödvändigtvis självklart de givna normerna. Beteendet är snarare något som växer fram efterhand och det kan ta tid innan individen handlar i enlighet med sin nya roll och befattning.

En studie av "*fullmäktigeledamöternas syn på sitt uppdrag och beteende i lokalsamhällets föränderliga värld*" (Heinelt 2013:633, min översättning) har gjorts med utgångspunkt i hypotesen att fullmäktigeledamöternas rolluppfattning och beteende liksom attityder till reformer på lokalplanet, inte kan ses som direkt bestämda av 1) formella och informella institutionella strukturer eller av 2) personkaraktistika. Däremot uppfattas fullmäktigeledamöternas rolluppfattning och beteende bero på deras

föreställningar om *demokrati*, som ett uttryck för deras grundläggande uppfattningar om adekvat uppförande och subjektiva normer (Heinelt 2013:633). Både inom forskningen om politisk socialisation (på ett allmänt plan) och (mer specifikt) om fullmäktigeledamöternas rolluppfattning (Heinelt 2013, Denters & Klok 2013, jfr Sears & Valentino 1997) utgår man således från att förklaringen till olikheter i politikernas attityder och rolluppfattning bottnar i skillnader i den grundläggande synen på demokrati.

Heinelts studie (2013:634–635) visar att alla ledamöter inte delar samma grundläggande demokratiuppfattning och anser att det bekräftar att denna grundläggande uppfattning inverkar på attityder och beteenden. Därtill visas också att institutionella strukturer (som kan variera mellan olika kontexter) inte påverkar demokratiuppfattningen, utan att den snarare påverkas av socioekonomiska egenskaper som kön, ålder och politisk inriktning (ibid.).

Denters & Klok (2013) använder teoribildningen om roller för att koppla ihop institutioner, politisk kultur och politikernas rolluppfattningar och konstaterar bland annat att uppfattningar inte bara är en fråga om personliga värderingar, utan påverkas av närkretsen (*peers*). Denters & Klok (2013:667) uppfattar också att effekterna av institutioner är indirekta snarare än direkta.

Heinelt (2013), igen, ser med andra ord föreställningar om demokrati som en kausal mekanism mellan formella och informella strukturer och fullmäktigeledamöternas rolluppfattning och beteende. Det får tjäna som påminnelse om att det finns mer och mindre uttalade kopplingar mellan attityder, roller (rolluppfattningar, rollbeteende) och positioner. Det är heller inte ovanligt att tala om förvaltningens olika roller eller yrkesroller.

I denna avhandling förstås en roll som en uppsättning förväntningar som utifrån riktas mot personer i en särskild position. Därför är rolluppfattningarna inte relevanta, eftersom intresset i denna avhandling riktas mot hur personerna som innehar positionen själva ser på olika saker. Följaktligen används inte heller begreppet roll. Det är således positionen, uppdraget och det perspektiv det medför, som förväntas förklara attityder.

3.2.4 Uppdragsspecifika perspektiv

Ett sätt att beskriva förväntningarna på, perspektivet hos eller relationerna mellan de relevanta positionerna i denna avhandling är att utgå från policyprocessen. Policyprocessen beskriver processen för hur beslut kommer till och genomförs och består av fem på varandra följande faser (jfr Lundquist 1992:12–13):

1. Initiering: Idé om förbättring väcks, av politiker, medborgare eller tjänstemän.
2. Beredning: Idéer bearbetas, material insamlas och bedöms, konsekvenser formuleras, vilket leder till formulering av beslutsförslag. Beredning görs av tjänstemän.
3. Beslutsfattande: Beslut fattas av politiker eller ibland tjänstemän.
4. Implementering: Beslutet, det godkända förslaget, genomförs av tjänstemän och personal. Vissa beslut gäller den interna organiseringen men många beslut påverkar medborgare på olika sätt.
5. Efterkontroll: Beslutet och dess effekter utvärderas, både av medborgare, politiker och tjänstemän.

Policyprocessen är ett utmärkt redskap när man vill illustrera förvaltningens betydelse i skötseln av gemensamma angelägenheter, bland annat eftersom de olika faserna tydliggör att *beslutet* inte är den offentliga politikens slutpunkt – utan en verkställande instans kommer många politiska beslut aldrig att omsättas i handling. Policyprocessen lyfter fram att förvaltningen, trots att dess insatser koncentreras till berednings- och implementeringsfaserna, kan vara närvarande i alla de fem faser som ingår (jfr Lundquist 1992).

Policyprocessens relevans i denna avhandling baseras på att alla de aktörer, vars uppfattningar ska förklaras, återfinns i policyprocessens olika stadier. Förvaltningens insatser i policyprocessen utförs av tjänstemän och anställda (personal). I beredningen engageras huvudsakligen tjänstemän, men policyprocessen utgår från att tjänstemännens beredning baseras på politikerns styrning och initiativ. De ledande tjänstemännens inflytande är dock stort och kan i praktiken ibland vara större än politikerns, eftersom tjänstemännen besitter mer information och har mera tid att sätta sig in i saker. Invånarna deltar huvudsakligen med idéer och efterkontroll, men är

föremål för beslut och implementering och försöker ibland påverka beredningar.

Ett annat sätt att beskriva relationen mellan politiker och tjänstemän utgår från Max Webers (1864–1920) resonemang om förhållandet mellan politik och förvaltning (Rothstein 1997, 2014). Weber argumenterar för att idealmodellen för den byråkratiska organisationsformen utgår från att tjänstemännen handlar rationellt och objektivt och genomför den politik beslutsfattarna har initierat (ibid.). Tjänstemännen förväntas således inte ha, eller åtminstone inte ge uttryck för, egna hållningar. Webers uppfattning om legitimitet för dock in medborgarna i resonemanget, särskilt uppfattningen att medborgarnas förhållningssätt till det offentliga avgörs av hur förvaltningens (inte politikernas) åtgärder sköts (Rothstein 1997:52–53).

Tjänstemännens och personalens roll i policyprocessen ligger i deras ansvar för implementeringen av politiska beslut. Implementering definieras som genomförande eller förverkligande av politiska eller administrativa beslut, som någon annan fattat (Lundquist 1992:14). De första systematiska studierna av implementering utfördes av Pressman & Wildavsky (1973), som blev kända för att påtala det politiska i förvaltningens verksamhet, vilket stred mot normen i demokratisk teori (Sannerstedt 1997:15–16, Hertting 2014).

Vikten av att ta hänsyn till implementering uppstod när man började ifrågasätta varför goda beslut inte självklart materialiserades i handling (Sannerstedt 1997:16–18). Implementering av en policy är en fortgående process som pågår länge efter att ett formellt beslut fattats och aktörerna som verkställer beslutet kan ha konflikterande uppfattningar om hur policyer ska påverka den dagliga verksamheten (jfr John 1999:46). Det innebar en insikt om att man analytiskt måste skilja beslutsprocesser, som resulterar i att man fattar auktoritativa politiska beslut, från implementeringsprocesserna, där beslutet omsätts i handling (Sannerstedt 1997:16–18). Det finns således anledning för politiska beslutsfattare att lyssna till inte bara vad som kommer utifrån, utan även inifrån systemet.

Traditionellt omtalas tre implementeringsperspektiv (Sannerstedt 1997:18–21). Det traditionella perspektivet (1) utgår från en situation där beslutsfattaren styr och förvaltningen är instrument för top-down, rationalistisk styrning (Sannerstedt 1997:18, 22). Nätverksperspektivet (2) handlar om hur politik utformas i samspel mellan olika (privata och

offentliga) aktörer (Sannerstedt 1997:21). Det i denna avhandling relevanta perspektivet utgörs av närbyråkratperspektivet (3), där man utgår från att de viktigaste besluten i praktiken fattas bottom-up, av dem som professionellt arbetar i direkt kontakt med människor, inom sjukvård, skola och social service (Sannerstedt 1997:18–21). Huvudtesen gällande Michael Lipskys (1980:13ff) *street-level bureaucrats* handlar om att närbyråkraternas (eller gräsrotsbyråkraternas) handlingsfrihet och -förmåga är så stor att det i praktiken är de som utformar politiken på området, inte politikerna (se även John 1999).

Närbyråkraternas handlingsutrymme är potentiellt problematiskt, eftersom det kontrasterar mot den traditionella synen på byråkratin (Stensöta 2013:186): att alla beslut som innefattar politik (definierad som den auktoritativa fördelningen av värden) fattas av politiska organ (regering, riksdag, även fullmäktige och andra kommunala organ) och att förvaltningen endast ska infria dessa politiskt fattade beslut. Byråkratin är en hierarkisk organisation, där högre nivåer bestämmer vad lägre nivåer ska göra och där verksamheten styrs av i förväg beslutade regler (ibid.). Byråkratin kännetecknas av att det är en neutral organisation som inte tillför egna värden till de fattade politiska besluten (ibid.).

Gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme gör emellertid att värden tillförs processen (Stensöta 2013:187). Den typ av uppgifter som gräsrotsbyråkrater utför är situationsbestämda och kan inte utföras utan handlingsutrymme (Sannerstedt 1997:19). Det är ytterst svårt att formulera precisa regler för tillfällena där klienters situation måste vägas in i beslutet, för att ett bra beslut ska kunna fattas (Stensöta 2013:187).

Implementeringsteorins relevans i detta sammanhang ligger uttryckligen i detta närbyråkratperspektiv, som bidrar till att förklara varför ett beslut kan te sig på ett sätt bland politiker men helt annorlunda bland den personal som ska genomföra beslutet.

Tjänstemän och anställda har dock konstaterats ha olika intressen också i andra sammanhang, till exempel inom budgetprocesser¹⁷ (Niskanen 1971, Dunleavy 1991, se även Tarschys & Eduards 1975). Tydligast framträder intressentperspektivet i public choice-teorin om den offentliga sektorns

¹⁷ Ett annat exempel är "*bureaucratic politics*"-modellen inom beslutsfattandet inom utrikesförvaltningen, där samtliga tjänstemän vid beslut utgår från intressen som bestäms av den position de intar i organisationen (Karvonen 1977:91ff).

utveckling (jfr Dunleavy 1991). Teorin om public choice utgår från absolut rationalitet, där individer är rationella, nyttomaximerande och handlar instrumentellt i sitt eget intresse (Dunleavy 1991:3). Aktörer i den offentliga sektorns budgetprocesser drivs således av samma motiv som privata aktörer på en marknad och den offentliga sektorns tillväxt kan på så sätt förklaras som ett resultat av byråkraternas egenintresse (Bokenstrand 2000:14).

Den budgetmaximerande tjänstemannen formulerades inledningsvis av William A. Niskanen (1971) där resonemanget går ut på följande kedja: en större budget ger fler anställda, vilket ger större inflytande och högre lön, vilket igen leder till en större budget och så vidare (se även Dunleavy 1991:200). Niskanens teori om den budgetmaximerande tjänstemannen försöker förklara varför offentlig sektor växer och varför tjänstemän agerar i syfte att öka budgetunderlaget (Bokenstrand 2000:14). Wildavskys (1964) bidrag till kunskapen om budgetprocessens aktörer, inkrementalismen, noterar igen att aktörer (tjänstemän, politiker) tilldelas vissa givna roller i budgetprocessen enligt sina institutionella roller: *väktarna* bevakar budgetens slutsumma och *förkämparna* försöker öka resurserna (Wildavsky 1964, Wildavsky & Caiden 2001, se även Olsen 1970).

3.2.5 Andra positionsrelaterade perspektiv

Vid en inventering av olika teoretiska ingångar som använts eller kunde användas för att förklara attityder i olika positioner, kan man komma i kontakt även med närliggande teorier som ligger något utanför den traditionella statsvetenskapliga ramen. Några av dessa förtjänar att nämnas i detta sammanhang.

En sådan ingång är ståndpunktsteorier. Ståndpunktsteorins centrala tanke är att man i analysen av kunskap bör beakta samhällspositionen hos den som gör analysen (Harding, 1993, Hartsock 1994), för att individers perspektiv är skapade av deras egna erfarenheter i sociala sammanhang och sociala grupper. Ståndpunktsteorin har sina rötter i Hegels teori om herreslav-förhållandet och marxistisk filosofi, enligt vilken förtryckta grupper i samhället kan nå insikter som är omöjliga att se för överordnade. Marx menade att individens förhållande till verkligheten baseras på dess position i samhället, eller med andra ord, att den materiella verkligheten påverkar insikterna. Ståndpunktsteorin formulerades av Nancy Hartsock under 1970-talet, som behandlade marxistisk teori ur könsperspektiv och förklarar

mäns och kvinnors divergerande erfarenheter av verkligheten (Hartsock 1994).

Senare har teorin utvidgats genom att betona att det finns många synvinklar knutna till samhällspositioner (Hardin 1993). Dessa är, förutom kön, till exempel ras, sexuell orientering och samhällsklass. Exempelvis kan svarta kvinnor ha gemensamma erfarenheter om man utgår från ras eller kön men om deras socioekonomiska status är olika är deras ståndpunkter inte exakt desamma.

En ståndpunkt är en plats från vilken man upplever och ser världen, som avgör både vad man fokuserar på och vad som förblir undanskynt. Beroende på den egna situationen kan ens ståndpunkt variera från andra individer som kunde finnas i samma läge. Därmed är teorins utgångspunkt – att den plats från vilken man upplever världen avgör både vad man fokuserar på och vad man inte ser – potentiellt relevant också om man undersöker huvudvida uppdraget påverkar åsikten.

En annan sådan ingång, i fråga *roller*, är frågan om representationssyn. Representationssynen handlar, för att citera Olof Petersson (2001:132), om på vilka grunder politiker förväntas formulera sin ståndpunkt: *"I lyckliga fall överensstämmer den egna uppfattningen, väljarnas önsknningar och partiets linje. Men hur skall en politiker ställa sig om olika hänsynstaganden befinner sig i konflikt?"* Det finns en omfattande litteratur kring olika sätt att representera sina väljare: enligt *"partiprincipen som innebär att man ser sig främst som en företrädare för det egna partiet; individprincipen där man ser sig främst som en företrädare för sin personliga övertygelse och värderingar; och väljarprincipen där man ser sig främst som en representant för sina väljare"* (Bäck 2004:31). Enligt Bäck har partiombuden dominerat den svenska kommunalpolitiken kring 2000-talet, medan utvecklingen i Danmark snarare gått i riktning mot att det fria mandatets trustee-roll stärkts (Bäck 2004:29) I Finland dominerar förtroendemannen eller det fria mandatet, vilket möjligen är en följd av att valsystemet kräver val av både person och parti (jfr Karvonen 2003:87–88).

Studier av representationssyn kan vara inriktade på många olika aspekter av politikens värv, exempelvis både åsiktsöverensstämmelse, kontaktnät, social representativitet och väljarkännedom (till exempel Holmberg & Esaiasson (1988) om svenska riksdagsledamöter), utan att man sätter orsakerna till olikheterna i representationssyn i samband med vare sig politisk socialisation eller institutionalisering. Studier av representationssyn

kan göras både ur politikens och invånarens perspektiv och täcker därför delvis samma grupper som i denna avhandling.

Sammanfattningsvis har i detta kapitel presenterats ett antal teoretiska ingångar – ur psykologiskt, organisationsteoretiskt, sociologiskt, byråkratiskt, marxistiskt och politologiskt perspektiv – till hur man kunde förklara varför man i olika positioner har olika uppfattningar. Med resonemangen i denna genomgång som grund kommer effekterna av ideologi och position på kommunala aktörers åsikter senare att testas.

4 Den kommunala kontexten och dess variation

Denna avhandling utgår från att positionen i organisationen spelar en roll för hur man förhåller sig till hur välfärden organiseras. Avsikten med detta kapitel är tudelat, dels att beskriva varför kommunernas varierande kontexter är relevant för uppfattningar om välfärd, dels att redogöra för gränserna för beslutsfattandet. I praktiken finns det därför anledning att något närmare redogöra för:

- 1) kommunfältet i allmänhet och kommunernas tillstånd, särskilt beträffande kommunernas storlek, uppgiftsfält och ekonomisk situation, eftersom det sätter ramarna för kommunernas verksamhet
- 2) förutsättningar för och reformer av kommunal serviceproduktion, för att beskriva kommunernas alternativ för välfärdsorganisering eller vad det egentligen man har olika uppfattning om
- 3) organiseringen av och gränserna för kommunernas beslutsfattande, för att belysa vad man egentligen kan besluta om i kommunerna och vem som gör det samt därmed vilka omständigheter som styr resonemanget i olika positioner, samt slutligen
- 4) invånarnas och personalens relation till den kommunala kontexten.

Kontextbeskrivningen och alla statistiska uppgifter i den utgår där det är möjligt från läget år 2015, eftersom avhandlingens enkätmaterial (se kapitel 5) insamlats år 2015. Det läge som här beskrivs tar således inte hänsyn till att den regering som tillträdde efter valet 2015 omformulerade kommunernas framtid, genom förslaget om en landskaps- och vårdreform som skulle innebära att kommunernas ansvar för serviceproduktionen inom social- och hälsovården skulle överföras till landskapet. I april 2017 hölls ett nytt kommunalval, som inte heller beaktas här. Efter år 2015 har den ekonomiska konjunkturen svängt, vilket började synas som en förbättrad ekonomisk situation i kommunerna under år 2017 (som dock försämrades igen under 2018). Kontextvariablerna operationaliseras i avsnitt 5.3.4 och analyseras i kapitel 6.

4.1 Kommunernas storlek och ekonomi – läget år 2015

År 2015 hade Finland 317 kommuner, varav 16 på Åland¹⁸. De finländska kommunerna uppvisar en betydande variation. Huvudstaden Helsingfors är störst med 620 715 invånare medan Sottunga är minst med 101 invånare (31.12.2014)¹⁹. Bland de 14 kommuner som har under 1 000 invånare finns 9 på Åland. Nio kommuner har en befolkningsmängd på över 100 000 personer. Medelstorleken, år 2015, är 17 261 invånare, medan medianstorleken är 5 954 invånare. Kommunernas medelstorlek har stigit raskt, som en följd av kommunsammanslagningarna. År 2000 fanns 452 kommuner och medelstorleken var ca 11 500 invånare. År 2015 är invånarantalet mindre än 10 000 personer i 214 kommuner, det vill säga i ungefär två tredjedelar av Finlands kommuner.

Det finns således fortfarande många små kommuner, trots att den här omgången av kommunreformer pågått i snart ett decennium. Kommunreformerna inleddes på politiskt plan år 2005 av statsminister Matti Vanhanens första regering (2003–2007)²⁰. Projektet kom att kallas Paras-reformen, eller *kommun- och servicestrukturreform* på svenska och syftade till att med hjälp av samgångsbidrag åstadkomma starka *baskommuner*, helst med ett befolkningsunderlag om minst 20 000 invånare. *Lagen om en kommun- och servicestrukturreform* (169/2007) var i kraft åren 2007–2012 och resulterade i 67 sammanslagningar och en minskning med 111 kommuner. Paras-projektet avbröts i praktiken av regeringen under statsminister Jyrki Katainen (2011–2014), eftersom det inte bedömdes ha uppnått målsättningarna. Enligt regeringsprogrammet för regeringen Katainen eftersträvades starka kommuner baserade på pendlingsområden och under denna regerings tid gjordes de första försöken att formulera reformer av social- och hälsovården. Regeringen under statsminister Juha Sipilä (2015–) har sedermera koncentrerat krafterna till reformer av social- och hälsovården, i syfte att inrätta (en ny form av) landskap och överföra ansvaret för hela social- och hälsovården till dem. Kommunernas antal har dock fortsatt att minska. Inalles har kommunernas antal i Finland minskat med 141 kommuner sedan år 2000, från 452 till 311 (år 2017).

¹⁸ Sedan år 2015 har de finländska kommunernas antal minskats något. År 2017 är kommunernas antal 311. Här utgår informationen från läget år 2015, eftersom det empiriska materialet insamlats år 2015.

¹⁹ Alla befolkningsuppgifter härstammar från Statistikcentralen.

²⁰ Information om Finlands regeringar samt deras program finns på statsrådets webbplats www.valtioneuvoisto.fi.

Trots att de finländska kommunerna år 2015 i genomsnitt var större är någonsin tidigare är många av dem fortfarande att betrakta som små, åtminstone i relation till att kommunernas uppgiftsfält är betydande. Medianstorleken är under 6 000 invånare. De små kommunerna ingår visserligen i olika former av samarbeten för att utföra uppgifter som kräver större befolkningsunderlag, men eftersom Finland är ett land med en vidsträckt (till och med *svår*, enligt Haveri (2015:139)) geografi och en flyttningsrörelse som går mot centrum, innebär det att allt fler små kommuner får allt färre invånare och därmed allt mindre inkomster och i förlängningen allt svårare att fullfölja sina uppgifter. Framför allt kommuner som krymper (jfr Syssner 2014) har en allt besvärligare tillvaro.

Kommunerna ansvarar för och tillhandahåller basservice inom social- och hälsovård (bland annat hälso- och sjukvård, tandläkartjänster, äldreomsorg, handikappservice, barnskydd och utkomststöd²¹), undervisning och kultur (dagvård, förskoleundervisning, grundskola, gymnasieutbildning, yrkesutbildning, bibliotek samt kultur- och ungdomstjänster), miljötjänster samt samhällsteknik och infrastruktur (planläggning, byggnadstillstånd, avfallshantering, vatten- och värmeförsörjning, räddningsverksamhet, miljötillstånd, vägar och gator samt offentliga byggnader) (Sallinen et al. 2017:51ff, Kommunallagen 410/2015)). Den kommunala ekonomin står för ungefär en femtedel av samhällsekonomin och kommunsektorn har år 2015 ca 430 000 anställda (Sallinen et al. 2017:180).

De finländska kommunerna har således många lagstadgade uppgifter. Staten har under en lång tid ständigt delegerat nya uppgifter till kommunerna, *"som kommunerna oftast välkomnat eftersom det ansetts gynna deras betydelse och inflytande"* (Haveri 2015:140, min översättning) men som kommunerna i praktiken är skyldiga att ombesörja oberoende av om de vill eller inte. I samband med kommunreformerna lät finansministeriet år 2011 tillsätta en arbetsgrupp med uppgiften att räkna kommunernas uppgifter. I rapporten där arbetet presenteras konstateras att år 2012 hade kommunerna 535 lagstadgade uppgifter samt närmare 1 000 skyldigheter, som kan härledas ur uppgifterna (Hiironniemi 2013). År 1980 var uppgifternas antal 176, år 1990 265 och år 2000 399 (Hiironniemi 2013:27). Genomgången av kommunernas uppgifter visade att starka professioner (till exempel lärare,

²¹ Handhavandet av det grundläggande utkomststödet överfördes till Folkpensionsanstalten från år 2017 (medan kompletterande och förebyggande utkomststöd fortfarande är en kommunal angelägenhet).

läkare och sjukskötare) har stort utrymme i de finländska kommunerna, vilket syns också i styrningen av tjänsternas innehåll och omfattning (Hiironniemi 2013:108–109). Genomgången av uppgifter ger vidare vid handen att lagstiftningen av uppgifterna förändras över tid: den äldre lagstiftningen behandlar större helheter medan nyare lagstiftning är allt mer detaljerad för att kompensera för att andra styrmedel fallit bort (bland annat som en följd av övergången till rambudgetering och det bortfall av övervakningsfunktioner övergången medförde).

Samma utveckling av tyngdpunktsförskjutningar ses även i de övriga nordiska länderna, enligt en rapport om *den andra vågens frikommunförsök*²² (Sandberg 2014). Avsikten med frikommunförsöken på 2000-talet var att öka produktiviteten i den offentliga serviceproduktionen genom att gallra bland lagparagrafer och normer som försvårar kommunernas verksamhet (ibid.). Tyngdpunkten i lagstiftningen har (i hela Norden) under de senaste decennierna förskjutits från kommunernas organisation och skyldigheter till individens rättigheter (ibid.). Sandbergs (2014) rapport visar också att rättighetslagstiftningen har följts av skärpta skyldigheter att planera, rapportera och följa upp samt att strikta planerings- och uppföljningsskyldigheter och rigid arbetsfördelning mellan olika myndigheter förhindrar förnuftig verksamhet.

Både i samband med genomgången av kommunernas uppgifter och i samband med med olika produktivitetshöjande aktiviteter har man från statens sida efterlyst förslag på sådana uppgifter som kunde avvecklas. Frågan har ställts till både ministerierna och kommunerna, men förslagen som kommit in har varit få till antalet och relativt begränsade till omfattningen (jfr Hiironniemi 2013:53–56). Stor enighet nåddes dock snabbt om att kommunernas skyldighet att övervaka de solarier (!) som finns inom kommunens gränser kunde avvecklas (Hiironniemi 2013:71).

I tvär motsats till målsättningen att minska kommunernas uppgifter har riksdagen ännu efter rapporten om kommunernas uppgifter (2013) dessutom stadgat om ytterligare ökning av kommunernas ansvar genom några stora uppgiftshelheter, bland andra den så kallade äldreomsorgslagen (980/2012) samt elevvårdslagen (1287/2013) (se även Haveri 2015). År 2015

²² Den första vågen av frikommunförsök inleddes i Sverige, Norge, Danmark och Finland under åren 1984–1989 och utgjorde, tillsammans med förnyelsen av statsandelssystem och övergången från detaljstyrning till lagar, en del av försöken att luckra upp den offentliga sektorns reglering (Sandberg 2014:5, se även Baldersheim & Ståhlberg (red.) 1994).

bar kommunerna i Finland således ett stort ansvar för välfärdstjänsterna. Sedermera har regeringen Sipilä ägnat stor möda åt social- och hälsovårdsreformen, som om eller när den genomförs kan komma att föra över ansvaret för social- och hälsovården samt en del andra uppgifter till nyinrättade landskap (Stenvall et al. 2017). Turerna kring reformerna av landskapen och social- och hälsovården har varit många och ligger i flera avseenden utanför tematiken för denna avhandling, men kan ändå betraktas som ett mycket konkret uttryck för en djup oro för kommunernas förmåga och resurser att klara av sina uppgifter²³ (jfr Meklin 2015). Balansen mellan statens ökning av kommunernas uppgifter och ansvar för att kompensera uppgiftsökningar i form av ökade statsandelar å ena sidan och kommunernas ansvar för att fullfölja uppgifterna inom ramen för sin självbestämmanderätt är vacklande och staten och kommunerna tenderar att skylla på varandra (Palola & Parpo 2011:49–50). För att idag komma till rätta med de krav som ställs på kommunerna krävs i praktiken att kommunen är ganska stor, mätt i antal invånare. Paras-reformens målsättning, för ett decennium sedan, var kommuner med minst 20 000 invånare (*Lagen om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007*), men år 2015 är det ännu bara 54 av 317, ca 17 procent, som når denna målsättning.

Ekonomiskt sett befann sig Finland år 2015 i en ekonomisk svacka, som pågått allt sedan finanskrisen år 2008. Arbetslösheten har ökat, de offentliga utgifterna och skuldsättningen, mätta i förhållande till BNP, har också ökat och år 2015 finns ännu inga tecken på trendbrott (Statsrådets kansli 2016:45). Det allt sämre läget har gjort att det finländska samhället, i synnerhet staten och kommunerna, står inför krav på nedskärningar, om än av olika storleksgrad i olika kommuner.

Kommunernas ekonomiska situation har varit svag en längre tid, även om det finns variationer inom kommunfältet²⁴. Gemensamt för allt fler

²³ Oron och irritationen över kommunernas varierande förmåga att klara sina uppgifter kommer inte sällan från socialpolitiskt håll (jfr Palola & Parpo 2011:51, Kroll & Blomberg 2013:319).

²⁴ Ibland är det hälsosamt att påminna sig om att kommunernas ekonomi har varit svag också tidigare och att den offentliga sektorn alltid ansetts ha för lite resurser. I en bok och produktivitet och effektivitet från år 1990 konstaterar Stefan Sjöblom följande: *"I hägnat av allt strängare ekonomiska realiteter har debatten kring den offentliga sektorn varit hård. Ny är diskussionen inte."* (Sjöblom 1990:2) och Michael Lipsky skrev år 1980: *"Yet street-level bureaucracies, with certain other government agencies, chronically experience resource constraints."* (Lipsky 1980:33).

kommuner är ändå att de uppgifter kommunen har ansvar för tar ett större utrymme än de resurser som reserverats för dem (jfr Haveri 2015, Meklin 2010). De finländska kommunernas uppgifter är stadgade i lag och kommunerna är därmed ålagda att upprätthålla en viss nivå på servicen (jfr Sallinen et al. 2017). Om kommunen inte klarar av att sänka utgiftsnivån (öka produktiviteten) blir kommunen beroende av ständigt ökade inkomster, oftast i form av höjda kommunalskatter (jfr Olofsson 2013:294). I Finland beslutar kommunerna själva om storleken på den kommunala skatteprocenten (KomL 410/2015, § 111).

4.2 Serviceproduktion och behovet av reformer

År 2015 har över hälften av de finländska kommunerna i någon utsträckning obalans i kommunens ekonomi. Samma år minskar befolkningen i majoriteten av kommunerna, vilket försämrar kommunernas ekonomi, eftersom över hälften av kommunernas inkomster består av skatteinkomster baserade på invånarnas inkomster.

Enligt kommunallagens (410/2015) 13 kapitel är kommunstyrelsen skyldig att lägga fram balanseringsåtgärder ifall kommunens ekonomiska läge så kräver. På samma sätt som de flesta kommuners *långtidsstrategier* betonar tillväxt, konkurrenskraft och ökad inflyttning (jfr Helin & Möttönen 2012, Sysner 2014), så betonar de flesta åtgärdsprogram nödvändigheten av reformer för att nå effektiviseringar och nedskärningar.

Kommunerna har flera alternativ att ta till, för att genomföra sparbehov (jfr Meklin 2010:8). Traditionellt har man talat om att skjuta upp investeringar, fatta beslut om osthylvsnedskärningar och höja taxor och avgifter. Kommunerna kan realisera egendom, försöka effektivera arbetsätten och genomföra nedskärningar i personalkostnaderna genom frivilliga avtal om obetalda ledigheter, permitteringar eller uppsägningar (jfr Raudla et al. 2013). Eftersom uppgifternas antal länge har ökat och personalen behövs för uppgifterna äter nedskärningar i personalkostnaderna ofta upp sig själva. Bland dessa alternativ finns också koncentrering – att slå samman enheter för att uppnå stordriftsfördelar och därmed undvika tomgång och deloptimering samt en ökad andel privat serviceproduktion, i hopp om att det skulle ge lägre kostnader.

Alla dessa åtgärder är kända både i teori och praktik. New Public Management-inspirerade modeller har, i olika utsträckning, förändrat

produktionen av välfärdstjänster (Anttiroiko 2010), kanske till och med mer i finländska kommuner än annanstans (jfr Haveri 2015:143). Fredriksson & Martikainen (2008:10) konstaterar att man utan att överdriva kan slå fast att det ökade inslaget av konkurrens och marknadsorientering är en av de mest betydande förändringarna på många decennier inom den kommunala politiken och ekonomin.

Den vanligaste formen för produktion av kommunal service utanför den egna kommunen är **köptjänster**²⁵, det vill säga där kommunen köper tjänster direkt, om värdet på tjänsterna är litet eller genom konkurrensutsättning via upphandlingsförfarande (se lagen *om offentlig upphandling* (348/2007)), ifall värdet på och omfattningen av tjänsterna överskrider vissa gränsvärden (jfr Anttiroiko 2010:48–55). Producenterna av dessa tjänster kan vara både andra kommuner, samkommuner, staten, privata företag eller aktörer inom tredje sektorn (ibid.). Många kommuner har både egen produktion och köper kompletterande tjänster och ofta fattas beslut både om detaljer i den egna produktionen och i anbudsförfrågningar av samma nämnd eller organ. Köp av tjänster har överlag ofta motiverats med ekonomisk nödvändighet (Fredriksson & Martikainen 2008:7) eller (bristande) tillgång till service, bland annat på grund av växande befolkning²⁶ (Hyvärinen & Lith 2008:129, 131).

Ökad valfrihet ses överlag som någonting entydigt positivt, enligt mer än 85 procent av de invånare som ingick i Fredrikssons & Martikainens studie (2008:75). Valfrihetslösningar uppfattas som ett uttryck för utrymme för individuella val, inte som ett uttryck för önskan om konkurrens (jfr Haveri 2015:144). I Finland verkställs valfrihet idag huvudsakligen i form av servicesedlar (vouchers), så att invånarna själva får välja mellan olika serviceproducenter som kommunerna godkännt. Lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/299) trädde i kraft år 2009. Servicesedlar har gradvis blivit vanligare (jfr Anttiroiko 2010:55, Nemlander & Sjöholm

²⁵ En terminologisk anmärkning: I Finland talar man om *köptjänster* (jfr finska *ostopalvelut*) som överordnat begrepp för både konkurrensutsättning genom upphandling (i Sverige entreprenadmodell) och köp av enstaka tjänster, medan köp av tjänster i Sverige åtminstone i vissa sammanhang uppfattas som en tredje modell vid sidan av entreprenadmodellen och kundvalsmodellen (som i Finland kallas valfrihet) och avser endast köp av enstaka platser (Hartman 2011:11).

²⁶ Finland urbaniseras, vilket leder till att många kommuner lider av krympande befolkning medan några få städer i Finland växer, med finländska mått, kraftigt. Både befolkningsminskning och -ökning kan leda till inbalans i serviceproduktionen.

2018), men när beställar-utförarmodellen och upphandling gäller vissa delar av eller hela verksamheten inom en sektor, gäller servicesedlar företrädesvis enstaka tjänster inom en sektor. Servicesedlar förekommer företrädesvis inom det sociala området: hemservice och hemsjukvård enligt § 29a-b, g i socialvårdslagen (710/82) samt § 20 i folkhälsolagen (66/1972) torde vara vanligast, därtill städtjänster och ersättande tjänster för att ordna anhörigvårdarnas lediga dagar (Nemlander & Sjöholm 2012, 2018). Att valfrihetslösningarnas omfattning sammantaget är begränsad (jfr Anttiroiko 2010:55) tjänar som motivering för att uppmärksamheten här riktas mot alternativ serviceproduktion snarare än valfrihet.

På sina håll uttrycks oro för att de senaste decenniernas våg av New Public Management-inriktade modeller ska radera välfärdsstaten. I Finland framstår det prekära ekonomiska läget möjligen som ett större hot mot välfärdsinstitutionerna, än privata utförarmodeller.

Sammantaget innebär resonemangen i avsnitten 4.1 och 4.2, i termer av förväntningar på vilken roll kontexten förväntas ha för välfärdsattityderna, att kommuner som uppfattas ha behov av att reformera sin serviceproduktion är mer benägna att visa öppenhet inför privata tjänster. I kommuner som är utsatta för ekonomisk press, som är för små för att själva upprätthålla serviceproduktionen eller för stora för att hinna inrätta sin egen serviceproduktion när befolkningen ökar kan attitydklimatet till fördel för privata alternativ vara varmare.

4.3 Organisering av beslutsfattande

Om man utgår från att positionen i organisationen spelar en roll för vilket perspektiv man har och därmed för attityder till sakfrågor är det relevant också att redogöra för organiseringen av och gränserna för beslutsfattandet, för att belysa var olika beslut fattas och därmed vilka omständigheter som styr resonemanget i olika positioner.

Det högsta beslutande organet i finländska kommuner är *fullmäktige*. Utöver fullmäktige består den politiska organisationen i alla finländska kommuner, enligt kommunallagen (410/2015), av kommunstyrelse och revisionsnämnd (samt några nämnder som hör till organiseringen av allmänna val). Kommunallagen stadgar också att kommunen ska ha en kommundirektör eller borgmästare. Till övriga delar får respektive kommun själv avgöra hur förtroendemannaorganisationen, personalorganisationen, organen och makt-

och uppgiftsfördelningen ser ut (jfr Majava 2017:4). Kommuner får också avgöra organisationsmodell, nämndernas eller utskottens organisering, ledningsmodell och eventuell hel- eller deltidanställning av politiker (ibid.).

Kommun- eller stadsfullmäktige²⁷ väljs vart fjärde år, numera i april. Valen är direkta, hemliga och proportionella, där alla röstberättigade har lika rösträtt. Platsfördelningen sker enligt d'Hondts metod i varje valkrets. Kommunen utgör en enda valkrets. Den nedre gränsen för fullmäktiges storlek avgörs av kommunallagen. Partier eller valförbund har, enligt vallagens (714/1998) § 147, rätt att ställa upp ett antal kandidater som är högst en och en halv gånger antalet ledamöter som ska väljas.

Valdeltagandet i kommunalvalet år 2012²⁸ var 58 procent. Kommunalvalen, som år 2012 ännu arrangerades i oktober (men numera sker i april), tilldrar sig normalt mindre intresse bland väljarna än riksdags- och presidentval, men mer än europaparlamentsval (jfr Borg 2018:16–17, Justitieministeriets resultattjänst via vaalit.fi). Finland har skilda valdagar under olika tider på året. För många verkar deltagandet i val numera framstå som en *möjlig* aktivitet, inte som en etablerad vana (Martikainen et al. 2013:18–19). Huruvida de röstberättigade väljer att utnyttja denna möjlighet verkar kunna bero på om det finns frågor man vill bidra till att ta ställning i, intressanta kandidater samt politikens och politikernas framtoning i medier (ibid.).

Att valdeltagandet var lägre i kommunalvalet år 2012 än fyra år tidigare berodde antagligen på att upplägget inte upplevdes som lika intressant som vid föregående val (Martikainen et al. 2013:19). Socialdemokraternas aversion mot privatiseringen av offentlig service avfärdades och Sannfinländarnas EU-kritik och invandringspolemik fick sämre synlighet än vid riksdagsvalen och därtill fick partiordförandena mycket synlighet, på de populära kandidaternas bekostnad (ibid.).

Valdeltagandet i kommunalval är generellt sett livligare i mindre kommuner än i större men variationen mellan kommunerna är stor (Piipponen 2015a:2). Skillnaden mellan det högsta och det lägsta valdeltagandet är över 30 procentenheter (ibid.). Valdeltagandet varierar

²⁷ Alla kommuner i Finland är kommuner, men kommuner som "*anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle*" får, enligt kommunallagens (410/2015) §4 kalla sig städer.

²⁸ Eftersom enkätmaterialen som används i avhandlingen är insamlade år 2015, härstammar också kontextbeskrivningar huvudsakligen från år 2015 och därmed är det kommunalvalet år 2012 som är relevant här.

stort också inom kommuner, särskilt inom större städer (ibid.). Valdeltagandet är i allt högre utsträckning att betrakta som ett slags mått på social framgång och omvänt förekommer lågt valdeltagande på områden där också utbildnings- och inkomstnivåerna är låga (Martikainen et al. 2013:23).

I kommunalvalet 2012 tävlade 37 124 kandidater om 9 674 fullmäktigeplatser (Piipponen 2015a:2). Det senaste decenniets kommunsammanslagningar har minskat antalet fullmäktigeledamöter och därmed även antalet kandidater (Borg 2018:19). Konkurrenten om platserna är generellt sett större, ju större kommunen är och har sammantaget ökat något under 2000-talet, från 3,2 kandidater per plats år 2000 till 3,8 i valet år 2012 (Pikkala et al. 2013:143, Piipponen 2015a:2, se även Borg & Pikkala 2017:12 eller Borg 2018:19). Variationen mellan kommunerna är betydande – i Helsingfors fanns i valet år 2012 flest kandidater per plats, nästan 13 och i Ristijärvi, den andra ytterligheten, 1,4 (Piipponen 2015a:3).

En tredjedel av dem som valdes i kommunalvalet 2012 var nya (Piipponen 2015a:3). Enligt Justitieministeriets kandidatregister var andelen nya invalda 43 procent. Skillnaden beror på att kandidatregistret uppfattar tidigare ledamöter som återkommer, men som inte suttit under föregående period, som nya (ibid.). Även beträffande omsättningen av fullmäktigeledamöter är variationen stor. I små kommuner, med under 5 000 invånare, är omsättningen i genomsnitt större och i stora kommuner, med över 50 000 invånare, i genomsnitt mindre (Pikkala 2015:115).

Fullmäktigeledamöter invaldes från tio olika partier och flera valmansföreningar (Piipponen 2015a:4). De åtta största partierna står för 97,4 procent av de avgivna rösterna (vaalit.fi), vilket innebär att ledamöter utan partipolitisk koppling är ett närmast marginellt fenomen.

Andelen kvinnor i fullmäktigeförsamlingarna var 36 procent, under mandatperioden 2013–2017 och andelen kvinnor ökar med ökande kommunstorlek (Piipponen 2015a:5). Enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), § 4 ska kvinnor och män i alla kommunala organ utom fullmäktige vara representerade till minst 40 procent vardera. I kommunstyrelserna var kvinnornas andel 46 och i nämnderna 48 procent under denna mandatperiod (Piipponen 2015a:5).

Kommunstyrelsen leder, enligt kommunallagens (410/2015) § 38, kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi. I styrelseuppdraget betonas ansvar

för ekonomi och personal (§ 39). Kommunstyrelsen (och andra organ) väljs för fullmäktiges mandatperiod, om inte fullmäktige beslutar om en kortare tid (§ 32), ofta två år i taget. Kommunstyrelserna i Finland består vanligen av ledamöter i fullmäktige (Sandberg 2016a, Pikkala, Pekola-Sjöblom & Piipponen 2013:138–139), men inval i fullmäktige är inte en förutsättning för att inväljas i kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen väljs av fullmäktige och styrelsens partipolitiska sammansättning motsvarar sammansättningen i fullmäktige. De finländska kommunstyrelserna är således inte präglade av de blockbundna majoritetsstyren som länge varit normen i kommuner i till exempel Sverige (jfr Gilljam & Karlsson 2012:108) men inte heller av minoritetsstyren, som sedan det senaste valet förekommer i en tredjedel av de svenska kommunerna (Wänström 2015:6). Finländska kommunstyrelser är *samlingsregeringar* och därmed saknas även en tydlig tradition av opposition och oppositionspolitik av svensk modell²⁹ (jfr Gilljam & Karlsson 2012:108) i finländska kommuner.

Styrelsens storlek är vanligen 9–11 ledamöter, men varierar mellan 7 och 17 ledamöter (jfr Piipponen 2015a:5). Styrelsens och de övriga organens storlek avgörs av kommunens förvaltningsstadga.

I en nordisk jämförelse framstår de finländska kommunstyrelsernas position som stark (jfr Bäck 2006:6, 17, 37), med hänvisning till att kommunstyrelsen i Finland är inte bara informellt utan också formellt överordnad nämnderna (KomL 410/20015, § 30). En annan detalj som möjligen bidrar till det är den så kallade övertagningsrätten, det vill säga kommunallagens (410/215) § 92 som stadgar om styrelsens omfattande rätt

²⁹ Gilljam & Karlsson (2012:108) skriver: *”Den som läser kommunallagens bokstav kan förledas tro att Sveriges kommuner styrs av permanenta samlingsregeringar, eftersom samtliga tillräckligt stora partier är representerade i de verkställande organen. I själva verket styrs dagens kommuner av en regerande koalition av partier eller i vissa fall av endast ett parti, medan andra partier i fullmäktige befinner sig i opposition. Men det finns alltså ingen formell kommunregering med ledamöter endast från den styrande koalitionen. Majoritetsstyret kommer i stället främst till uttryck dels genom att samtliga ordförandeposter i nämnder och styrelser tillsätts av den styrande majoriteten, dels genom att den förda politiken i första hand förhandlas fram bland de partierna som ingår i majoriteten. Det konstitutionella arrangemanget att kommunerna i realiteten styrs av en majoritet i fullmäktige utan formellt regeringsuppdrag har fått benämningen kvasiparlamentarism.”* Eftersom det juridiska utgångsläget i Sverige är detsamma som i Finland skulle det vara en forskningsuppgift att i Finland studera detta närmare. Det är möjligt att skillnaden i praktiken är mindre än man hittills trott. För mer om kommunal kvasiparlamentarism, se Bäck (2006:55–56) eller Bäck & Larsson (2006:240).

att ta över lägre myndigheters beslut till ny behandling om behov föreligger (jfr Sallinen et al. 2017:135–138).

År 2013 verkade 1 407 *nämnder* i Finland (exklusive lagstadgade centralvals-, val- och revisionsnämnder), varav 206 nämnder gemensamma för mer än en kommun (Piipponen 2015a:7). Nämndernas och förtroendeuppdragens antal har minskat kraftigt under de senaste mandatperioderna och minskningen pågår fortfarande (Majava 2017:1). Under åren 1993–2013 har nämndernas antal i hela landet minskat med över hälften (från 3 105 nämnder år 1993 till 1 407 år 2013) och nämndmedlemmarnas antal har minskat från 22 597 år 1993 till 11 540 år 2013 (Majava 2017:5). Minskningarna är en följd av kommunsammanslagningarna, men också av förnyad serviceproduktion och utökat samarbete (Piipponen 2015a:7). Också tendensen att i allt högre utsträckning välja fullmäktigeledamöter och -ersättare till ledamöter i nämnderna minskat antalet personer med förtroendeuppdrag (Majava 2017:6). Målsättningen med detta brukar formuleras som en strävan att stärka fullmäktiges ställning och de folkvaldas inflytande samt att öka samstämmigheten i kommunens politik (ibid.).

Minskningen av nämnder ett tveeggat svärd (Majava 2017:6). Ur representativitets-synvinkel finns det vissa fördelar med en månghövdad förtroendemannaorganisation, det skapar ett brett deltagande, binder upp många personer bakom beslut, skapar långsiktighet i politiken och möjliggör en mjukstart för nya förtroendevalda. Ur de politiska grupperingarnas synvinkel ger det en möjlighet att erbjuda förtroendeuppdrag också till sådana kandidater som inte blir invalda i fullmäktige. Å andra sidan innebär fler nämnder också mer arbete för tjänstemannaorganisationen, färre ärenden per nämnd, en splittrad helhetssyn och för få möten för att skapa en god koppling mellan strategisk och konkret nivå.

Kommunerna har i genomsnitt 4,6 egna nämnder (Piipponen 2015a:7). Variationen mellan kommunerna är stor (0–14 nämnder) men i regel är nämnderna fler, ju större kommunen är (ibid.). Nio kommuner hade inte en enda egen nämnd och i 47 kommuner var antalet nämnder 1–2 under mandatperioden 2013–2017 (ibid.).

Nämnderna är jämställda sinsemellan, men underlyder³⁰ kommunstyrelsen (KomL 410/2015, § 30) och kommunicerar med fullmäktige enbart via styrelsen. Nämndorganisationen kan se ut på olika sätt. Kommunallagen

³⁰ Revisions- och centralvalnämnderna underlyder inte kommunstyrelsen.

(410/2015) presenterar några alternativa styrningsmodeller (§ 31) (se även Piipponen 2013:70–73): 1) Den traditionella sektorbaserade modellen, där nämnderna väljs av fullmäktige, i en sammansättning som proportionellt motsvarar fullmäktiges sammansättning. 2) Utskottsmodellen, i vilken enbart ordinarie och ersättande fullmäktigeledamöter väljs till styrelse och nämnder. 3) Ordförandemodellen, där nämndernas eller utskottens ordförande väljs bland kommunstyrelsens ledamöter (kallas också ministermodellen). Den traditionella modellen för nämnder är fortfarande den överlägset vanligaste organisationsmodellen (Majava 2017:4). Gällande vilka dessa nämnder är finns dock stora skillnader mellan kommunerna. Av nämnderna verkar 42 procent inom samhälls-, teknik- och miljösektorn, 33 procent inom bildnings- och kultursektorn samt 17 procent inom social- och hälsovårdssektorn (Piipponen 2015a:8).

Under senare tid har man eftersträvat ett allt mer strategiskt grepp i nämndernas arbete. Tanken har varit att ju färre nämnderna är, desto mer måste nämnderna koncentrera sig på större strategiska helheter (Majava 2017:7). Här noteras dock att det finns utrymme för stor utveckling, när det gäller det strategiska inslaget i nämnders arbete, att många nämnder lätt förfaller till diskussioner om detaljer och operativa frågor (ibid.).

Utskottsmodellen uppfattas bland många kommuner som intressant men ännu har bara några kommuner fattat beslut om att gå inför den³¹ (Majava 2017:4). Ordförandemodellen torde inte ha testats i praktiken i Finland (ibid.). Nämndernas medlemmar består därför vanligen av dels fullmäktigeledamöter och dels andra av partierna utsedda personer, ofta kandidater i valet. I Finland kan man således väljas som medlem i en nämnd utan att sitta i fullmäktige.

Den politiska sammansättningen i nämnder motsvarar, liksom för styrelsen, i huvudsak den politiska fördelningen i fullmäktige. Avvikelser är möjliga, eftersom partierna i förhandlingar sinsemellan kan komma överens om att fördela platser annorlunda. Nämndernas ordförande kommer oftast från det största eller något av de största partierna, även det i enlighet med resultatet av förhandlingar mellan partierna. I de flesta kommuner utser styrelsen sin representant i varje nämnd (Sandberg 2016a:2).

³¹ Sibbo och Kempele kommuner torde för närvarande vara de mest kända exemplen på kommuner som använder utskottsmodellen.

Kommunallagen (410/2015, § 80) möjliggör hel- och deltidsanställning av politiker. Den absoluta merparten av de förtroendevalda sköter dock uppdraget vid sidan av sitt förvärvsarbete (Sandberg 2016a:2). Under mandatperioden 2013–2017 finns inalles 20 hel- eller deltidsanställda förtroendevalda i åtta kommuner (jfr Piipponen 2014a, Piipponen 2015b:2) och under den föregående valperioden i bara fem av dem (Kurikka & Piipponen 2013:124). Det kan jämföras med sammanlagt 1 320 hel- eller deltidsanställda förtroendevalda i Sverige år 2015 (Sandberg 2016a:2).

Av kommunallagen (410/2015) framgår också att fullmäktiges ordförande är högst i rang, därefter följer styrelsens ordförande och sedan kommundirektören. Trots att fullmäktiges ordförande formellt är högst i rang, har styrelsens ordförande i praktiken en mycket stor betydelse, vilket bland annat syns i studier av tidsanvändning (Sandberg 2016a) och i styrelsens inflytande (Sandberg 2012). Trots detta är kommundirektören, i en europeisk jämförelse, den tydligaste *ledaren* i finländska kommuner (Bäck 2006:13). Några få kommuner har hittills antagit borgmästarmodellen³², som möjliggjordes i och med den nuvarande kommunallagen (410/2015, § 44)).

Kommundirektören väljs av fullmäktige (kommunallagen 410/2015, § 41) och ska ha fullmäktiges förtroende (§ 42). Kommundirektören är underställd kommunstyrelsen och leder kommunens förvaltning och ekonomi (§ 38) och står i tjänsteförhållande till kommunen (§ 41). De flesta kommundirektörer är inte öppet politiska i sitt värv men många kommundirektörer har någon form av politisk bakgrund eller koppling (och i större städer kan även ledande tjänstemän ha det). I en studie från 1998 uppgav 66 procent av kommundirektörerna sig vara medlemmar av ett politiskt parti – påfallande ofta av det största partiet i den kommun där de verkade – vilket är en betydligt större andel än den andel av befolkningen som då uppgavs vara partimedlemmar, 13 procent (Sandberg 1998:118, se även Pikkala 1997a). Numera väljs kommundirektörer ibland på begränsad tid, år 2015 gällde det 8,6 procent av kommundirektörerna (Piipponen 2017). Kommundirektörsavtal har successivt blivit vanligare, år 2014 fanns de i 65 procent av kommunerna (Piipponen 2014b) och är från den senaste kommunallagen (410/2015) obligatoriska (§ 42).

³² År 2015 finns borgmästare i Tammerfors och Pirkkala kommuner, från år 2017 även i Helsingfors och Tusby.

Arbetsfördelningen och samarbetet mellan förtroendevalda och tjänstemannaledningen är ett ständigt föremål för diskussion och utveckling, framför allt om man frågar tjänstemannansidan (Majava 2017:8). Det handlar bland annat om balansen mellan att *delta* och att *blanda sig i* ärenden i beredningsskedet samt om gränsen mellan strategisk och operativ ledning (Majava 2017:9). Förtroendevalda uppfattar ofta att ärenden är för långt tuggade, när de kommer till politisk behandling (Majava 2017:8), å andra sidan fattas kommunala beslut *på beredning*, vilket innebär att tjänstemännen är skyldiga att formulera ett beslutsförslag. Också lagstiftningen och kommunernas förvaltningsstadgor ger förtroendevalda beslutanderätt i många relativt operativa frågor (Majava 2017:9).

Kommunstyrelsen sammanträder i genomsnitt 22 gånger per år (variationsvidd 9–50), ju större kommun, desto tätare mötestakt (Pekola-Sjöbom 2014:90). Kommunstyrelsens koordinerande roll ökar arbetsmännen (Sandberg 2016a:2). Fullmäktige sammanträder i genomsnitt 8 gånger per år (variationsvidd 3–19) (Pekola-Sjöblom 2013:87). Nämndernas möten varierar i takt med kommunens storlek, den kommunala beslutsorganisationens utformning och mängden beslutsärenden (Sandberg 2016a:2).

En utmaning för de förtroendevaldas arbete är tidsanvändningen. En studie av Sandberg (2016a) visar följande: En fullmäktigeledamot som *inte* är medlem av kommunstyrelsen använde år 2015 i genomsnitt 8,5 timmar, kommunstyrelseledamoten 11,5 timmar och nämndmedlemmen 4,2 timmar i veckan, för skötseln av förtroendeuppdrag. Fullmäktige- och styrelseuppdragen innebär i genomsnitt 2,5 timmar mera arbete år 2015 än år 1995, medan nämndarbetet kräver en timme mer tid. Tidsåtgången för uppdraget som förtroendevald har ökat i kommuner av alla storlekar, men ju större kommun, desto större är också tidsåtgången och desto mer har tidsåtgången ökat. Ordförande använder i genomsnitt 2 timmar mer per vecka än övriga medlemmar. Det mest tidskrävande uppdraget är att vara kommunstyrelsemedlem i en större stad, vilket kräver ungefär 15 timmar i veckan och motsvarar därmed ett deltidsarbete.

I en dansk undersökning (Holm Pedersen et al. 2013) har man identifierat ett anhopningsproblem, nämligen att en del förtroendevaldas tidsåtgång har ökat dramatiskt, medan andras minskat – i Finland har ökningen däremot drabbat alla grupper ganska lika (Sandberg 2016a:5). Över längre tid har dock en ansamling av uppdrag inträffat även i Finland; antalet förtroendevalda är mindre, men de har fler uppdrag (Sandberg 2016a:2–3).

De förtroendevalda har i genomsnitt 2,7 förtroendeuppdrag: styrelsemedlemmarna 3,9, fullmäktigeledamöterna 2,9 och nämndledamöterna 1,4. Profilen är överraskande likartad i kommuner av olika storlek (Sandberg 2016a:5). Nästan alla styrelseledamöter sitter i fullmäktige och i allt högre utsträckning ges även nämndplatser till fullmäktigeledamöter (Pikkala, Pekola-Sjöblom & Piipponen 2013:138–139).

Ett uttryck för tidskonflikter och svårigheten att förena arbetsliv och förtroendeuppdrag är att en femtedel av de kommunala förtroendeorganens ordförande står utanför arbetslivet, oftast pensionärer och andelen har vuxit under 2000-talet (Piipponen 2015b:8–9, Sandberg 2016a:2). Den något högre åldern är möjligen en förutsättning för att skapa det nödvändiga tidsutrymmet.

Under 2000-talet har både kommunerna och lagstiftningen i ökande utsträckning uppmärksammat förutsättningarna för att utföra förtroendeuppdrag, bland annat genom rätt att få ledigt från arbete för att sköta förtroendeuppdraget (Sandberg 2016a:2). I undersökningar av konflikter i tidsanvändningen konstateras att förtroendevalda som är anställda inom den kommunala sektorn i något större utsträckning uppfattar att arbetsgivarens förhållningssätt till förtroendeuppdraget inte är stödjande (Sandberg 2016a:7).

Den ökande tidsåtgången är en orsak till ett potentiellt demokratiskt problem. Rekryteringen av förtroendevalda har försvårats överlag (Pikkala, Pekola-Sjöblom & Piipponen 2013:141) men det finns flera andra faktorer som inte verkar till förmån för en bred uppslutning kring politiska förtroendeuppdrag. Arbetslivet ställer högre krav idag och benägenheten att uppfatta ett förtroendeuppdrag som en medborgerlig plikt har avtagit (Sandberg 2016a:2). Därtill har den förändrade offentligheten lett till att det ställs en ny sorts krav på förtroendevalda, formellt genom till exempel redovisning av valfinansiering (ValfinansieringsL 273/2009) och bindningar (KomL 410/2015) och informellt genom ökad offentlighet och sociala medier. Fullmäktiges möten är offentliga, medan styrelsens och nämndernas inte är det, mer än att föredragningslistor och bakgrundsmaterial är det. I ungefär var femte kommun spelas fullmäktiges möten in för att sändas via internet, lokal-tv eller lokalradio (Kurikka & Piipponen 2013:107).

Kommunens ledande politiker uppfattar ofta att fullmäktiges och nämndernas medlemmar har för lite information om centrala och strategiskt betydelsefulla ärenden i kommunen (Majava 2017:8). De förtroendevaldas

förutsättningar och förmåga att ta till sig komplexa och omfattande helheter varierar stort, därför riktas uppmärksamheten och diskussionen ofta mot mindre och mer lättillgängliga ärenden (Majava 2017:8). Alla politiker är inte så strategiska (jfr Svallfors 2017:552) och det kan vara svårt att se resultat och bomärken av egna insatser i strategiska processer.

De finländska kommunerna är många men till invånarantalet små och har många uppgifter. Kommunernas ekonomiska förutsättningar är varierande men många kommuner, särskilt bland de små, har en svag ekonomi, vilket försämrar verksamhetsförutsättningarna. Ju mindre kommunen är, desto mindre självständig är också kommunens serviceproduktion. Sedan 2005 har Finlands regeringar på olika sätt försökt reformera den offentliga serviceproduktionen genom att förstora befolkningsunderlag i de enheter som producerar servicen, närmast genom kommunsammanslagningar eller annat kommunalt samarbete (Sandberg 2017). Kommunens storlek påverkar således både ekonomin, organiseringen av servicen och utrymmet för beslutsfattande, vilket i sin tur påverkar uppfattningarna om kommunens alternativ när det gäller hur välfärds servicen ska ordnas.

4.4 Invånarna och personalen

Invånarnas kunskap om kommunens verksamhet baseras på både egna konkreta erfarenheter och andrahandsinformation. De konkreta erfarenheterna av den service man haft anledning att använda, både i den egna kommunen och annanstans samt hur man blivit bemött i de situationerna bildar en kunskapsgrund, medan det man lärt sig i skolan, det man tagit del av gällande andras erfarenheter och det som avhandlas i medierna bildar en annan. Hur invånarna ser på kommunernas serviceproduktion i allmänhet och på privatisering av densamma och de förändringar det medför har utretts bland annat av Fredriksson & Martikainen (2008). De hävdar att invånarnas uppfattningar om välfärdsstaten i hög utsträckning avgörs av de förväntningar som ställs på denna, varvid ett centralt element är i vilken utsträckning man uppfattar de offentliga tjänsterna som tillräckliga (Fredriksson & Martikainen 2008:19). Pekola-Sjöblom (2017:19–20) har studerat tillfredsställelse med konkreta serviceformer man använt och konstaterar att privata tjänster ofta uppfattas som bättre än kommunala, men att de invånare som använt sig av både offentliga och privata serviceproducenter är nöjda med båda. De som använder sig av tjänster bedömer överhuvudtaget dessa som bättre, än de som inte använder dem (Pekola-Sjöblom 2017:22).

Personalens perspektiv skiljer sig från både invånarnas perspektiv och från tjänstemännens. Personalen kan ha både organisationens, professionens och fackrörelsens syn på verksamheten. En profession är en särskild yrkeskår vars legitimitet grundar sig på vetenskapligt grundad kunskap eller beprövad erfarenhet (Rothstein 1997:59–60), som förmedlas via särskilt fastställd utbildning och styrs ofta av en särskild etik (Rothstein 2014:24). Det typiska exemplet är läkarkåren. Fackorganisationerna är en del av arbetsmarknadens organisering och bevakar sina medlemmars intressen, speciellt arbets- och lönevillkor.

Det här innebär att det inom personalen finns flera lager: Alla inom personalen är anställda. Den del av personalen som utför myndighetsuppgifter agerar under särskilt ansvar och är därför anställda i tjänsteförhållande, enligt lagen om kommunala tjänsteinnehavare (204/2003). Resten av personalen är anställd enligt arbetsavtalslagen (55/2001). En del av personalen hör till en viss profession och styrs därmed av särskild legitimation eller professionsetik (läkare, sjukskötare, jurister) och ibland finns särskilda krav på behörighet (lärare, socialarbetare) trots att professionsgrunden kan vara omstridd. Stora delar av personalen hör till någon av fackorganisationerna, även om det inte råder organiseringstvång i Finland.

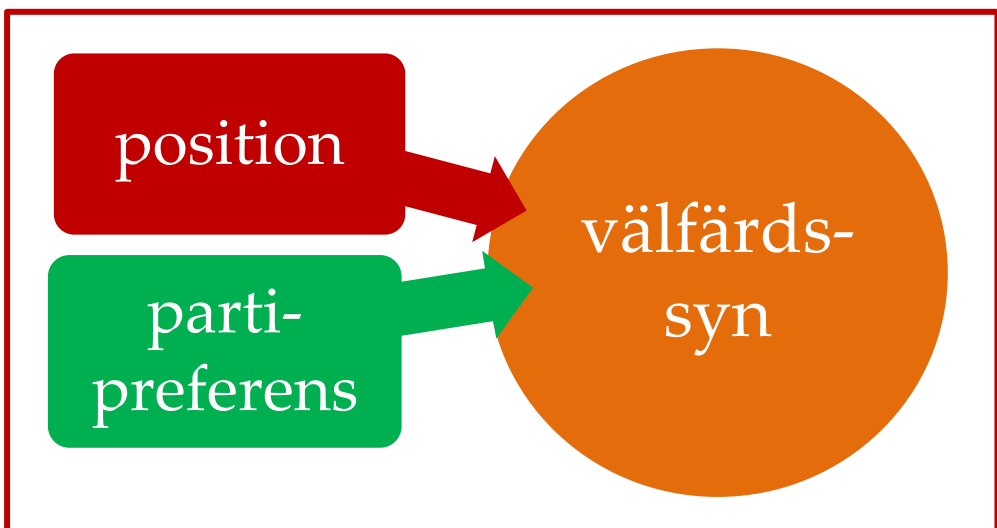
Ett särfall, när det gäller personalens perspektiv, utgör frågan om de kommunanställdas engagemang i kommunalpolitiken och vilka följder det får. I en studie av Hyytinen et al. (2016) visas att kommunens utgiftsnivå ökar med offentligt anställda (också när man kontrollerar för kön). Hyytinen et al. (2016) drar slutsatsen att det kan bero på förbättrad tillgång till information. Personalen har kontakt med olika verksamheters vardagsfrågor och ser därför både det som görs och det som bör förbättras men också varför vissa saker inte fungerar som de skall (jfr Hyytinen et al. 2016). Personalen och politiker eller invånare kan därför ha samma syn på brister i servicens kvalitet men helt olika förklaringar till rådande omständigheter. Personalens syn på välfärdens organisering kan också präglas av en kombination av den egna yrkesgruppens (fackliga eller professionella) intressen, förändringsmotstånd eller rädsla när de egna arbetsplatserna potentiellt är hotade (till exempel i samband med privatisering) och känslan av ansvar för kunderna eller klienterna (jfr Vandenabeele 2007).

5 Hypotesbildning, material och centrala variabler

Avhandlingens grundläggande frågeställning utgår från påståendet att *"uppdraget ger åsikten"*, att en aktörs position i organisationen spelar en roll för hur denna aktör förhåller sig till olika omständigheter, i detta fall till organiseringen av välfärd. Vanligen utgår man från att förklara attityder med ideologisk hållning medan ansatsen här är att testa *positionens* betydelse. Härur kan härledas ett antal forskningsfrågor:

- a. Finns det ett samband mellan position och välfärdssyn?
- b. Finns det ett samband mellan partipreferens och välfärdssyn?
- c. Vilken är positionens förklaringskraft i förhållande till andra förklaringsfaktorer, framför allt partipreferens?

Här studeras sex olika grupper, som befinner sig i olika position eller ställning i förhållande till kommunen: invånare, fullmäktigeledamöter, styrelsemedlemmar, nämndmedlemmar, ledande tjänstemän samt personal. I analyserna av positionens och partipreferensens betydelse kontrolleras också för socioekonomiska variabler på individnivå (kön, ålder, utbildning och arbetsgivare) samt för kontextvariabler på kommunnivå (storlek, ekonomisk situation). En illustration av avhandlingens analysmodell presenteras i figur 1.



Figur 1: Avhandlingens analysmodell

5.1 Möjliga utfall och en hypotes

Problemformuleringen i denna avhandling kan illustreras genom diagram över *möjliga utfall av åsiktsmönster*. I diagrammen nedan uttrycks möjliga (hypotetiska) fördelningar av uppfattningar om hur kommunal service ska produceras – huvudsakligen i offentlig regi eller företrädesvis av privata aktörer – i olika positioner. Ytterlighetsåsikterna formuleras här som betoning på *offentligt* eller *privat*. Beroende på hur man förklarar åsikterna – med utgångspunkt i ideologi eller position – skapas olika mönster. För att förtydliga resonemanget illustreras ideologi med ett tänkbart utfall och positionen med *två* potentiella utfall: det första utfallet baseras på den representativa demokratins principer och det andra på institutionell teori och resonemang om vad olika uppdrag innebär.

5.1.1 Ideologin förklarar åsikten

Åsiktsskillnader mellan olika grupper har inom statsvetenskapen ofta förklarats med ideologi, där man föreställer sig att en människas politiska eller ideologiska hållning är den viktigaste determinanten för olika uppfattningar (Kestilä-Kekkonen et al. 2018).

Om man utgår från att det är politisk ideologi som påverkar kommunala aktörers åsikter om hur kommunal service ska produceras borde denna fördelningen rätt väl sammanfalla med mönstret för en regelrätt vänster–höger-axel. Det relevanta i modellen (figur 2) är således inte exakt hur fördelningen av åsikter över axeln offentlig–privat regi ser ut, utan att fördelningen är ungefär densamma i alla grupper. Variationen finns således längs vänster–höger-skalan, inte mellan positionerna.

Här kan man invända att väljarbeteendet inkluderar drag av klassröstning och att vissa yrkesgrupper tenderar att höra till vissa samhällsklasser, som i sin tur tenderar att rösta likartat ur ideologisk synvinkel (till exempel Bäck & Möller 2003:100–101). Det är således berättigat att hävda att det inte är realistiskt att utgå från att den ideologiska fördelningen är lika i alla grupper. För det teoretiska resonemanget spelar detta ingen större roll, eftersom resonemanget utgår från att ideologin (oberoende av vilken den är) påverkar attityder mer än positionen. Således: *Om attityder förklaras av ideologi, borde åsikten följa vänster–höger-skalan.*

| | | | |
|----------------|-------------------|--------------------------------------|-----------------|
| Tjänstemän | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |
| Styrelse | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |
| Fullmäktige | <i>Föredrar</i> | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | <i>Föredrar</i> |
| Nämndmedlemmar | <i>offentligt</i> | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | <i>privat</i> |
| Personal | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |
| Invånare | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |

Figur 2: Åsiktsmönster som påverkas av ideologi

5.1.2 Positionen förklarar åsikten

Om utgångspunkten för resonemanget är att åsikterna följer uppdraget, kan man skissa upp åtminstone två olika alternativ. Det ena utgår från förväntningar på de folkvalda som folkets representanter, det andra utgår från institutionella perspektiv.

Om man utgår från den logik som kan härledas från den representativa demokratis principer (jfr Manin 2002) avgör de kommunala aktörernas hållningar, så kan åsikterna hos människor i olika positioner uttryckas som ett spridningsdiagram, där mönstret ser ut som en tratt (jfr avsnitt 1.2). Denna *åsiktsstratt* försöker illustrera att spridningen i invånarnas åsikter är större än bland de folkvalda, vars spridning i sin tur borde vara större än hos styrelsen, eftersom ytterlighetsåsikterna borde skalas av i varje steg, när man i en position väljer representanter till en annan. Eftersom styrelsen väljer tjänstemän, borde ytterligare en liten minskning av variationen ske i detta steg (se figur 3). Således: *Om attityden förklaras av representationslogik och normer för maktindelning borde åsiktspridningen minska i varje steg, när man jämför åsikterna hos invånare, fullmäktigeledamöter, styrelseledamöter samt tjänstemän.*

| | | | |
|----------------|-------------------|--------------------------------------|-----------------|
| Tjänstemän | | XXXXXXXXXX | |
| Styrelse | | XXXXXXXXXX | |
| Fullmäktige | <i>Föredrar</i> | XXXXXXXXXX | <i>Föredrar</i> |
| Nämndmedlemmar | <i>offentligt</i> | XXXXXXXXXX | <i>privat</i> |
| Personal | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |
| Invånare | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |

Figur 3: Åsiktsmönster som följer den representativa demokratis logik

Traditionella förväntningar på de folkvalda som folkets representanter har dock inte mycket att erbjuda, när det gäller att inplacera nämndledamöterna och personalen i mönstret. Baserat på hur nämnder väljs eller tillsätts kan man dock konstatera att representanterna i nämnderna kan utgöra en bredare skara än fullmäktigeledamöterna, eftersom de kan väljas till sitt uppdrag utan att vara folkvalda³³. Därtill ligger nämnderna längst ned i (den här relevanta) makthierarkin av kommunala förtroendevalda. Det är således rimligt att utgå från att åsiktsspridningen bland nämndledamöterna ligger någonstans mellan invånarna och fullmäktige (särskilt eftersom det förekommer överlappningar mellan fullmäktige och nämnder). Samma typ av resonemang kunde gälla personalen. Eftersom personalen (i teoretisk mening) ligger lågt ner i makthierarkin (bara implementerar fattade beslut) och är en grupp som verkar på många olika håll, kunde man argumentera för att personalen vad åsiktsmönstret beträffar snarast är att jämställa med invånarna eller möjligen nämndledamöterna i detta sammanhang.

I det här sammanhanget är den ovan nämnda representationslogikens största³⁴ tillkortakommande att den inte lägger någon vikt vid människors tidigare erfarenheter. Om man istället utgår från institutionell teori accepterar man att attityder är en följd av tidigare (politisk) socialisation. Det innebär att om det är **uppdraget, positionen**, som påverkar åsikten, så är de kommunala aktörernas åsikter kongruenta med de erfarenheter som följer av det uppdrag de har (eller tidigare haft). Attityderna är då ett resultat av den politiska socialisation som uppstår i en viss position. I vissa uppdrag institutionaliseras således vissa uppfattningar. Mönstret i modellen (se figur 4 nedan) avspeglar ett slags rationalistiskt resonemang, där de anställda inom kommunen skulle vara mer benägna att försvara service i kommunal regi, medan styrelsemedlemmarna, som har att styra över ekonomin och nämndmedlemmarna, som har att tampas med de praktiska omständigheterna, uppfattar att välfärden kan organiseras också i privat regi. Här är det värt att notera att åsiktsmönstret kan variera mellan olika frågor, det centrala är att grupperna uppvisar distinkta skillnader

³³ Notera att resonemanget om fullmäktige- och nämndledamöter här utgår från praktiken, det vill säga att det finns en betydande överlappning mellan en kommuns fullmäktigeledamöter och medlemmarna i dess nämnder. Avhandlingens operationalisering av positioner utgår dock från att grupperna är varandra uteslutande (se avsnitt 5.3).

³⁴ Ett annat av representationslogikens tillkortakommanden i det här sammanhanget är att skillnaderna handlar om spridningen av åsikter. Eftersom avsikten här primärt är att testa förklaringar till åsikter, inte att studera åsiktsskillnader mellan olika positioner, ger representationslogiken så att säga fel perspektiv.

beroende på position. Således: *Om attityder förklaras av politisk socialisation och institutionalisering, borde åsikten följa positionen.*

| | | | |
|----------------|-------------------|--------------------------------------|-----------------|
| Tjänstemän | | XXXXXXXXXXXXXX | |
| Styrelse | | XXXXXXXXXXXXXX | |
| Fullmäktige | <i>Föredrar</i> | XXXXXXXXXXXXXX | <i>Föredrar</i> |
| Nämndmedlemmar | <i>offentligt</i> | XXXXXXXXXXXXXX | <i>privat</i> |
| Personal | | XXXXXXXXXXXXXX | |
| Invånare | | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | |

Figur 4: Åsiktsmönster som påverkas av position

Det sistnämnda utfallet utgör **avhandlingens hypotes**, att positionen är den viktigaste förklaringsfaktorn för individens inställning till hur välfärden organiseras. Ett uppdrags institutionella karaktär är således viktigare för hur attityderna ser ut, än dess ideologiska (eller representativa).

Avsikten är att med denna genomgång som utgångspunkt, studera olika kommunala aktörers olika uppfattningar genom enkätmaterial som insamlats i finländska kommuner. Syftet med avhandlingen är att empiriskt testa positionens betydelse för åsikter och genom det kunna utveckla kunskapen om positionens betydelse för åsikter.

5.2 Om enkätmaterialen från forskningsprogrammet ARTTU2

ARTTU2 kallas ett forskningsprogram som koordinerades av Finlands Kommunförbund och utfördes i samarbete mellan ett flertal finländska universitet och de medverkande kommunerna. ARTTU2 (från finskans *arvoaintitutkimus, utvärderingsundersökningen*) pågick under åren 2014–2018 och har utrett konsekvenserna av genomförda och planerade reformer för kommunerna och kommuninvånarna. Inom ARTTU2 undersöktes 40 kommuner³⁵ av olika typ och storlek i olika delar av Finland. ARTTU2 bestod av ett flertal olika delprojekt, av vilka delprojekten om beslutsfattare och invånare är relevanta här.

³⁵ I ARTTU2 ingick 40 kommuner. Under processen pågick några kommunsammanslagningar, där man sände enkäter till alla kommuner som ingick i sammanslagningen. I materialet ingår därför 43 kommuner.

De enkätundersökningar som använts i denna avhandling kartlägger bakgrund och attityder hos invånare och beslutsfattare. **Invånarnas perspektiv** har år 2015 utretts genom **invånarenkäten** som bland annat kartlade invånarnas uppfattningar om den kommunala servicen samt utvecklingen av den, om det kommunala beslutsfattandet, om representativt och direkt deltagande samt om invånarnas identifikation med olika regionala entiteter (för närmare beskrivning, se Pekola-Sjöblom 2016). Invånarenkäten (framöver Kutu2015, från finskans *kuntalaistutkimus, kommuninvånarundersökningen*) skickades år 2015 till ett slumpmässigt urval av 31 950 myndiga personer (Pekola-Sjöblom 2016:31). Samplet per kommun var 250–1900 personer, relaterat till kommunens storlek. Enkäten besvarades av 12 576 personer eller 39,3 procent av urvalet.

Beslutsfattarenkäten (framöver ViLu2015, från finskans *viranhaltija- ja luottamushenkilökysely, enkäten till tjänstemän och förtroendevalda*), som också genomfördes 2015, sändes till fullmäktigeledamöterna, alla medlemmar i kommunstyrelserna och nämnderna (med undantag av valnämnderna) samt till de ledande tjänstemännen (som ingår i ledningsgruppen) i ARTTU2-kommunerna (Sandberg 2016b:7). Beslutsfattarenkäten innehåller bland annat frågor om kommunens beslutsfattande, utvecklingsperspektiv och egna möjligheter att påverka. Enkäten sändes till 3 652 personer och besvarades av 1 578 personer eller 43,2 procent (se bilaga 1 för kommunvisa redovisningar av svarsfrekvenser, baserad på Sandberg 2015). Bland fullmäktigeledamöterna var svarsprocenten 54,2 (932/1 718 ledamöter), medan nämndledamöternas svarsbenägenhet är lägre än fullmäktige- och styrelseledamöternas (Sandberg 2016c).

I invånar- och beslutsfattarenkäterna Kutu2015 och ViLu2015 finns några frågor som är identiska, några frågor kan betraktas som jämförbara samt några frågor som finns bara för respektive grupp. I denna avhandling används huvudsakligen sådana frågor som finns i båda enkäterna (vilket ändå inte alltid är fullständigt friktionsfritt, se avsnitt 6.1). Enkätmaterialen har för denna avhandlings behov kombinerats i samma databas (enligt kommunkod) (se bilaga 2). Utöver detta används **registerdata** för uppgifterna om kommunernas invånarantal och ekonomi. Det empiriska materialet är kvantitativt och undersöks genom statistiska metoder, främst frekvensanalyser, korstabeller och regressionsanalyser, för att beskriva sambanden mellan variablerna. Metoderna som används och omständigheter och eventuella tekniska aspekter diskuteras i samband med de analyser som utförs.

Kommunerna som ingick i forskningsprogrammet ARTTU2 (se tabell 1) beskrivs utgöra ett urval av finländska kommuner som bildar ett Finland i miniformat och de 43 kommunerna är därmed av olika storlek, olika typ och geografiskt spridda på olika håll i Finland (se även Sandberg 2017). Utgångspunkten är att kommunerna inom ARTTU2 kan betraktas som tillräckligt representativa för det finländska kommunfältet, för att i det här sammanhanget baserat på dem kunna dra generella slutsatser om hur positionen inverkar på välfärdsuppfattningen.

Tabell 1: Kommunerna som ingår i ARTTU2

| Invånarantal | Kommuner som ingår i ARTTU2 | N | Antal kommuner i Finland 2015 |
|----------------|---|-------------|-------------------------------|
| Under 5 000 | Askola, Hirvensalmi, Keitele, Paltamo, Petäjävesi, Rautalampi, Säskylä, Vimpeli (Vindala) samt Hämeenkoski (i <i>Kutu2015, ihop</i> ³⁶ med Hollola 2016) och Köyliö (Kjulo) (i <i>ViLu2015 ihop med Säskylä 2016</i>) | 8 (+2) | N=140 |
| 5 000–10 000 | Hattula, Inari (Enare), Kimitoön, Parkano, Pudasjärvi, Vörå samt Jalasjärvi (i <i>Kutu2015, ihop med Kurikka 2016</i>) | 6 (+1) | N=77 |
| 10 001–20 000 | Kankaanpää, Keuruu, Kurikka, Kuusamo, Liperi (Libelits), Nivala, Korsholm, Sibbo | 8 | N=48 |
| 20 001–50 000 | Hollola, Karleby, Lempäälä (Lembois), Raseborg, Raisio (Reso), Tornio (Torneå) | 6 | N=35 |
| 50 001–100 000 | Tavastehus, Kotka, Villmanstrand, St Michel, Salo, Vasa | 6 | N=11 |
| Över 100 000 | Esbo, Jyväskylä, Uleåborg, Tammerfors, Åbo, Vanda | 6 | N=9 |
| | | 40+3 | N = 320 |

ARTTU2 har föregångare i forskningsprogrammet Paras-ARTTU, som pågick åren 2008– 2012 och syftade till utvärdering av de då pågående strukturreformerna samt i forskningsprogrammet KommunFinland2004, som inleddes 1995 och pågick under ett decennium. Alla tre forskningsprogram har innehållit flera olika delprojekt och har

³⁶ Ordet *ihop* hänvisar här till kommunsammanslagningar. Hämeenkoski slogs ihop med Hollola år 2016, Köyliö med Säskylä år 2015 och Jalasjärvi med Kurikka år 2016).

avrapporterats i otaliga publikationer, som finns förtecknade via Finlands Kommunförbund. I samband med forskningsprogrammen Paras-ARTTU och KommunFinland2004 har analyser av kommunernas (och datamaterialens) representativitet publicerats (se till exempel Pekola-Sjöblom 2011:23–40, Sandberg 2012:16–24 samt Pekola-Sjöblom et al. 2006:30–40 och Pikkala 2005:142–144). Motsvarande bortfallsanalyser har inte publicerats för ARTTU2-kommunerna³⁷. För invånarenkäten finns en materialbeskrivning (Pekola-Sjöblom 2015). En del slutsatser om materialets representativitet kan dras baserat på de rapporter som berättar om grundläggande omständigheter i kommunerna: om ekonomi (Koski 2015), om val och förtroendevalda (Piipponen 2015a) och om deras tidsanvändning (Sandberg 2016a), om befolkningen (Stenvall et al. 2017:17–18) och om befolkningsutveckling (Miettinen & Moilala 2017), om kommuninvånarnas deltagande (Pekola-Sjöblom 2016) samt om invånarnas syn på kommunernas service (Pekola-Sjöblom 2017). I viss utsträckning tjänar även avsnitt 5.3.3 om respondenternas socioekonomiska egenskaper samt avsnitt 5.3.4 om kontext detta syfte.

5.3 Beskrivning av det empiriska materialet i förhållande till centrala variabler

Avhandlingens beroende variabel är **välfärdssyn**, det vill säga uppfattningar om hur välfärdsservice bör organiseras. De teoretiska skiljelinjerna handlar dels om förhållandet mellan offentligt och privat, vilket operationaliseras som huruvida service ska organiseras i kommunens regi eller som privat service, dels om förhållandet mellan koncentration och decentralisering, vilket operationaliseras som inställning till närservice. (Avhandlingens beroende variabel presenteras närmare i kapitel 6.)

De oberoende variablerna är **position** och **ideologi**. Olika positioner eller uppdrag antas ge olika insyn, kunskap, insikt, ansvar och olika typer av frågor att hantera. De sex olika aktörskategorierna som undersöks innehar olika positioner i det kommunala systemet och förväntas därför ha olika attityd till olika frågor. Position operationaliseras genom sex uppdrag som betraktas som relevanta i det kommunala systemet: (ledande) tjänstemän, styrelsemedlemmar, fullmäktigeledamöter, nämndmedlemmar, personal

³⁷ I beslutsfattarenkäten har respondenterna svarat via öppen svarslänk – inte som personlig svarslänk eller id, som i traditionella enkäter – vilket gör detaljerad matchning av bakgrundsegenskaper svår.

samt invånare (se tabell 3 för preciseringar). Ideologi operationaliseras som partipreferens, för politiker det parti man representerar och för invånare och personal det parti man röstat på i senaste val.

Avhandlingens grundläggande frågeställning utgår från att positionen i organisationen spelar en roll för hur man förhåller sig till hur välfärden organiseras. Positionen förväntas vara den viktigaste förklaringsfaktorn för attityder, viktigare än ideologiska eller socioekonomiska och kontextrelaterade faktorer. Som kontrollvariabler testas uttryck för socioekonomiska egenskaper hos respondenterna och för kontextuella egenskaper hos kommunerna där respondenterna bor. Som socioekonomiska variabler testas egenskaper som kön, ålder, utbildningsnivå och arbetsgivarsektor. Kontexten operationaliseras genom kommunegenskaper som storlek och ekonomisk situation. Kommunerna inom ARTTU2 utgör ett representativt urval (se ovan), vilket gör att möjligheterna att studera betydelsen av kommuntyp är goda.

En sammanställning av de oberoende variablerna presenteras i tabell 2. Utöver dessa presenteras i vissa fall även andra data, för att kontrollera och diskutera hållbarheten i resonemangen kring dessa variabler. Dessa stödvariabler presenteras enbart i respektive kapitel.

Tabell 2: Sammanställning av de oberoende variablerna

| Position | Ideologi | Socioekonomi | Kontext |
|----------|----------------|--------------|---------------|
| Uppdrag | Partipreferens | Kön | Kommunstorlek |
| | | Ålder | Kommunekonomi |
| | | Utbildning | |
| | | Arbetsgivare | |

I de följande avsnitten presenteras, operationaliseras och analyseras avhandlingens oberoende variabler under rubrikerna position och parti samt kontrollvariablerna under rubrikerna socioekonomi och kontext.

5.3.1 Position eller uppdrag

Avhandlingens huvudsakliga oberoende variabel är, som tidigare nämnts, position eller uppdrag, som sönderfaller i sex olika kategorier av aktörer. Grupperna beskrivs närmare i tabell 3.

Tabell 3: Operationalisering av uppdrag

| Material | Position | N | Beskrivning |
|---------------------------------|--------------------|--------|---|
| Beslutsfattarenkäten (ViLu2015) | Tjänstemän | 214 | Kommunens ledande tjänstemän, definierade som de personer som ingår i ledningsgruppen |
| | Styrelse | 355 | Medlemmar i styrelsen, som också kan vara fullmäktigeledamöter eller inneha andra uppdrag |
| | Fullmäktige | 608 | Fullmäktigeledamöter, som också kan vara medlemmar i någon nämnd (men inte i styrelsen) |
| | Nämnd | 398 | Medlemmar i nämnder eller andra organ (men inte i fullmäktige eller styrelse) |
| Invånarenkäten 2015 (Kutu2015) | Personal | 1 373 | Invånare som är anställda i kommun eller samkommun (men inte i kommunala bolag) |
| | Invånare | 11 193 | Invånare som inte är kommunalt anställda |
| Totalt | | 14 141 | |

Beslutsfattarenkäten (ViLu2015) har sänts till kommunernas ledande tjänstemän och förtroendevalda i fullmäktige, styrelse och nämnder. *Tjänstemännen* består av kommunens ledande tjänstemän. Avgränsningen har gjorts i materialinsamlingskedet, så att enkäten skickats till de tjänstemän som ingår i kommunens ledningsgrupp. (I ledningsgruppen ingår normalt direktörerna för kommunens olika sektorer, förvaltningsdirektören, ekonomidirektören och kommunkonferenssekreteraren (Piipponen 2015c).)

De förtroendevalda, politikerna, indelas i tre grupper: styrelsemedlemmar, fullmäktigeledamöter och nämndmedlemmar. I denna grupp finns betydande överlappningar mellan olika uppdrag (se tabell 4) och indelningen ska därför motiveras. I den första gruppen granskas *styrelsemedlemmarna*, av vilka 329 av 355 är fullmäktigeledamöter och som därtill kan ha uppdrag i sektioner och andra organ (127 av 355 har det). *Fullmäktigeledamöterna* kan också vara nämndledamöter (426 av 608 fullmäktigeledamöter är också medlemmar i en nämnd) eller inneha andra uppdrag – dock inte vara styrelsemedlemmar. *Nämndmedlemmarna* består i denna indelning av 398 personer som är invalda i nämnder och som inte är styrelsemedlemmar eller fullmäktigeledamöter men som kan ha andra

uppdrag, i sektioner eller direktioner. Grunderna för alla dessa val diskuterades närmare i kapitel 4, till exempel varför styrelsen här betraktas som det mest centrala uppdraget. (Samma indelningsgrund används också allmänt inom ARTTU2, jfr till exempel Sandberg 2016a:2.).

Tabell 4: Överlappande politiska uppdrag i beslutsfattarenkäten (ViLu2015)

| | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | N totalt |
|-------------|----------|-------------|-------|----------|
| Styrelse | 355 | - | - | 355 |
| Fullmäktige | 329 | 608 | - | 937 |
| Nämnd | 127 | 426 | 398 | 951 |

Invoånarenkäten (Kutu2015) har sänts till *invånare* (se tabell 3). Invånare som är anställda av kommuner har i denna avhandling avskilts som en egen grupp: *personal*. Också grunderna för att urskilja personalen som en egen grupp diskuterades närmare i kapitel 4. I operationaliseringshänseende torde de största frågetecknen dock gälla just gruppen *personal*. Rent teoretiskt är det inte långsökt att studera åsikter bland kommunens personal separat från invånarna. Personalen kan på många grunder förväntas ha ett från invånarna avvikande perspektiv på kommunens angelägenheter, enkannerligen serviceproduktion (jfr Hyytinen et al. 2016). Det beror på både professionella och socioekonomiska omständigheter: personalen kan förväntas ha en viss arbetsetik, men de har också ett intresse att bevaka sin arbetsplats (jfr avsnitt 4.4) och därtill utgörs ca 80 procent av personalen av kvinnor. På teoretiska grunder är det således rimligt att skilja ut personalen. Av praktiska skäl är det dock befogat att hålla materialets beskaffenhet i minnet, det vill säga att invånarna och personalen härstammar från ett och samma datamaterial och att båda dessa grupper fått sig tillsänt enkäten i egenskap av *invånare*. Det är således möjligen en för långt gången slutsats att utgå från att kommunalt anställda skulle präglas så av sitt arbete att det i alla avseenden skulle färga deras perspektiv. Det kan därtill möjligen betraktas som en inkonsekvent lösning, eftersom det även bland politikerna finns kommunalt anställda som här förväntas besvara enkäten som politiker. Slutligen är det befogat att notera att det bland de personer som bildar gruppen *invånare* kan finnas både politiker och tjänstemän, som råkat få sig enkäten tillsänd i egenskap av

invånare. Trots dessa invändningar har gruppen kommunalt anställda i denna avhandling urskiljts som en egen grupp, personalen.

5.3.2 Partipreferens som uttryck för ideologi

En del av teoribildningen om partier handlar om partierna som bärare av ideologier, som samlar medlemmar och anhängare som delar samma ideologiska grundsyn, varur partiernas ståndpunkter i substansfrågor härleds. Välfärdssynen skulle således förklaras av ideologisk hållning.

Ideologi har i olika studier operationaliserats på olika sätt, till exempel som partitillhörighet, som uppgift om vem man röstat på, som partisympatier (t.ex. Dahlberg 2009:54) eller som placering på en vänster–höger-skala (jfr t.ex. Dahlberg 2009:107, 189). I förhållande till frågan om den ideologiska hållningens betydelse för uppfattning om hur välfärden bör organiseras skulle en självangiven placering på vänster–höger-skala möjligen ha varit att föredra, men eftersom någon sådan inte står till buds i det föreliggande empiriska materialet operationaliseras ideologi därför här genom variabeln **partipreferens**.

Variabeln **partipreferens** operationaliseras på något olika sätt för å ena sidan personalen och invånarna och å andra sidan de förtroendevalda. Invånarna och personalen har i invånarenkäten besvarat frågan *Vilket parti tänker du rösta (röstade du)*³⁸ på i riksdagsvalet våren 2015?

Ur tabell 5 framgår som väntat att de flesta rösterna tillfaller Centern, Samlingspartiet och Socialdemokraterna. Ur tabellen framgår också att man bland personalen är något mindre benägen att rösta på Samlingspartiet och Sannfinländarna men något mer benägen att rösta på Kristdemokraterna, Svenska folkpartiet eller Gröna, än bland invånarna.

³⁸ Frågans formulering beror på att enkäten till invånarna sändes ut den 27.3.2015 (med påminnelser ca 17.4.2015 och 9.5.2018) och insamlingen av svar pågick därmed både före och efter riksdagsvalet, som inföll den 19.4.2018.

Tabell 5: Invånarnas och personalens val av parti i riksdagsvalet 2015

Vilket parti tänker du rösta (röstade du) på i riksdagsvalet våren 2015? (Förteckning över partierna nedan, välj endast ett alternativ) (Kutu2015:30). Procent.

| | Personal | Invånare |
|---------------------|------------|------------|
| Samlingspartiet | 9,9 | 14,1 |
| Kristdemokraterna | 3,9 | 2,8 |
| Sannfinländarna | 7,7 | 10,4 |
| Svenska folkpartiet | 7,9 | 6,8 |
| Centern | 16,9 | 17,7 |
| Socialdemokraterna | 13,4 | 12,9 |
| Vänsterförbundet | 3,4 | 4,1 |
| Gröna | 10,2 | 5,1 |
| Annat parti | 0,4 | 1,3 |
| Vill ej säga | 26,3 | 25,0 |
| Totalt | 100 | 100 |
| N | 1 254 | 10 000 |

N=11 254 av N totalt = 12 566 i invånarenkäten. Bortfall 1 312 personer, 10,44 procent.

Ur tabell 5 framgår också att över en fjärdedel av respondenterna inte vill ange på vilket parti de röstade eller tänkte rösta på. För att betona den ideologiska profilen hos dem som faktiskt angivit partifärg ingår i variabeln partipreferens bara de personer som meddelat vilket parti eller gruppering de röstat på. (Detta är förklaringen till att procentsatserna för invånarnas och personalens parti i tabell 6 är några procentenheter större än i tabell 5).

För politikerna är operationaliseringen av variabeln partipreferens enklare. *Politikerna* har i beslutsfattarenkäten uppmanats ange sin partitillhörighet genom frågan: *Vilket parti eller vilken grupp representerar du i kommunalpolitiken?* Svaren presenteras i tabell 6. Frågan har inte ställts till tjänstemännen³⁹.

Rent terminologiskt används här *parti* och *partipreferens* och att *föredra*, *välja* eller *preferera* ett visst parti i analyserna längre fram. Eftersom invånarna och personalen röstar på ett parti, men inte nödvändigtvis hör till det, uppfattas *partipreferens* eller bara *parti* som ett mer korrekt uttryck än till exempel *partitillhörighet*. De flesta politiker hör givetvis till ett parti men

³⁹ Bland tjänstemännen hade 9 personer besvarat frågan, trots att den riktades enbart till politikerna. Av dessa uppgav en person sig vara socialdemokrat, en vänsterförbundare och hade 7 valt alternativet *obunden*. Svaren från dessa 9 tjänstemän ingår dock inte i variabeln **partipreferens**.

också de har valt eller prefererar det partiet, i flera bemärkelser. Alternativen *partisympati* eller *partival* skaver, av olika orsaker. *Partisympati* används av Statistiska centralbyrån (SCB), som upprätthåller offentlig statistik i Sverige, i bemärkelsen stöd för partier, men utan hänsyn till huruvida man skulle rösta eller inte. *Partival* kunde tänkas fungera i bemärkelsen *det parti man valt*, men risken för missförstånd är överhängande eftersom *partival* i statsvetenskaplig litteratur ofta ställs mot personval – till exempel när det gäller frågan om huruvida partiet eller personen väger tyngst när man fattar beslut om hur man ska rösta. Det finska uttrycket *puoluekanta* skulle möjligen kunna anses täcka in både politiska representanters hemvist och personer som uttrycker sympatier, men i svensk översättning förknippas *partihållning* också med partiets hållning och huruvida den är konsekvent eller inte, inte individers hållning gällande vilket parti man föredrar.

Tabell 6 ger vid handen att partipreferenserna bland respondenterna inom respektive uppdrag inte är lika. Bland styrelseledamöterna finns en övervikt av representanter för Svenska folkpartiet, Centern och Socialdemokraterna. Bland fullmäktigeledamöterna är andelen vänsterförbundare större än bland invånarna. Det finns färre som väljer Samlingspartiet och fler som väljer Kristdemokraterna inom personalen än inom de övriga grupperna. Andelen invånare som väljer Sannfinländarna är större än andelen förtroendevalda från Sannfinländarna. De största avvikelserna, i förhållande till de övriga grupperna, finns bland nämndledamöterna. Det finns en betydligt mindre andel nämndledamöter från Centern och Sannfinländarna och en betydligt större andel nämndledamöter från Socialdemokraterna och Svenska folkpartiet. Dessa olikheter säger någonting om mandatfördelningen – att den fungerar olika inom olika partier men också att den slår olika ut i olika kommuner, beroende på hur man valt att organisera kommunens beslutsfattande.

Det kan te sig udda att använda en uppgift om val av parti i ett *riksdagsval* som underlag för att operationalisera variabler som ska användas för att resonera kring ideologiska hållningar *på kommunal nivå*. Det finns givetvis en praktisk orsak till att så görs – i invånarenkäten efterfrågas bara vem man tänkt rösta eller röstat på i senaste riksdagsval (eftersom insamlingen av svar pågick under veckorna före och efter valet i april 2015). Uppgiften här blir således att resonera kring huruvida det går att använda den informationen i en variabel som uttrycker partipreferens.

Tabell 6: Partipreferens enligt position

I beslutsfattarenkäten lyder frågan *Vilket parti eller vilken grupp representerar du i kommunalpolitiken?* (ViLu2015:13) I invånarenkäten lyder frågan: *Vilket parti tänker du rösta (röstade du) på i riksdagsvalet våren 2015?* (Förteckning över partierna nedan, välj endast ett alternativ) (Kutu2015:30). Procent.

| | <i>Styrelse</i> | <i>Fullmäktige</i> | <i>Nämnd</i> | <i>Personal</i> | <i>Invånare</i> | <i>Alla</i> |
|----------------------------|-----------------|--------------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|
| <i>Samlingspartiet</i> | 16,9 | 18,9 | 19,6 | 13,4 | 18,8 | 18,2 |
| <i>Kristdemokraterna</i> | 2,5 | 3,8 | 3,0 | 5,6 | 3,7 | 3,8 |
| <i>Sannfinländarna</i> | 10,2 | 10,6 | 7,8 | 10,2 | 13,9 | 13,0 |
| <i>Svenska folkpartiet</i> | 10,5 | 7,5 | 11,6 | 10,7 | 9,1 | 9,3 |
| <i>Centern</i> | 24,9 | 19,4 | 14,1 | 22,8 | 23,5 | 22,9 |
| <i>Socialdemokraterna</i> | 20,1 | 20,5 | 22,9 | 18,2 | 17,2 | 17,8 |
| <i>Vänsterförbundet</i> | 5,4 | 7,0 | 7,6 | 4,7 | 5,4 | 5,5 |
| <i>Gröna</i> | 5,1 | 7,8 | 8,1 | 13,9 | 6,8 | 7,5 |
| <i>Annat parti</i> | - | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 1,7 | 1,4 |
| <i>Lokal lista</i> | 0,8 | 1,2 | 0,5 | | | 0,1 |
| <i>Obunden</i> | 3,7 | 3,1 | 4,3 | | | 0,5 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 354 | 604 | 397 | 924 | 7 501 | 9 780 |

N= 9 780 av N totalt = 14 141. Bortfall 4 361 personer, 30,8 procent. Tjänstemännen ingår inte, eftersom frågan bara ställdes till de förtroendevalda.

För att bedöma hur väl partipreferenserna i olika uppdrag avspeglar det nationella valresultatet visas i tabell 7 partiernas understöd vid kommunal- och riksdagsval åren 2008–2015. En jämförelse mellan tabell 6 och tabell 7 ger vid handen att partipreferenserna i olika uppdrag relativt väl avspeglar partiernas nationella resultat vid dessa val. Den största enskilda avvikelsen är att den andel av respondenterna som väljer Sannfinländarna följer partiets resultat i kommunalvalet 2012, inte resultaten i riksdagsvalen. Sannfinländarnas tillväxt från och med riksdagsvalet 2011 syns således inte i variabeln partipreferens. En annan avvikelse är att andelen som anger Svenska folkpartiet som sitt parti är större än partiets andel vid kommunal- och riksdagsval. Att det i materialet finns en större andel som sympatiserar med Svenska folkpartiet och en mindre andel som stöder Sannfinländarna förklaras åtminstone delvis av att det i urvalet av kommuner finns fler tvåspråkiga kommuner än slumpen skulle ge vid handen, att Svenska folkpartiet är ett stort parti lokalt, i vissa kommuner och att Sannfinländarna är ett större parti nationellt än lokalt. Slutligen är därtill andelen personer som anger Vänsterförbundet som sin partipreferens färre än andelen röster vid kommunal- och riksdagsvalen.

Baserat på tabell 7 verkar valresultaten i kommunal- och riksdagsval relativt väl följa varandra. De största fluktuationerna gäller Sannfinländarna, som gör ett bättre resultat i riksdags- än i kommunalvalen. Det nationella resultatet i dessa val döljer ändå en del av den lokala variation som man vet att existerar. Ett exempel: I 77 av Finlands kommuner bestod över hälften av mandaten i kommunens fullmäktige enbart av företrädare för Centern under valperioden 2013–2017 och i 222 av Finlands 304 fastlandskommuner hade Centern mer än 25 % av mandaten (Borg & Pikkala 2017:27). Här finns således en betydande diskrepans mellan valresultaten på lokal och nationell nivå, som man bör vara medveten om och vid behov beakta.

Tabell 7: Valresultat i kommunal- och riksdagsval 2008–2015

Valresultatet i kommunalvalen 2008 och 2012 samt riksdagsvalen 2011 och 2015. Procent.

| | k 2008 | rdg 2011 | k 2012 | rdg 2015 |
|-----------------------------------|--------|----------|--------|----------|
| Samlingspartiet | 23,5 | 20,4 | 21,9 | 18,2 |
| Kristdemokraterna | 4,2 | 4,0 | 3,7 | 3,5 |
| Sannfinländarna | 5,4 | 19,1 | 12,3 | 17,7 |
| Svenska folkpartiet | 4,7 | 4,3 | 4,7 | 4,9 |
| Centern | 20,1 | 15,8 | 18,7 | 21,1 |
| Socialdemokraterna | 21,2 | 19,1 | 19,6 | 16,5 |
| Vänsterförbundet | 8,8 | 8,1 | 8,0 | 7,1 |
| Gröna | 8,9 | 7,3 | 8,5 | 8,5 |
| Övriga partier och grupper | 3,1 | 2,0 | 2,5 | 2,5 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Valdeltagande | 61,3 | 70,5 | 58,3 | 70,1 |

Källa: Justitieministeriets resultattjänst via vaalit.fi för kommunal- och riksdagsvalet.

Här används *parti* som estimat eller proxy för ideologisk hållning, även om det är uppenbart att det är behäftat med vissa osäkerhetsmoment. Det bör anses som rimligt att utgå från att de politiker som representerar ett parti inom kommunalpolitiken under normala omständigheter röstar på detta samma parti också i ett riksdagsval. Osäkerheten gäller därmed framför allt invånarna och personalen. Det är inte alls självklart att invånarna och personalen resonerar likartat vid val av parti i både riksdags- och kommunalval. Det är möjligt att valet av parti i riksdagsval är mer ideologiskt än i kommunalval, bland annat för att urvalet av partier som ställt upp kandidater kan vara större. Om antalet partier som ställer upp

kandidater är begränsat i den kommun där man råkar bo, så kanske en plikttrogen väljare, bara för att det upplevs som viktigt att rösta, röstar på en kandidat från ett parti som i en kommun med ett bredare utbud inte skulle ha varit förstahandsvalet.

För att utreda omfattningen av osäkerheten presenteras i tabell 8 personalens och invånarnas väljarbeteende, genom svaren på frågan *Röstar du på samma parti eller gruppering i valen eller väljer du ofta olika partier?* Av svaren framgår att nästan två tredjedelar alltid eller i allmänhet röstar på samma parti, medan ungefär en tredjedel anger att deras parti varierar i de olika valen. Stabiliteten är större bland invånarna än bland personalen – andelen invånare som anger att de alltid röstar på samma parti är över 25 procent medan andelen bland personalen som anger detsamma är knappt 16 procent. Inalles kan således över 60 procent av personalen och över 64 procent av invånarna anses ha en stabil uppfattning om sina partipreferenser.

Tabell 8: Invånarnas och personalens väljarbeteende

Röstar du på samma parti eller gruppering i valen eller väljer du ofta olika partier? (Kutu2015:31). Procent.

| | Personal | Invånare | Alla |
|---|----------|----------|--------|
| Jag röstar alltid på samma parti eller gruppering | 15,9 | 25,3 | 24,3 |
| Jag röstar i allmänhet på samma parti eller gruppering | 44,2 | 38,8 | 39,4 |
| Mitt val av parti varierar i de olika valen | 36,3 | 30,0 | 30,7 |
| Jag röstar aldrig | 2,7 | 3,9 | 3,8 |
| Jag röstar för första gången | 0,9 | 1,9 | 1,8 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 |
| N | 1 280 | 10 179 | 11 459 |

N totalt = 14 141. Bortfall 2 682 personer, 19,0 procent.

En analys av partipreferenser och väljarbeteende styrker resonemanget ytterligare. Baserat på tabell 9 framstår det som relativt tydligt att de som är beredda att ange vem de röstar på också anger att de alltid eller oftast röstar på samma parti. Bland dem som inte vill säga vem de röstat på – vilket förvisso måste anses vara ett legitimt svar – anger 45 procent att partiet varierar och nästan 15 procent att de aldrig röstar. Baserat på samma resultat kan man också notera att Svenska folkpartiet har det mest stabila

underlaget av väljare, medan Gröna, av de etablerade partierna, har de mest rörliga väljarna.

Tabell 9: Partipreferens och väljarbeteende

Röstar du på samma parti eller gruppering i valen eller väljer du ofta olika partier? (Kutu2015:31). Procent.

| | Röstar alltid på samma | Röstar oftast på samma | Partiet varierar | Röstar aldrig | Röstar första gången | Alla | N |
|----------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------|------------------|----------------------------|------------|---------------|
| <i>Samlingspartiet</i> | 35,0 | 48,8 | 14,9 | 0,1 | 1,3 | 100 | 1 488 |
| <i>Kristdemokraterna</i> | 26,3 | 41,0 | 30,1 | - | 2,6 | 100 | 312 |
| <i>Sannfinländarna</i> | 14,9 | 40,0 | 42,4 | 0,7 | 2,0 | 100 | 1 102 |
| <i>Svenska folkpartiet</i> | 48,3 | 36,2 | 13,8 | 0,3 | 1,5 | 100 | 752 |
| <i>Centern</i> | 30,4 | 41,2 | 27,3 | 0,1 | 1,0 | 100 | 1 913 |
| <i>Socialdemokraterna</i> | 36,6 | 41,3 | 21,3 | 0,1 | 0,8 | 100 | 1 409 |
| <i>Vänsterförbundet</i> | 32,2 | 45,2 | 21,2 | - | 1,4 | 100 | 438 |
| <i>Gröna</i> | 10,0 | 54,7 | 31,7 | 0,2 | 3,3 | 100 | 627 |
| <i>Annat parti</i> | 12,8 | 24,8 | 54,4 | 2,4 | 5,6 | 100 | 125 |
| <i>Vill inte säga</i> | 7,8 | 29,4 | 45,6 | 14,5 | 2,7 | 100 | 2 699 |
| Totalt | 24,5 | 39,6 | 30,4 | 3,8 | 1,8 | 100 | |
| N | 2 657 | 4 302 | 3 299 | 410 | 197 | | 10 865 |

N= 10 865 av N totalt = 14 141. Bortfall 3 276 personer, 23,3 procent. Varken tjänstemännen eller politikerna ingår, eftersom frågan inte ställts till dem, så den faktiska andelen bortfall är mindre, ca 13,5 procent.

Med dessa motiveringar betraktas det som rimligt att i denna avhandling använda valet av parti i riksdagsvalet 2015 som utgångspunkt för en variabel som ska uttrycka ideologisk hemvist.

5.3.3 Socioekonomiska egenskaper

Attityder och attitydskillnader kan, förutom med ideologi, också förklaras av egenskaper och erfarenheter olika individer har, eftersom olika levnadsomständigheter kan färga av sig på uppfattningar i samhällsfrågor. Sedan länge vet man att olika socioekonomiska omständigheter spelar en roll för hur man förhåller sig till samhällsfrågor i allmänhet och till välfärdssamhället i synnerhet. I grannlandet Sverige hävdar Svallfors (2013:807) att nyckeln till att förstå välfärdsattityder ligger i analyser av beständighet eller förändring i attityder baserade på klass. Det gäller oberoende av förändringar i klassmönster, eftersom klass är den mest

fundamentala skiljelinjen gällande välfärdspolitik. För närvarande konvergerar klassbaserade attityder, på så sätt att medelklassens och företagens stöd för offentlig finansiering av välfärdsstaten numera är på samma nivå som arbetarnas (Svallfors 2011:818). I Finland har bland annat Fredriksson & Martikainen (2008:41–48) undersökt kopplingar mellan socioekonomisk bakgrund och uppfattningar om välfärdens organisering.

Individens socioekonomiska bakgrund är också betydelsefull för deras val av och kopplingar till partier (jfr Bäck & Möller 2003, Borg & Paloheimo (red.) 2009, Pikkala 2009). Numera kan val av parti styras också av andra orsaker och bland möjliga förklaringar till hur man ser på välfärdsorganisering testas därför också socioekonomiska egenskaper som kön, utbildning och arbetsgivare.

Här testas egenskaperna kön, ålder, utbildningsnivå och arbetsgivare som uttryck för socioekonomisk bakgrund. Bland de svarande invånarna, nämnd- och styrelsemedlemmarna är andelen kvinnor och män i praktiken lika stor (se tabell 10). Bland tjänstemännen är andelen kvinnor något lägre, 44 procent och bland fullmäktigeledamöterna, de folkvalda, ännu lägre: bara 34,6 procent. Å andra sidan är andelen kvinnor bland personalen 81,5 procent.

Tabell 10: Respondenternas könsfördelning

(ViLu2015:5, Kutu2015:7) Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|----------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| Kvinnor | 44,0 | 48,8 | 34,6 | 51,5 | 81,5 | 50,4 | 52,6 |
| N | 209 | 351 | 599 | 390 | 1 373 | 11 193 | 14 115 |

N totalt = 14 141. Bortfall 26 personer, 0,2 procent.

Skillnaderna mellan andelen kvinnor i de olika positionerna är påtaglig men skillnaderna mellan respondenterna i urvalet följer skillnaderna i populationen relativt väl. Andelen kvinnor bland fullmäktigeledamöterna efter kommunalvalet 2012 är 36 procent (Kommunalvalet 2012, Statistikcentralen). Andelen kvinnor bland styrelse- och nämndledamöter är alltid större än 40 procent, eftersom alla kommunala organ (utom fullmäktige) följer § 4a i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986). Andelen kvinnor bland befolkningen var 50,8 procent 31.12.2015 (Statistikcentralens befolkningsstatistik för 2015). Andelen kvinnor bland

hela den kommunala personalen år 2015 var 80 procent (Kommunarbetsgivarnas statistikfolder 2016). Tydliga uppgifter om andelen kvinnor bland de ledande tjänstemännen nationellt saknas, eftersom kommunernas tjänstemannastruktur är varierande och avgränsningarna otydliga (för mer detaljerade uppgifter, se Pikkala 2011:22–25) men uppenbart är dock att här är andelen kvinnor lägre än inom personalen totalt. De många kvinnorna inom personalen skapar dock en påtaglig skillnad mellan grupperna personal och invånare, vilket betyder att det faktiskt finns distinkta skillnader mellan dessa två grupper åtminstone på den här punkten.

Respondenternas medelålder är förhållandevis lika, oberoende av uppdrag (se tabell 11). Tjänstemännen och politikerna är i genomsnitt kring 53 år, medan invånarna i genomsnitt är något äldre, kring 57 år och personalen yngre, kring 48 år. I jämförelse med befolkningen i stort är respondenterna klart äldre, befolkningens medelålder år 2015 är 42,3 år (Statistikcentralens befolkningsstatistik för 2015). Den kommunala personalens medelålder år 2015 är 45,8 år (Kommunarbetsgivarnas statistikfolder 2016), vilket gör att personalen i urvalet ligger närmare hela populationen än de övriga grupperna.

Tabell 11: Respondenternas ålder

(ViLu2015:3, Kutu2015:6)

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|-------------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| Medelålder | 52,18 | 54,71 | 54,92 | 52,41 | 48,54 | 57,59 | 56,30 |
| N | 211 | 343 | 586 | 387 | 1 373 | 11 193 | 14 093 |

N totalt = 14 141. Bortfall 48 personer, 0,3 procent.

Bland respondenterna har de ledande tjänstemännen en klart högre utbildningsnivå än alla andra grupper, över 80 procent av dem har avlagt en högre högskoleexamen (se tabell 12). Det är naturligt, eftersom behörighetskraven för ledande tjänster inom kommunen oftast utgår från högre högskoleexamina. Politikernas utbildningsprofil är väldigt likartad för alla tre positionerna: en tredjedel har avlagt högre högskoleexamen, en fjärdedel har avlagt lägre högskoleexamen, en femtedel har avlagt examen på institutnivå respektive andra stadiet (gymnasium och yrkesskola) och var tionde har bara grundskola bakom sig.

Tabell 12: Respondenterna enligt utbildningsnivå

(ViLu2015:6, Kutu2015:8) Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|-----------------------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|-------|
| Grundskola | 0 | 8,2 | 9,6 | 8,4 | 5,9 | 28,2 | 23,6 |
| Andra stadiet | 0,9 | 17,5 | 18,4 | 22,5 | 18,2 | 26,1 | 24,4 |
| Institutnivå | 2,8 | 15,8 | 16,1 | 18,7 | 31,9 | 20,8 | 21,2 |
| Lägre högskoleexamen | 15,0 | 28,2 | 23,4 | 20,3 | 19,8 | 13,2 | 14,9 |
| Högre högskoleexamen | 81,3 | 30,2 | 32,4 | 30,1 | 24,2 | 11,7 | 16,0 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 214 | 354 | 602 | 395 | 1 331 | 10 536 | 13432 |

N totalt = 14 141. Bortfall 709 personer, 5,0 procent.

Bland respondenter som hör till personalen har en tredjedel examen på institutnivå. Utbildningsprofilen hos personalen följer utbildningsprofilen hos den kommunala personalen i stort relativt väl: Enligt Kommunarbetsgivarna har 5 procent utbildning på grundskolenivå, 40 procent på andra stadiet och 55 procent har en högskoleutbildning (varav 15 procent har en utbildning på *lägsta högre nivå*, jfr tabell 13 nedan), 19 procent en examen på lägre och 20 procent på högre högskolenivå och slutligen har 1 procent forskarutbildning) (Kommunarbetsgivarnas statistikfolder 2016).

Bland de invånare som besvarat enkäten har nästan 30 procent bara grundskola bakom sig och något mer än var tionde har avlagt högre högskoleexamen. En jämförelse med befolkningens utbildningsnivå (se tabell 13) försvåras något av terminologiska skillnader, men bedömningen är ändå att invånarna i datamaterialet har ungefär samma utbildningsprofil som befolkningen i stort.

Tabell 13: Befolkningens utbildningsnivå

| | Antal | Andel |
|------------------------------------|-----------|--------|
| Ingen examen efter grundskolenivån | 1 345 561 | 29,31 |
| Mellannivå | 1 867 828 | 40,68 |
| Lägsta högre nivå | 447 112 | 9,74 |
| Lägre högskolenivå | 484 271 | 10,55 |
| Högre högskolenivå | 403 731 | 8,79 |
| Forskarutbildningsnivå | 42 782 | 0,63 |
| Den 15 år fyllda befolkningen | 4 591 285 | 100,00 |

Källa: Statistikcentralens utbildningsstatistik för 2015.

I hela landet har ca 30 procent av den 15 år fyllda befolkningen ingen examen efter grundnivån, jämfört med ca 28 procent av invånarna i materialet. I hela landet har ca 40 procent en examen på mellannivå, jämfört med ca 46 procent av invånarna i materialet och i hela landet har ca 30 procent en examen på högskolenivå, jämfört med ca 25 procent av invånarna i materialet. Bland de svarande invånarna finns således en något större ansamling av personer med utbildning på mellannivå och en något mindre andel av personer med högre utbildning, än bland befolkningen i stort.

Respondenternas arbetsgivare finns inom olika samhällssektorer (se tabell 14). Här syns tydliga skillnader mellan olika positioner, varav en del skillnader givetvis är ett resultat av operationaliseringen av positioner. Det är självskrivet att 100 procent av personalen är kommunalt anställd. Att bara 99,5 procent av tjänstemännen är kommunalt anställda beror på att 0,5 procent av de ledande tjänstemännen är anställda av ett kommunalt bolag⁴⁰.

Den enskilt största gruppen av respondenterna står utanför arbetslivet: ungefär en fjärdedel av politikerna (i respektive position) och över hälften av invånarna står utanför arbetslivet. Motsvarande andel av befolkningen i stort ligger kring 42 procent, om man räknar in alla de över 15-åriga invånare som inte ingår i arbetskraften (pensionärer, arbetslösa, studerande etc.) (Statistikcentralens befolkningsstatistik för 2015). Bland befolkningen i stort är andelen sysselsatta invånare ca 41 procent och 0–14-åringarnas andel över 16 procent. Sammantaget är respondenterna i invånarenkäten rimligt representativa för befolkningen, men eftersom de kommunalt anställda här har avskilts som en egen grupp betyder det att andelen personer utanför arbetslivet i positionen invånare är större än den är bland befolkningen.

⁴⁰ Urvalet av ledande tjänstemän har inom ARTTU2 gjorts utgående ifrån kommunernas besked om vem som ingår i kommunens ledningsgrupp. Därför kan även verkställande direktörer för kommunala bolag ingå bland dessa. Man kan med fog diskutera huruvida dessa personer är *kommunala* tjänstemän, men i det här fallet har kommunens avgränsning följts – om personen sitter i kommunens ledningsgrupp räknas hen som ledande tjänsteman.

Tabell 14: Respondenterna enligt arbetsgivarsektor

(ViLu2015:7, Kutu2015:10) Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|----------------------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|-------|
| Kommun | 99,5 | 18,4 | 18,0 | 23,0 | 100 | | 14,1 |
| Stat | | 8,2 | 9,7 | 6,1 | | 5,7 | 5,3 |
| Privat | 0,5 | 39,4 | 37,8 | 34,4 | | 37,2 | 32,7 |
| Tredje sektor | | 8,2 | 6,8 | 7,8 | | 2,4 | 2,6 |
| Utanför arbetslivet | | 25,8 | 27,8 | 28,6 | | 54,7 | 45,3 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 214 | 353 | 601 | 395 | 1 373 | 10 168 | 13104 |

N totalt = 14 141. Bortfall 1 037 personer, 7,3 procent.

Bland de politiker som besvarat enkäten är ca 20 procent anställda inom den kommunala sektorn, bland hela befolkningen är andelen 9,6 procent (Statistikcentralens befolkningsstatistik för 2014⁴¹). Bland politikerna och invånarna är färre än var tionde anställd av staten eller inom den tredje sektorn, bland hela befolkningen är ca 2 procent anställda av staten. Statistikcentralen urskiljer inte tredje sektorn som separat arbetsgivarform (utan de ingår i den privata sektorn). Bland samma grupper (politiker och invånare) är 35–40 procent företagare eller anställda inom privat sektor, medan andelen företagare inom befolkningen i stort är ca 4 procent och andelen anställda inom privat sektor ca 24 procent. (Den sysselsatta andelen av befolkningen summerar här till 41 procent.) Uppgifterna om respondenternas arbetsgivarsektor är inte fullt jämförbara med Statistikcentralens siffror. För att skapa en ungefärlig bild av inom vilka sektorer respondenterna är anställda och hur det avspeglar faktiska förhållanden torde detta dock räcka.

5.3.4 Kontextvariabler

Kontexten i denna avhandling relaterar till respondentens kommun. Kommunfältet är varierande, det är därför motiverat att kontrollera kontextens betydelse för uppfattningar om välfärdsorganisering. Kontexten i denna avhandling tar hänsyn till två olika aspekter av kommunernas tillvaro: kommunens storlek och kommunens ekonomiska läge.

⁴¹ Strävan har överlag varit att alltid använda statistiska uppgifter från år 2015, men gällande arbetsgivarsektor tillhandahåller Statistikcentralen i skrivande stund uppgifter bara fram till år 2014.

Kontextens betydelse påtalas ur olika synvinkel i olika studier. Några exempel: Pierre et al. (2017:663) finner att kommunens storlek spelar en roll både för relationen mellan politiker och tjänstemän, men också för möjligheten att få en fungerande marknad för privata producenter av offentlig service (Pierre et al. 2017:663). Därtill tenderar invånare i små kommuner vara mer tillfreds med kommunen än invånare i större sådana (bl.a. Denters et al. 2014:211).

Kommunstorlekens betydelse för privatisering har återkommande påvisats i nordiska sammanhang (se exempel i Hyvärinen & Lith 2008:29–32). Privatisering förutsätter en fungerande marknad, vilket i sin tur förutsätter tillräckligt utbud och tillräcklig efterfrågan. Efterfrågan har ofta förklarats med befolkningsmängd, befolkningsstruktur och befolkningsutveckling (Hyvärinen & Lith 2008:30, också redan i Dahl & Tufte 1973:17–18). Eftersom befolkningstätheten i de nordiska länderna varierar kraftigt mellan olika kommuner är befolkningsrelaterade variabler relevanta att testa⁴². I kommuner med större befolkning tenderar andelen köpta tjänster vara mer omfattande (Granqvist 1997, Henriksson 2004).

Det enklaste och mest frekvent förekommande sättet att presentera kommunens storlek är givetvis att utgå från antal invånare. Andra, kompletterande snarare än alternativa, sätt att beskriva eller operationalisera omgivningen och dess storlek kunde vara befolkningstäthet eller befolkningsförändringar (snabb tillväxt alternativt avfolkning) men också storleken på den kommunala organisationen, eftersom var och en av dessa på sitt sätt uttrycker faktorer som styr utbud och efterfrågan. Ytterligare en tredje väg att definiera storlek kunde vara kommunens yta, eftersom det tangerar frågan om avstånd och därmed, igen, möjligheterna till en fungerande marknad. Här operationaliseras storlek som befolkningsmängd.

I tabell 15 presenteras dels hur respondenterna i materialet är fördelade i kommuner av olika storlek, dels hur landets befolkning fördelas enligt samma storleksklasser. Av tabellen att döma kan man dra slutsatsen att bland respondenterna är personer från små kommuner (med under 5 000 invånare) något överrepresenterade i förhållande till befolkningen i stort,

⁴² Ur ett europeiskt perspektiv är det vanligare att komparativa studier inkluderar variabler som mäter storlek i Skandinavien än det är i resten av Europa (Denters et al. 2014: 188–189) vilket rimligen är ett uttryck för att storleken spelar olika roll för organisering i olika kontexter.

medan det totalt sett är fler invånare i de allra största städerna än vad som avspeglas bland respondenterna. De största avvikelserna finns bland tjänstemännen och styrelsemedlemmarna, där de små kommunernas övervikt är störst. Sammantaget måste respondenternas dock kunna anses utgöra ett representativt urval med avseende på frågan om befolkning.

Förutom kommunens storlek, så finns det också anledning att tro att kommunens ekonomiska utgångsläge är en betydande kontextuell omständighet, bland annat på grund av att det senaste decenniets kommunala politik både på nationell och lokal nivå på olika sätt har kretsat kring kommunernas ekonomi. Det är dock betydligt svårare att slå fast *hur* denna ekonomiska belägenhet ska operationaliseras, för att på möjligast enkla sätt samtidigt både vara tillräckligt precis och ändå vara av ungefär samma grovlek som undersökningens övriga variabler.

Tabell 15: Respondenterna enligt kommunstorlek

Andelen respondenter i respektive kommunstorleksklass (ViLu2015, Kutu2015), i jämförelse med andelen invånare i respektive kommunstorleksklass i hela landet (fastlandskommunerna 2015, källa: Finansministeriet 2017/Statistikcentralen). Procent.

| | Tjänste- män | Sty- relse | Full- mäktige | Nämnd | Perso- nal | Invånare | Alla | Hela landet |
|-----------------------|-----------------|---------------|------------------|-------|---------------|----------|--------|----------------|
| Under –5 000 | 15,0 | 15,8 | 8,7 | 6,5 | 10,1 | 8,8 | 9,1 | 6,1 |
| 5 000–10 000 | 9,3 | 10,4 | 8,4 | 8,8 | 8,5 | 9,1 | 9,0 | 10,5 |
| 10 000–20 000 | 19,2 | 18,6 | 18,9 | 11,8 | 14,8 | 11,8 | 12,7 | 12 |
| 20 000–50 000 | 18,7 | 20,0 | 15,6 | 12,8 | 17,0 | 14,1 | 14,7 | 19,5 |
| 50 000–100 000 | 17,3 | 16,3 | 18,9 | 31,2 | 21,3 | 23,4 | 22,9 | 13,7 |
| Över 100 000– | 20,6 | 18,9 | 29,4 | 28,9 | 28,3 | 32,8 | 31,6 | 38,3 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 214 | 355 | 608 | 398 | 1 373 | 11 193 | 14 141 | |

N=14141.

Kommunernas bokslutsuppgifter är offentliga och därmed lättillgängliga. Det är svårare att avgöra vad man skall *förhålla* uppgifterna till. Här görs ett försök att resonera kring kommunernas ekonomi utgående från § 118 i kommunallagen (410/2015), som stadgar om kriterier för att avgöra när en kommun kan anses vara i sådan *”speciellt svår ekonomisk ställning”* att staten vidtar åtgärder för att tillsammans med kommunen utvärdera situationen

(jfr Koski (2015), som gör en liknande sammanställning över samma kommuner åren 2006–2014).

Förutsättningarna för att ett utvärderingsförfarande ska inledas är att kommunen inte har täckt underskottet i kommunens balansräkning inom fyra år. Utvärderingsförfarandet kan dessutom inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare eller om de ekonomiska nyckeltalen som beskriver tillräckligheten och soliditeten i kommunens finansiering under två år i följd uppfyllt ett antal gränsvärden: om kommunkoncernens årsbidrag är negativt (utan statsandel enligt prövning), om inkomstskatten är minst 1 procentenhet högre än genomsnittet, om kommunkoncernens lånebelopp överskrider genomsnittet med minst 50 procent samt om kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 procent. (För detaljer, se kommunallagen 410/2015⁴³, § 110, 118, 148.) Variabeln som används här uttrycker hur många kriskommunkriterier respektive kommun uppfyller, enligt Finansministeriets (2017) uppgifter (se tabell 16).

⁴³ Den uppmärksamme noterar att kommunallagen har godkänts 2015 och delvis trätt i kraft först 2017, vilket faktiskt gäller även det utvärderingsförfarande som beskrivs i § 118 (se övergångsbestämmelser i § 148). Det är dock inget argument emot att använda detta som ett allmänt mått på ekonomiskt krisläge. Motsvarande stadganden fanns i den föregående kommunallagens (365/1995) 8 kapitel och baserat på dem har många kommuner under det senaste decenniet i tur och ordning lagt fram åtgärdsprogram av olika slag, för balanseringen av utgifter. För de kommuner som därtill uppfyllde kriterierna i lagstiftningen om *utvärderingsförfarande för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning* (den numera upphävda § 63a i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009)) har åtgärdsprogrammen uppgjorts i samarbete med staten (företrädd av finansministeriet). I den nya kommunallagen (410/2015) har statens grepp om kommunerna skärpts, dels genom kravet på att kommunerna måste balansera eventuellt underskott inom fyra år (§ 110) och dels genom att ovan nämnda stadganden om kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning har tagits in i lagen (§ 118) (RP 268/2014 rd).

Tabell 16: Antal kommuner enligt kriskommunkriterierna år 2015

| Kriskommunkriterier 2015 | | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--------------------------|----------------|-----------|------------|----------------|----------|-------------|
| N= | | | | | | |
| ARTTU2 | | | | | | |
| -5 000 | 8(+2) | 1 | 5 | 2 (+2) | | |
| 5 000-10 000 | 6(+1) | 2 | 4 | | | (+1) |
| 10 000-20 000 | 8 | 1 | 4 | 3 | | |
| 20 000-50 000 | 6 | | 4 | 1 | 1 | |
| 50 000-100 000 | 6 | 1 | 3 | 2 | | |
| 100 000- | 6 | | 4 | 2 | | |
| Totalt | 40 (+3) | 5 | 24 | 10 (+2) | 1 | (+1) |
| Fastlandet | | | | | | |
| -5 000 | 119 | 31 | 61 | 21 | 3 | 3 |
| 5 000-10 000 | 78 | 25 | 32 | 20 | | 1 |
| 10 000-20 000 | 44 | 8 | 21 | 15 | | |
| 20 000-50 000 | 34 | 3 | 22 | 7 | 2 | |
| 50 000-100 000 | 11 | 1 | 6 | 4 | | |
| 100 000- | 9 | | 7 | 2 | | |
| Alla år 2017 | 295 | 68 | 149 | 69 | 5 | 4 |

N enligt kriskommunkriterierna enligt 2015 års uppgifter men enligt 2017 års kommunindelning. I ARTTU-materialet ingår här 40 + 3 kommuner. Hämeenkoski, Köyliö samt Jalasjärvi har markerats med parentes, eftersom det finns respondenter från dem enbart för att de senare gått samman med andra kommuner som ingår i materialet.

I Finansministeriets lista har kommunernas kriskommunkriterier granskats och antar värden antingen för ackumulerat underskott eller enligt de andra kriterierna, enligt kommunallagens § 118. I Finansministeriets lista ingick inte Jalasjärvi och Hämeenkyrö (eftersom den följde kommunindelningen 2017), så de har kodats här – Jalasjärvi enligt underskott, plus skattesats och relativ skuldsättning och Hämeenkyrö enligt kriterierna skattesats och relativ skuldsättning (dock bara för 2015, de andra är på två år). Variabeln antar värden mellan 0 och 4, där bara Jalasjärvi har värdet 4. Variabeln kommer på så vis att uttrycka ekonomisk kris eller avsaknad därav, så att 0 betyder frånvaro av ekonomiska problem, medan ett högre värde betyder stigande grad av ekonomiska problem. (Vilka kommuner som har respektive värde kan studeras i Bilaga 3.1.)

6 Empirisk analys

Den beroende variabeln i denna avhandling är välfärdssyn. För att man ska kunna mäta ett teoretiskt begrepp måste det operationaliseras, det vill säga översättas i konkreta frågor i enkätmaterial. I det till buds stående enkätmaterial finns flera frågor om hur respondenterna ser på reformer av välfärdsrelaterad service, som kan användas för att uttrycka hur respondenterna ser på välfärdsfrågor. Syftet med detta kapitel är därför att presentera hur personer i olika positioner ser på välfärdsrelaterade reformer och att genom detta operationalisera välfärdsynen eller formulera ett mått på uppfattningen om hur kommunen bör organisera sin välfärd. Detta mått är en förutsättning för att kunna undersöka huruvida uppfattningen om välfärdsorganisering skiljer sig åt systematiskt mellan olika kommunala positioner, enligt partipreferens, socioekonomisk situation eller kommunal kontext.

6.1 Den beroende variabeln: välfärdsuppfattning

Med välfärdssyn avses i denna avhandling hur man uppfattar att välfärden bör organiseras eller i vilken riktning reformer av välfärden bör gå. Under de senaste decennierna har utvecklingen inom den offentliga välfärden i hög utsträckning präglats av New Public Management (NPM) och därtill relaterade åtgärder. I kapitel 2 konstaterades att de för denna avhandling centrala begreppsparen inom NPM är offentligt och privat samt koncentrerad och decentralisering.

Det första inslaget i en beskrivning av respondenternas välfärdsuppfattning utgörs av de kommunala aktörernas uppfattning om reformer av den kommunala välfärdsservicen. I denna avhandling används ett enkätmaterial (se avsnitt 5.2) där man ställt frågan: *I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun?*⁴⁴ Enkätfrågan innehåller flera delfrågor om alternativ till reformer och

⁴⁴ Det förekommer en viss variation i enkätfrågornas formuleringar. I beslutsfattarenkäten lyder frågan: I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? (ViLu2015:21) och i invånarenkäten: I många kommuner pågår reformer av servicen och servicenätet. Hur viktiga anser du det följande vara? (Kutu2015:39). I texten används genomgående beslutsfattarenkätens formulering, eftersom denna ligger närmare den finska formuleringen, som är identisk i båda enkäterna: *Monissa kunnissa on käynnissä palveluihin liittyviä uudistuksia. Miten tärkeänä pidät seuraavia asioita oman kuntasi näkökulmasta?*. Betydelsen av denna variation diskuteras närmare i slutet av detta avsnitt.

respondenternas attityd till välfärdsutvecklingen kan studeras separat för varje alternativ. I figur 5 nedan presenteras dessa alternativ enligt dimensionerna offentligt–privat samt koncentration–decentralisering.

Egen produktion och *privata tjänster* kan sägas utgöra ytterpunkterna på skalan offentligt–privat serviceproduktion och därtill ett slags ideologiska motpoler. *Egen produktion* innebär offentlig produktion, ansvar och finansiering medan *privata tjänster* har privatiserat produktionen (jfr Lundqvist 1988). *Servicesedlar* privatiserar valet av serviceproducent, krav om *utökat personligt ansvar* privatiserar det personliga ansvaret och *höjda serviceavgifter* privatiserar finansieringen.

| Offentligt – Privat | Koncentration – Decentralisering |
|----------------------------|---|
| Egen produktion | Närservice |
| Utökat personligt ansvar | Grannkommunens tjänster |
| Servicesedlar | Digitala tjänster |
| Privata tjänster | Kvalitet framför närhet |
| Höjda serviceavgifter | Ambulerande tjänster |

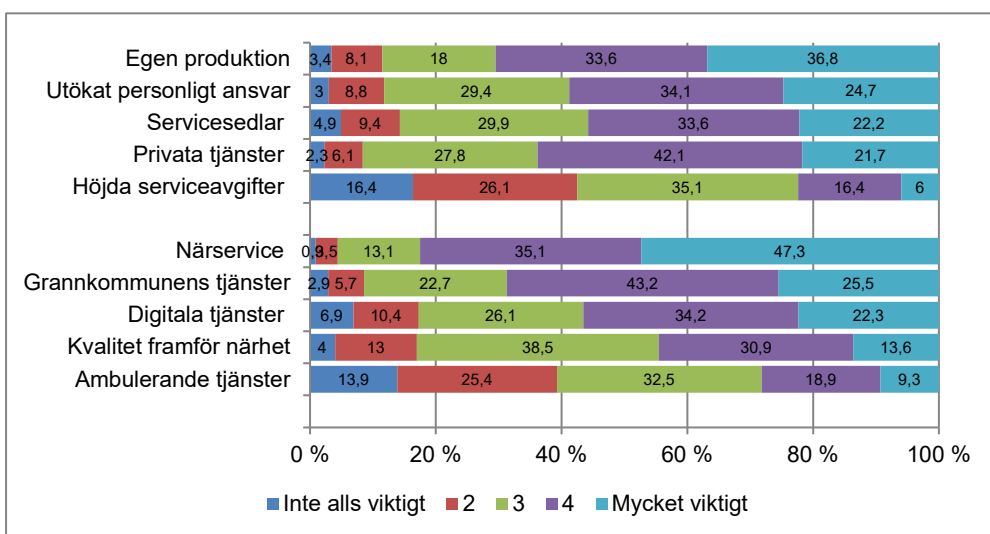
Figur 5: Sammanfattning av relevanta välfärdsreformer enligt dimensionerna offentligt–privat samt koncentration–decentralisering (ViLu2015, Kutu2015)

Dimensionen koncentration kontra decentralisering, eller med andra ord servicens tillgänglighet, syns i sin renaste form i frågan om *närservice*. Närservice är (åtminstone med avseende på avstånd) lättillgänglig och innebär ofta att servicen är decentraliserad till flera små enheter. Ett slags motsats utgör en betoning på *kvalitet framför närhet*, där tjänster av hög kvalitet betraktas som viktigare än avståndet till dem. Denna fråga kan också anses innehålla en underförstådd uppfattning om att små enheter inte självklart lever upp till kraven på god kvalitet och kan därför betraktas som ett uttryck för koncentration. Alternativ som ska garantera tillgången till service trots att den ekonomiska situationen eller kvalitetskrav omöjliggjort närservice är *digitala tjänster* och *ambulerande tjänster*. Ett annat uttryck för tillgänglighet trots behovet av koncentration är möjligheten att smidigt använda *grannkommunens tjänster*.

I figur 6 nedan presenteras en sammanställning av hur respondenterna förhåller sig till dessa välfärdsreformer överlag, därefter görs (i tabellerna 17-26) en analys av hur personer i olika position förhåller sig till respektive alternativ.

Sammantaget ger genomgången i figur 6 vid handen att de flesta reformalternativ uppfattas som *ganska viktiga*. I de fallen har respondenten valt värdet 4 på en skala där värdet 1 står för *inte alls viktigt* och värdet 5 för *mycket viktigt*. Undantagen från detta är delfrågorna om *kvalitet framför närhet*, om *ambulerande tjänster* och om *höjda serviceavgifter*, där fler har valt värdet 3 än värdet 4. Det bör rimligen tolkas som att alla nämnda reformalternativ betraktas som potentiella lösningar, när det gäller att förändra kommunens serviceproduktion, dock så att serviceavgifter inte bör höjas och att garanterat kvalitativa tjänster eller ambulerande service inte prioriteras, ifall det kan leda till att existerande serviceställen dras in. Två andra undantag från att alla reformalternativ betraktas som *viktiga* (4) är delfrågorna om att *behålla servicen i egen regi* samt om *närservice*, som båda uppfattas som *mycket viktiga*.

Genomgången uppvisar inte speciellt tydliga mönster, men utfallet för vissa delfrågor – till exempel skillnaden mellan bedömningarna av delfrågorna om *egen produktion* och *närservice* jämfört med bedömningen av delfrågorna om *ambulerande tjänster* och *högre serviceavgifter* – ger ändå anledning att företa en mer detaljerad granskning av respektive delfråga, i syfte att närmare studera åsiktsskillnaderna mellan grupperna.



Figur 6: Uppfattningar om organisering av välfärd

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Procent. N=13 388–13 661 av 14 141 totalt.

Inledningsvis kan konstateras att ganska exakt 70 procent av respondenterna uppfattar det som viktigt, varav nästan 37 procent som *mycket* viktigt, att behålla servicen i den egna kommunens regi (se tabell 17). Den kommunala produktionen känns välbekant och trygg och verkar vara väl värd att bevara. När man går in på gruppnivå ser man dock att man i olika positioner har olika syn på hur viktigt det är att servicen bevaras i den egna kommunens regi. Nästan tre fjärdedelar av personalen, över 70 procent av kommuninvånarna, hälften av styrelse- och fullmäktigemedlemmarna men bara 41 procent av de ledande tjänstemännen uppfattar det som viktigt att bevara serviceproduktionen som den egna kommunens verksamhet.

Med undantag för de ledande tjänstemännen, uppfattar majoriteten i alla andra grupper att det är viktigt att bevara serviceproduktionen i den egna kommunens regi. Det är därmed de ledande tjänstemännen som är mest öppna för alternativ serviceproduktion. Att personalen i störst utsträckning bedömer den egna kommunens produktion som viktig kan på många sätt betraktas som naturligt – viljan att försvara den egna arbetsplatsens existens och insatser måste betraktas som rimlig. Uppenbart är också att invånarna i gemen – över 70 procent – bedömer den egna kommunens serviceutbud som värt att försvara. Det motsvarar i allt väsentligt tidigare resultat av finländares attityder till välfärdsstaten, i en genomgång av Fredriksson & Martikainen (2008:26–30).

Tabell 17: Uppfattningar om egen produktion i olika positioner

*I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Egen produktion** – Tjänsterna tillhandahålls fortsättningsvis i kommunens regi. Procent.*

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 5,2 | 5,4 | 6,3 | 3,1 | 2,0 | 3,4 | 3,4 |
| 2 | 23,9 | 13,6 | 16,3 | 14,3 | 6,3 | 7,2 | 8,1 |
| 3 | 29,6 | 29,4 | 23,7 | 26,0 | 17,3 | 16,9 | 18,0 |
| 4 | 28,6 | 31,1 | 32,0 | 30,6 | 39,0 | 33,2 | 33,6 |
| 5 | 12,7 | 20,6 | 21,7 | 26,0 | 35,3 | 39,3 | 36,8 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 41,3 | 51,7 | 53,7 | 56,6 | 74,3 | 72,5 | 70,4 |
| N | 213 | 354 | 603 | 392 | 1 340 | 10 694 | 13 596 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 545 personer, 3,9 procent.

Oberoende av hur man förhåller sig till frågan om offentlig kontra privat serviceproduktion finns det en del som anser att välfärdssamhället gått för långt och att människors förmåga att själva bära ansvar för sina angelägenheter har eroderat. De brukar tala för ett ökat individuellt ansvar. Detta tar respondenterna ställning till i frågan om vikten av att kommuninvånarna ges större ansvar för den egna hälsan och välfärden.

Tabell 18: Uppfattningar om ett utökat personligt ansvar i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Utökat personligt ansvar** – Kommuninvånarna ges större ansvar för den egna hälsan och välfärden. Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,9 | 1,4 | 2,7 | 4,0 | 2,2 | 3,2 | 3,0 |
| 2 | 0,9 | 7,6 | 8,1 | 11,4 | 8,1 | 9,1 | 8,8 |
| 3 | 10,4 | 19,8 | 25,6 | 31,1 | 29,4 | 30,3 | 29,4 |
| 4 | 43,6 | 37,7 | 37,4 | 33,1 | 37,4 | 33,3 | 34,1 |
| 5 | 44,1 | 33,4 | 26,2 | 20,5 | 23,0 | 24,2 | 24,7 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 87,7 | 71,1 | 63,6 | 53,6 | 60,4 | 57,5 | 58,8 |
| N | 211 | 353 | 602 | 396 | 1 344 | 10 578 | 13 484 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 657 personer, 4,6 procent.

Av respondenterna uppfattar drygt 58 procent detta som viktigt (se tabell 18). Här finns en betydande spridning i svaren: nästan 88 procent av tjänstemännen, men bara drygt hälften av nämndmedlemmarna uppfattar ett *utökat personligt ansvar* som viktigt. Här kan man ställa sig frågan om alla respondenter lägger in samma betydelse i formuleringen om ansvar.

En annan variant av privatiseringstematiken handlar om privatiseringen av valet av serviceproducent. Frågan som här konkret handlar om servicesedlar (se kapitel 4.2) är i teoretiskt avseende en del av frågan om valfrihet. Här är respondenternas uppdrag att bedöma vikten av möjligheten att välja en skattefinansierad tjänst i kommunal regi, det vill säga antingen en servicesedel till en offentlig eller en privat serviceproducent. Nästan 56 procent av respondenterna finner detta viktigt (se tabell 19). 73 procent av tjänstemännen men under hälften av nämndledamöterna finner detta viktigt. Här ger nämndledamöterna uttryck för mindre intresse än invånarna och personalen.

Tabell 19: Uppfattningar om servicesedlar i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Servicesedlar** – Möjlighet att välja en skattefinansierad tjänst i kommunal regi, dvs. antingen en offentlig eller privat serviceproducent (servicesedel). Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 1,9 | 4,0 | 7,1 | 8,7 | 4,3 | 4,8 | 4,9 |
| 2 | 7,5 | 11,6 | 14,1 | 11,5 | 8,9 | 9,1 | 9,4 |
| 3 | 16,9 | 24,1 | 22,6 | 31,8 | 30,9 | 30,6 | 29,9 |
| 4 | 44,1 | 35,2 | 33,9 | 28,0 | 37,3 | 33,0 | 33,6 |
| 5 | 29,6 | 25,0 | 22,3 | 20,1 | 18,6 | 22,5 | 22,2 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 73,7 | 60,2 | 56,2 | 48,1 | 55,9 | 55,5 | 55,8 |
| N | 213 | 352 | 602 | 393 | 1 343 | 10 516 | 13 419 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 722 personer, 5,1 procent.

Att andelen som här uppfattar valfrihet som viktig är mindre än exempelvis i motsvarande attitydmätningar i Sverige kan bero på att formuleringen av frågan här är specifikt inriktad på just servicesedlar, inte valfrihet i stort. Ur invånarnas synvinkel verkar servicesedlar vara ett enkelt sätt att själv få styra över vem som producerar den service man använder. Mot bakgrunden av att servicesedlar är betydligt mer komplicerat i praktiken än i teorin (åtminstone som denna valfrihet hittills verkställts i Finland) är det kanske naturligt att de egentligen inte är så frekvent förekommande (Anttiroiko 2010:55).

Ur personalens synvinkel innebär ett omfattande valfrihetssystem, under förutsättning att det faktiskt innehåller både offentliga och privata alternativ, att invånarna ges möjlighet att välja bort den service kommunen själv producerar, vilket är att utsätta sig för bedömning och möjligheten att bli underkänd. Om därtill många invånare väljer andra producenter riskerar man dessutom att den kommunala servicen försvinner ur utbudet.

Privatiseringstematikens mest tydliga fråga är möjligheten att smidigt använda också service som produceras av företag eller tredje sektorns organisationer. Av respondenterna totalt uppfattar 63 procent detta som *viktigt* (se tabell 20) men andelen varierar mellan grupperna. Hela 84 procent av tjänstemännen, medan bara 62 procent av invånarna finner detta viktigt.

Med hänvisning till att frågan om privata tjänster ofta framställs som mer utpräglad ideologisk än andra flexibilitetsskapande alternativ – och mot bakgrunden av resultaten i tabell 17 om vikten av kommunens egen produktion – kan man uppfatta det som intressant att de flesta ändå uppfattar möjligheten att använda privata eller tredje sektorns tjänster som viktiga. Å ena sidan tyder det nämligen på att frågan är mindre ideologiskt laddad än man ibland förväntar sig – å andra sidan måste man komma ihåg att privata tjänster inte är någon nyhet på det finländska kommunfältet (jfr Anttiroiko 2010). Därtill kan man påtala att frågans formulering försvårar en granskning av den ideologiska dimensionen, eftersom den inte gör skillnad mellan icke-vinstdrivna organisationer och företag som verkar i vinstsyfte. Den djupaste konflikten i denna fråga torde nämligen handla om möjligheten att kunna göra ekonomiska vinster inom verksamheter med offentlig finansiering, inte om huruvida aktören är offentlig eller icke-offentlig. Betydligt fler torde acceptera organisationer inom tredje sektorn som serviceproducenter, än privata företag. Liknande resultat, att politiker är mer positivt inställda till privatisering inom äldreomsorgen än invånare och personalen inom äldreomsorgen, presenteras i Sverige (Szebehely 2011:230).

Tabell 20: Uppfattningar om privata tjänster i olika positioner

*I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Privata tjänster** – Möjlighet att smidigt använda också de tjänster som organisationer och företag erbjuder. Procent.*

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,0 | 0,3 | 1,8 | 1,5 | 0,7 | 2,6 | 2,3 |
| 2 | 1,9 | 3,2 | 5,5 | 5,1 | 4,8 | 6,6 | 6,1 |
| 3 | 13,7 | 20,1 | 21,1 | 24,2 | 27,7 | 28,8 | 27,8 |
| 4 | 50,2 | 49,4 | 46,7 | 46,6 | 47,8 | 40,6 | 42,1 |
| 5 | 34,1 | 27,0 | 24,9 | 22,6 | 18,9 | 21,4 | 21,7 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 84,3 | 76,4 | 71,6 | 69,2 | 66,7 | 62 | 63,8 |
| N | 211 | 348 | 602 | 393 | 1 345 | 10 567 | 13 466 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 675 personer, 4,8 procent.

Ett större ansvar för välfärden kunde handla om att den privata finansieringens andel av kostnaderna för välfärden skulle vara större än idag. En fråga på detta tema utreder vikten av att användar- och serviceavgifter tas i bruk eller höjs i den kommunala servicen. Endast 22

procent av respondenterna finner detta som viktigt, medan hela 42 procent bedömer detta som oviktigt (se tabell 21). Även här är spridningen mellan uppfattningarna betydande – 58 procent av tjänstemännen men bara 20 procent av personalen och invånarna uppfattar detta som viktigt.

Sammantaget förefaller det uppenbart att efterfrågan på mer privata alternativ inte inbegriper en vilja till mer privat finansiering. Sammantaget är det också tydligt att de ledande tjänstemännen bedömer alternativ som innebär ett större privat inslag som viktigare än politikerna, som i sin tur bedömer dem som viktigare än invånarna och personalen. Bland politikerna bedömer styrelseledamöterna de privata alternativen som viktigare än fullmäktigledamöterna, som i sin tur bedömer dem som viktigare än nämndmedlemmarna. Dessa uppfattningar tyder på att det finns stöd för föreställningen att uppdraget spelar en roll för åsikten.

Tabell 21: Uppfattningar om höjda serviceavgifter i olika positioner

*I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Höjda serviceavgifter – Användar-/serviceavgifter tas i bruk eller höjs i den kommunala servicen**. Procent.*

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 1,9 | 9,8 | 12,6 | 15,5 | 13,4 | 17,6 | 16,4 |
| 2 | 11,4 | 27,3 | 25,2 | 22,9 | 30,5 | 26,0 | 26,1 |
| 3 | 28,4 | 24,4 | 30,7 | 36,9 | 35,6 | 35,7 | 35,1 |
| 4 | 43,6 | 26,7 | 24,4 | 18,3 | 15,7 | 15,0 | 16,4 |
| 5 | 14,7 | 11,8 | 7,1 | 6,4 | 4,8 | 5,7 | 6,0 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 58,3 | 38,5 | 31,5 | 24,7 | 20,5 | 20,7 | 22,4 |
| N | 211 | 348 | 603 | 393 | 1 341 | 10 530 | 13 426 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 715 personer, 5,1 procent.

Inom dimensionen koncentration–decentralisering handlar den första frågan om närservice. Över 80 procent av alla respondenter, ser det som viktigt – och hela 47 procent som *mycket* viktigt – att servicen erbjuds så nära hemmet som möjligt (se tabell 22).

Tabell 22: Uppfattningar om närservice i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av **Närservice** – Tjänsterna tillhandahålls så nära hemmet som möjligt (närskolor, hälsocentraler osv.). Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,9 | 1,1 | 0,8 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,9 |
| 2 | 18,9 | 5,1 | 7,3 | 6,3 | 3,0 | 2,9 | 3,5 |
| 3 | 32,5 | 19,0 | 18,0 | 19,0 | 11,1 | 12,3 | 13,1 |
| 4 | 28,8 | 41,5 | 42,7 | 39,1 | 37,4 | 34,2 | 35,1 |
| 5 | 18,9 | 33,2 | 31,1 | 35,3 | 47,7 | 49,6 | 47,3 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 47,7 | 75,7 | 74 | 74,4 | 85,1 | 83,8 | 82,4 |
| N | 212 | 352 | 604 | 394 | 1 350 | 10 749 | 13 661 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 480 personer, 3,4 procent.

Över 80 procent av invånarna och personalen och ca tre fjärdedelar av politikerna betonar vikten av *närservice*, medan färre än hälften av tjänstemännen instämmer. Att nästan hälften av respondenterna betraktar det som *mycket viktigt* att servicen erbjuds nära hemmet visar tydligt att närservice betraktas som viktigt. Det gör dock inte kommunernas situation enklare, när den kommunala servicen ska (om)planeras och dimensioneras. En av de största trenderna inom hela den offentliga och, som en del av den, den kommunala sektorn är tendensen att koncentrera serviceproduktionen till större enheter. Denna koncentration eller centralisering görs av flera olika skäl. Ett vanligt skäl är hopp om att stordriftsfördelar ska avspeglas i form av minskade utgifter, eftersom små enheter ofta är dyrare i drift. Ett annat vanligt skäl är förändrade krav och normer kring enhetens professionella sammansättning⁴⁵, både som en följd av ändringar i lagstiftning men också på grund av förändrade uppfattningar om vad som är en rimlig servicenivå. Ett tredje skäl är att serviceutbudets geografiska förutsättningar förändrats på grund av flyttrörelser (i praktiken befolkningsminskning), urbanisering eller

⁴⁵ Ett exempel på det är lagen om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna (210/2010), som stadgar att landsbygdsförvaltningen förutsätter om ett visst underlag av personer och ett visst antal anställda och därmed i praktiken innebär en centralisering. Ett annat exempel är lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009) som förutsätter att uppgiften organiseras i enheter med en personal som motsvarar minst 10 årsverken (2 §). Det kanske mest kända exemplet var den temporära lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), som stadgade om större samarbetsområden inom primärvården och yrkesutbildningen.

kommunsammanslagningar. Vid kommunsammanslagningar, där denna fråga får särskild aktualitet, har man sett relativt lite centralisering av service under de första åren, medan man med fler års perspektiv kunnat konstatera att servicen småningom koncentreras till den nya ortens centralort (Meklin & Pekola-Sjöblom (red.) 2013:26, Harjula et al. 2017). Bakom denna utveckling ligger dock inte nödvändigtvis sammanslagningen i sig (i bemärkelsen att den nya kommunen aktivt skulle ha fatta beslut om att koncentrera service), utan oftare förändringar i lagstiftning, normer och nationella rekommendationer som i praktiken lett till en koncentration (jfr Meklin & Pekola-Sjöblom (red.) 2013:26).

Koncentration av service kan leda till att avstånden mellan olika servicepunkter blir långa. Med tanke på Finlands vidsträckta geografi kan det påverka tillgången till service. Å andra sidan lever vissa delar av befolkningen ett rörligt liv, där man korsar kommungränser varje dag. För dem kan det betraktas som både en praktiskt och principiell begränsning att vara hänvisad enbart till den egna kommunens serviceutbud. Ur kommunernas synvinkel varierar omständigheterna runt detta korstryck, det samtida behovet av närservice, större enheter och mer flexibel service, dessutom beroende på vilken serviceform det råkar gälla. För koncentration av allmän förvaltning, hälsovårdscentraler, barnrådgivningar och centralkök gäller diskussionen en uppsättning av motiveringar. För när- eller byskolor, som utgör en helt egen fråga när det gäller närservice, gäller delvis en annan. Därmed torde strävanden att koncentrera grundskolor utgöra de svåraste frågorna på närserVICETEMAT, eftersom de väldigt lätt blir en blandning inte bara av stordrift, avstånd och effektivitet, utan därtill också pedagogiska ideal, tradition och identitet⁴⁶.

Ur invånarnas synvinkel varierar behovet av närservice naturligt nog enligt ålder, till exempel så att vikten av lättillgänglig service ökar med stigande ålder.

Ett alternativ som möjligen kunde tillgodose tillgången till service samtidigt som behoven av flexibilitet eller koncentration beaktas är möjligheten att smidigt använda också *grannkommunens service*. Av respondenterna uppfattar 68 procent detta som viktigt, varav dock bara 25 procent som mycket viktigt (se tabell 23). Här är spridningen i de olika gruppernas

⁴⁶ För två studier av skolnäten ur kommunal – inte pedagogisk – synvinkel, inkluderande bland annat indelning enligt kommuntyp (stad eller landsbygd), skolnätets relation till det övriga servicenätet samt avstånd och transporter, se Tantarimäki & Törhönen (2016a, 2016b).

uppfattning betydligt mindre. Över 80 procent av styrelse- och fullmäktigeledamöterna ser detta som viktigt, medan strax under 70 procent av invånarna och personalen instämmer.

I många sammanhang finns redan möjligheter att använda grannkommunernas service, till exempel gällande undervisning, för barn som har närmare till grannkommunens skola eller andra liknande situationer. Det här är dock också en typ av reformalternativ som låter enkelt och självklart rimligt, där det således är lätt att uppfatta alternativet som viktigt, men där små skillnader, till exempel i kriterier för serviceanvändning, kan skapa en del grus i maskineriet i praktiken. Smidigheten är större i teorin än i praktiken.

Tabell 23: Uppfattningar om grannkommunens tjänster i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av Grannkommunens tjänster – Möjlighet att smidigt använda också grannkommunernas tjänster. Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 0,8 | 1,7 | 3,4 | 2,9 |
| 2 | 2,8 | 0,3 | 3,2 | 2,6 | 5,8 | 6,2 | 5,7 |
| 3 | 16,4 | 17,1 | 16,3 | 19,6 | 23,1 | 23,4 | 22,7 |
| 4 | 54,0 | 58,4 | 55,4 | 51,3 | 46,2 | 41,1 | 43,2 |
| 5 | 25,8 | 23,4 | 24,7 | 25,8 | 23,2 | 25,9 | 25,5 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 79,8 | 81,8 | 80,1 | 77,1 | 69,4 | 67 | 68,8 |
| N | 213 | 351 | 603 | 392 | 1 348 | 10 623 | 13 530 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 611 personer 4,3 procent.

Idag försöker man allt mer tillgodose behovet av nära och lättillgänglig service i form av digital eller nätbaserad service. Av respondenterna finner 56 procent möjligheten att smidigt använda allt mer täckande *digitala tjänster* som viktig (se tabell 24). Också här finns betydande skillnader gällande hur grupperna bedömer vikten av digitaliseringen. Hela 93 procent av tjänstemännen, men bara strax över hälften av invånarna, uppfattar digitala tjänster som viktiga.

Att bedömningen av vikten av digitala tjänster varierar så stort bör rimligen kunna betraktas som ett uttryck för den omtalade *digitala klyftan* (jfr Norris 2001). Samtidigt är det givetvis ett naturligt resultat – de som har som

uppdrag att göra service mer tillgänglig och mer kostnadseffektiv och dessutom själva hela tiden använder digitala lösningar, uppfattar dem som viktigare än de som inte är så väl bevandrade i den digitala världen.

Ett sätt att utröna hur man ser på reformer av kommunal service är att ställa frågan om någonting önskvärt och *samtidigt* tala om en trolig, men möjligen mindre önskvärd, följd av prioriteringen. Det gör man i de två villkorade frågeställningar respondenterna har fått ta ställning till. Den första är frågan om vikten av att säkerställa mångsidiga och högklassiga tjänster, *även* om det innebär att serviceställen dras in. Respondenterna uttrycker viss tveksamhet: bara 44 procent betraktar detta som viktigt och nästan 39 procent väljer skalans neutrala mellanalternativ (se tabell 25).

Tabell 24: Uppfattningar om digitala tjänster i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av Digitala tjänster – Möjlighet att smidigt använda allt mer täckande digitala tjänster. Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,0 | 0,6 | 1,0 | 1,0 | 3,1 | 8,4 | 6,9 |
| 2 | 0,5 | 3,1 | 4,1 | 7,1 | 9,6 | 11,5 | 10,4 |
| 3 | 6,1 | 14,2 | 18,3 | 23,1 | 29,3 | 27,0 | 26,1 |
| 4 | 38,0 | 48,6 | 43,8 | 40,4 | 37,5 | 32,5 | 34,2 |
| 5 | 55,4 | 33,5 | 32,7 | 28,4 | 20,6 | 20,7 | 22,3 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 93,4 | 82,1 | 76,5 | 68,8 | 58,1 | 53,2 | 56,5 |
| N | 213 | 352 | 605 | 394 | 1 339 | 10 485 | 13 388 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 753 personer, 5,3 procent.

Här finns en alldeles en betydande skillnad mellan å ena sidan tjänstemännen, av vilka 80 procent betonar kvalitet framför närhet och å andra sidan alla andra grupper, av vilka (bara) 51 procent av fullmäktigeledamöterna och 42 procent av personalen (och de andra grupperna däremellan) instämmer.

Det här kan inte tolkas som annat än en kraftig signal om att närservice betraktas som viktigt av de flesta kommunala aktörer, men också som att tjänstemännen ser god service som viktigt och det kan de knappast klandras för. Möjligen är det, för andra än tjänstemännen, svårt att tänka sig att service kunde vara av så bra kvalitet att det skulle uppväga indragna serviceställen?

Tabell 25: Uppfattningar om kvalitet framför närhet i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av *Kvalitet framför närhet* – Säkerställande av mångsidiga och högklassiga tjänster även om det innebär att serviceställen dras in. Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 0,5 | 1,1 | 1,5 | 2,5 | 3,5 | 4,4 | 4,0 |
| 2 | 4,7 | 13,3 | 12,6 | 13,7 | 12,7 | 13,2 | 13,0 |
| 3 | 14,5 | 36,3 | 34,3 | 41,0 | 41,7 | 38,7 | 38,5 |
| 4 | 52,3 | 34,0 | 40,8 | 29,9 | 30,2 | 30,0 | 30,9 |
| 5 | 28,0 | 15,3 | 10,8 | 12,9 | 11,9 | 13,7 | 13,6 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 80,3 | 49,3 | 51,6 | 42,8 | 42,1 | 43,7 | 44,5 |
| N | 214 | 353 | 603 | 395 | 1 344 | 10 513 | 13 422 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 719 personer, 5,1 procent.

Den andra villkorade frågan, fortfarande på koncentrations-, tillgänglighets- och flexibilitetstemat, handlar om vikten av *ambulerande tjänster* (till exempel hälsobussar), även om det innebär att fasta serviceställen dras in. Frågans formulering tvingar således fram en prioritering mellan å ena sidan tillgänglighet och å andra sidan försvar av rådande servicestruktur. Ca 28 procent av respondenterna uppfattar en ökning av de ambulerande tjänsterna som viktigt, medan hela 39 procent betraktar detta som oviktigt (se tabell 26). Nästan 70 procent av tjänstemännen, men under 30 procent av personalen och invånarna uppfattar en utbyggnad av ambulerande tjänster som viktig, även om det kan leda till att fasta serviceställen indras.

Tabell 26: Uppfattningar om ambulerande tjänster i olika positioner

I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt). (ViLu2015:21, Kutu2015:39). Respondenternas bedömning av *Ambulerande tjänster* – Mera ambulerande tjänster (bl.a. hälsobussar), även om det innebär att fasta serviceställen dras in. Procent.

| | Tjänstemän | Styrelse | Fullmäktige | Nämnd | Personal | Invånare | Alla |
|--------------|------------|----------|-------------|-------|----------|----------|--------|
| 1 | 2,4 | 5,7 | 4,6 | 4,6 | 10,8 | 15,7 | 13,9 |
| 2 | 11,4 | 13,4 | 15,9 | 20,9 | 28,3 | 26,4 | 25,4 |
| 3 | 16,7 | 29,7 | 29,7 | 31,0 | 31,6 | 33,2 | 32,5 |
| 4 | 41,9 | 33,7 | 35,5 | 28,0 | 19,6 | 16,6 | 18,9 |
| 5 | 27,6 | 17,4 | 14,3 | 15,5 | 9,6 | 8,1 | 9,3 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 4+5 | 69,5 | 51,1 | 49,8 | 43,5 | 29,2 | 24,7 | 28,2 |
| N | 210 | 350 | 603 | 393 | 1 346 | 10 558 | 13 460 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N totalt = 14 141. Bortfall 681 personer, 4,8 procent.

Det är sannolikt befogat att betona bisatsen "*även om det innebär att fasta serviceställen indras*" i tolkningen av hur de olika grupperna ser på ambulerande tjänster. Det är osannolikt att politiker, personal och invånare skulle se ambulerande tjänster som oviktiga, men de uppväger inte förlusten av service på nära avstånd (jfr tabell 22, där bedömningen av närtjänster uppvisar samma mönster, men i motsatt riktning). Ambulerande tjänster uppfattas med andra ord inte ersätta fasta servicepunkter.

Sammantaget uppvisar alternativen som samlar olika uttryck för dimensionen koncentration–decentralisering ett likartat mönster, som för dimensionen offentligt–privat. De ledande tjänstemännen bedömer alternativ som innebär en större flexibilitet och därmed en potentiell möjlighet till koncentration som viktigare än politikerna, som i sin tur bedömer dem som viktigare än invånarna och personalen. Bland politikerna syns i denna dimension ett mindre tydligt åsiktsmönster än för dimensionen offentligt–privat. Invånarnas och personalens försvar av *närservice* är övertygande.

När man, slutligen, granskar attityderna för alla grupper på en gång (tabellerna 17-26), framträder en del nämnvärda mönster. I regel ligger uppfattningarna hos de ledande tjänstemännen och invånarna längst från varandra. Man kunde uttrycka skillnaden som att tjänstemännen *vill mest* när det gäller reformerna av välfärdsservice, medan invånarna *vill minst*. Störst är skillnaderna när det gäller *digitala tjänster* och *ambulerande tjänster*, stora också gällande *privata tjänster* och *servicesedlar* samt minst när det gäller *grannkommunens tjänster*.

I de flesta frågor bildas grupperingar, men grupperingarna varierar mellan olika frågor. I alla frågor bildar tjänstemännen en helt egen kategori. Ibland bildar uppfattningarna om reformalternativen en (mer eller mindre tydligt) fallande skala, till exempel gällande *digitala tjänster*, så att tjänstemännen värderar alternativet som viktigast och där varje aktörskategori därefter bedömer alternativet som något mindre viktigt än den föregående kategorin. På samma sätt fungerar även *ambulerande tjänster*, *privata tjänster* samt *höjda serviceavgifter*.

I några fall ligger de tre politikergruppernas uppfattningar på samma nivå och på en annan nivå än både tjänstemännen samt personalen och invånarna. Det gäller till exempel *egen produktion*, *närservice* och *ambulerande tjänster*. I andra fall ligger någon av politikergruppernas uppfattning närmare invånarnas, till exempel gällande *koalitet framför närhet*.

Personalen och invånarna har ofta samma uppfattning, så att deras uppfattning ligger på nästan samma nivå och på en annan nivå än de övriga gruppernas uppfattning. Gällande *digitala tjänster, ambulerande tjänster* och *privata tjänster* är skillnaden mellan hur stor del av personalen och invånarna som finner frågorna som viktiga något större, 4,5–4,9 procentenheter. Det är ingen stor skillnad, men den är signifikant. I alla dessa fall är invånarna mindre tilltalade än personalen, men i de två förstnämnda fallen ligger personalens och invånarnas uppfattning ändå sammantaget på en distinkt avvikande nivå, i förhållande till alla andra.

Personalen är den grupp som, efter invånarna, oftast är minst intresserad av de flesta reformalternativ. Det kan man tolka som relativ nöjdhet med servicen som den är, eller som ovilja att ändra på den kommunala servicen enligt de alternativ som presenteras här. Personalen är också den grupp som mest av alla vikt lägger att servicen görs som *egen produktion*, erbjuds som *närservice* och som minst av alla betonar *kvalitet framför närhet*. Som kuriosum kan noteras av personalen i högre utsträckning än invånarna och nämndmedlemmarna uppfattar att kommuninvånarna kunde bära ett större personligt ansvar för sin hälsa och välfärd (se tabell 18).

Bland personalen ser man således föga förändringsvilja, åt något håll överhuvudtaget. Meklin & Pekola-Sjöblom (2013:55) konstaterar att det har visat sig vara en stor utmaning för kommunerna att på rätt sätt informera hela personalen om kommunstrukturreformer. Informationen till de anställda om förändringar i arbetet som föranleds av kommunstrukturreformen har varit knapp och personalen har inte haft tillräckligt möjligheter att delta i planeringen av reformen (Jokinen et al. 2011:28, Jokinen & Heiskanen 2013:36ff). Ju lägre ner i den kommunala organisationens hierarki, desto mindre är kunskapen om och deltagandet i reformen (Jokinen et al. 2011:29). Meklin & Pekola-Sjöblom (2013:55) påtalar att dessa realiteter måste utgöra grunden för alla andra observationer kring personalens roll.

Svaren på enkätfrågor av en viss typ bildar ofta någon form av mönster. En logisk fortsättning, när man granskar attitydfrågor av den typ som här är aktuell, är att studera huruvida de frågor som teoretiskt hör ihop också empiriskt bildar helheter eller om det finns något annat mönster som egentligen är uttryck för någon annan, bakomliggande dimension. Frågor som bildar sådana helheter, teoretiska eller faktiska bakomliggande fenomen, kan samlas till index, som kan användas i de fortsatta analyserna kan användas som beroende variabel (eller variabler) (Esaiasson et al. 2007, Hjerm

et al. 2014). En av fördelarna med index jämfört med enskilda enkätfrågor är att de senare ibland kan påverkas starkt av hur man förhåller sig till just dem. Här kan till exempel effekter av ordval eller aktuella frågor slå igenom. Ur rent statistisk synvinkel är index därtill ofta lättare att hantera, eftersom de kan bilda intervall- eller kvotskalor, medan enkätfrågor ofta är på ordinalskalenivå (t.ex. Hjerm et al. 2014:96). Man kan mäta huruvida indexets olika komponenter faktiskt fångar upp någon bakomliggande omständighet (med andra ord, indexets reliabilitet) till exempel genom Cronbachs alfavärde⁴⁷, som är ett sammanfattande mått på hur variabler korrelerar med varandra (Esaiasson et al. 2007:437). Alfavärdena i ett index bör som tumregel överskrida åtminstone 0,7 (Esaiasson et al. 2007:437).

Ett index som skulle motsvara alternativen för dimensionen offentligt–privat ger ett alfavärde om ,435 och ett index motsvarande alternativen för dimensionen koncentration–decentralisering ger ,505 (ej i tabell). Ingen av dessa teoretiska helheter utgör således någon bra grund för ett index.

Eftersom de teoretiska dimensionerna inte bildar välmotiverade helheter är följande steg att utföra en faktoranalys av det empiriska materialet, för att se om frågorna i materialet bildar helheter som kunde antyda någon bakomliggande logik.

En faktoranalys av de olika alternativen för välfärdsorganisering resulterar i korthet i att enkätfrågan om reformalternativ visserligen sönderfaller i tre faktorer, som sammanlagt förklarar ca 55 procent av variationen, men av dessa faktorer kommer ingen upp i ett acceptabelt alfavärde. Den första faktorn består av grannkommunens tjänster, digitala tjänster och privata tjänster och ger ett alfavärde om ,632. Den andra faktorn bildas av ambulering tjänster, kvalitet framför närhet, servicesedlar, utökat personligt ansvar och höjda serviceavgifter och ger ,646 och den tredje faktorn utgör av egen produktion och närservice och ger också värdet ,646 (ej i tabell). Ett annat alternativ är att utgå från motsatt håll i indexkonstruktionen och då utgå från att alla variabler i frågan om reformer

⁴⁷ Värdet varierar mellan 0 och 1 och ju högre värde, desto högre internkorrelationer och desto större anledning att tro att komponenterna faktiskt mäter samma underliggande endimensionella begrepp (Esaiasson et al. 2007:437).

av service potentiellt kunde uttrycka ett slags reformvilja. Inte heller här når alfavärdet över 0,7, utan det stannar vid ,654 (ej i tabell)⁴⁸.

Slutsatsen är att frågorna sammantaget inte verkar bilda några självklara helheter, som kunde utgöra underlag för ett index. I de återstående analyserna utgörs avhandlingens beroende variabel därför av tre olika variabler (delfrågor), som studeras som olika uttryck för välfärdssyn.

Eftersom den dominerande skiljelinjen i välfärdsproduktion på senare tid har handlat om offentligt och privat väljs variablerna egen produktion och privata tjänster som uttryck för denna skiljelinje. Man kan uppfatta dessa variabler som ett slags motpoler, eftersom den kommunala serviceproduktionen betonas i den ena och möjligheten att använda privata tjänster i den andra.

Här kan man invända att en regelrätt motsatsfråga skulle ha formulerats som en önskan om att kommunen ska gå in för privata tjänster istället för den kommunala serviceproduktionen. Frågorna om egen produktion och privata tjänster är således inte uttryck för samma fenomen, vilket också syns i sambandsanalyser. Internkorrelationen går i rätt riktning – en betoning på egen produktion innebär att privata tjänster ses som oviktiga – men är relativt svag, $-0,033^{**}$.

Rent praktiskt är det, dessutom, fullt möjligt att tycka att servicen fortfarande bör produceras i kommunens egen regi samtidigt som man tycker att användningen av privata tjänster borde vara smidig. I alla resonemang här bortses från det faktum att frågan omtalar tjänster som **organisationer** och företag erbjuder. Det är möjligt att på ideologiska grunder förhålla sig olika till tjänster som produceras av den tredje sektorn jämfört med vinstdrivna företag (vilket diskuterades i samband med tabell 20).

Den andra dimensionen i serviceproduktion som här behandlats är balansen mellan koncentring och decentralisering. Här ingår frågan om närservice som mycket central, eftersom analyserna hittills med önskvärd tydlighet visat att betydelsen av närservice inte kan underskattas (jfr tabell 22).

Frågorna om egen produktion och närservice följer samma svarsmönster, men ligger i teoretiskt hänseende i olika dimensioner, så att egen

⁴⁸ Ett index som skulle ha samlat *smidighetsfrågorna* (3 (*grannkommunens tjänster*), 4 (*digitala tjänster*), 5 (*ambulerande tjänster*), 7 (*privata tjänster*) och 8 (*servicesedlar*)) ger det högsta alfavärde som nåtts i detta sammanhang (,674) men det faller något utanför frågeställningen.

produktion rör frågan om offentligt och privat medan närservice är en fråga om koncentration–decentralisering eller tillgänglighet (jfr avsnitt 2.3).

Här är det rimligt att ställa frågan om varför frågebatteriets övriga delfrågor inte ingår bland de beroende variabelerna. Teoretiskt sett är frågorna om servicesedlar, utökat personligt ansvar samt höjda serviceavgifter också uttryck för dimensionen offentligt–privat. Eftersom denna avhandling inriktas på attityder till serviceproduktion ligger det egna ansvaret och serviceavgifterna dock utanför fokus. Motiveringen till betoningen på serviceproduktion är att en avhandling om attityder hos kommunala aktörer rimligen bör handla om attityder till saker som de kommunala aktörerna själva har att fatta beslut om. Både när det gäller servicesedlar, utökat personligt ansvar och serviceavgifter lägger lagstiftningen begränsningar för vilka beslut kommunerna kan fatta. Frågan om servicesedlar är dock klart en fråga om serviceproduktion. Att denna ändå inte betraktas som relevant här – trots att den i princip förkroppsligar den dimension av valfrihet som också betraktas som viktig inom NPM – beror (förutom det som nämndes ovan) dels på att avhandlingen (i Anttiroikos (2010:55) termer) är mer inriktad på utbudsrelaterad än efterfrågestyrd serviceproduktion och dels på att omfattningen av servicesedlarna hittills varit så specifik och så liten (jfr avsnitt 4.2), att det i praktiken är att betrakta som ett marginalfenomen.

Man kan också argumentera för att *grannkommunens tjänster, digitala tjänster, ambulerande tjänster* samt *kvalitet framför närhet* bör kunna ses som uttryck för dimensionen koncentration–decentralisering. Att valet ändå fallit på *närservice* har flera olika orsaker. *Digitala tjänster* och *ambulerande tjänster* är förvisso en fråga om serviceproduktion, men det finns flera områden av den centrala välfärdsservicen som inte kan genomföras digitalt eller genom tillfälliga besök och därmed är dessa tjänster att betrakta som komplement snarare än alternativ. Frågan om möjligheten att smidigt använda *grannkommunens tjänster* kan rimligen inte betraktas som ett huvudsakligt alternativ i en kommuns arsenal av eventuella reformer av serviceproduktionen. Då kvarstår frågan om *kvalitet framför närhet*, som möjligen kan ses som ett slags motsats till frågan om närservice, men som på grund av kvalitetsaspekten för diskussionen åt ett annat håll än det som här betraktats som relevant. Frågan om vad kvalitet är, i kommunal serviceproduktion, och hur den ska mätas är dock i sig både mångbottnad och intressant.

Sammanfattningsvis konstateras därmed att avhandlingens beroende variabel är välfärdssyn. Välfärdssyn operationaliseras här genom

respondenternas svar på tre olika frågor om alternativ för reformer av den kommunala välfärdsservicen. Dessa frågor är:

- * Egen produktion (*Tjänsterna tillhandahålls fortsättningsvis i kommunens regi.*),
- * Närservice (*Tjänsterna tillhandahålls så nära hemmet som möjligt.*) samt
- * Privata tjänster (*Möjlighet att använda också tjänster som organisationer och företag erbjuder.*)

Att formulera enkätfrågor på ett sådant sätt att den som svarar på frågorna faktiskt besvarar de frågor som enkätmakaren ställer är en konst. Frågornas utformning kan anses vara enkätundersökningars största potentiella felkälla (Esaiasson et al. 2007:272). Ordval och formuleringar riskerar leda respondenternas svar i olika riktningar (jfr Esaiasson et al. 2007:273). Om man dessutom skall översätta enkäter, som i det här fallet, där enkäten översatts från finska till svenska, finns det en risk för små betydelseförskjutningar.

Den överordnade frågan om de välfärdsattityder, som här bildar beroende variabel, innehåller ingredienser som tarvar en närmare diskussion. I avsnitt 5.2 framkom att enkätundersökningarna som här använts härstammar från två olika enkäter (till beslutsfattare och till kommuninvånare) och att de frågor som här används huvudsakligen är sådana frågor som förekommer i båda enkäterna. Den överordnade frågan om välfärdsattityder (liksom en del av svarsalternativen) lyder dock något olika i olika enkäter på svenska. Beslutsfattarnas enkätfråga lyder 'I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun?' (ViLu2015:21). I invånarenkäten lyder frågan: 'I många kommuner pågår reformer av servicen och servicenätet. Hur viktiga anser du det följande vara?' (Kutu2015:39). På finska är formuleringen identisk: '*Monissa kunnissa on käynnissä palveluihin liittyviä uudistuksia. Miten tärkeänä pidät seuraavia asioita oman kuntasi näkökulmasta?*'. Här bör man således avgöra vilken betydelse man skall tillmäta skillnaden i den svenska översättningen.

Betydelsen för avhandlingens resultat torde vara ringa. Av de inalles 14 141 respondenterna är 90,1 procent finskspråkiga (N=12 736) och 9,7 procent svenskspråkiga (N=1 367). 38 personer (0,2 procent) har något annat modersmål än finska och svenska. De svenskspråkiga som fyllt i

beslutsfattarenkäten är 185 personer. Det utgör 11,8 procent av beslutsfattarna (N= 1575) eller 1,31 procent av alla 14 141 respondenter.

Det är alltså 185 personer som enligt egen uppgift har svenska som modersmål och som möjligen fyllt i enkäten på svenska. Beslutsfattarmaterialet har insamlats genom öppen svarslänk och databasen saknar uppgifter om på vilket språk frågorna besvarats. Det är mer sannolikt att en svenskspråkig person fyllt i en finsk enkät än tvärtom. Av de ca 185 personer som besvarat beslutsfattarenkätens fråga i språkdräkten 'I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun?' (ViLu 2015:21)⁴⁹ hör 121 personer (65,4 procent) till Svenska folkpartiet. En jämförelse av svarmönster – för att utvärdera effekten av skillnaden i formulering – blir därför snart sagt omöjlig, eftersom N är litet och snedfördelat.

Skillnaden i formulering är relevant eftersom beslutsfattarenkätens fråga 'I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun?' (ViLu 2015:21), om man läser den lösryckt ur sitt sammanhang, kan uppfattas både som en fråga om respondentens egna attityder till välfärdsalternativ i hemkommun eller som en fråga om sakinformation gällande hur man inom kommunen prioriterat olika reformer.

Den svarandes tolkning av enkätfrågor påverkas av deras placering i helheten (Esaiasson et al. 2007:271, 280). I beslutsfattarenkäten förekommer denna fråga i ett avsnitt som handlar om *utveckling av den kommunala verksamheten och demokratin* och följer omedelbart på två enkätfrågor som innehåller formuleringen '*hur förhåller du dig till...*'. I sin kontext är det rimligt att utgå från att respondenterna uppfattat att man också i denna enkätfråga efterfrågar deras attityder. (I invånarenkäten, liksom i de finska versionerna, tydliggör formuleringen '*anser du*' genast att det handlar om respondentens egen uppfattning.)

Trots skillnaden i formulering är det rimligt att utgå från att de respondenter som fyllt i beslutsfattarenkäten på svenska har uppfattat frågan på samma sätt som de andra respondenterna. De empiriska analyserna som presenterats ovan stöder denna tolkning, eftersom de i allt väsentligt upprepar samma mönster som tidigare presenterats i

⁴⁹ Trots att antalet svenskspråkiga som ifyllt beslutsfattarenkäten är så mycket mindre än de som fyllt i invånarenkäten används här den svenska formuleringen i beslutsfattarenkäten, eftersom den ligger närmare den finska.

undersökningar av välfärdsattityder (Fredriksson et al. 2009, Martikainen 2009, Nilsson 2008, även Svallfors 2013).

6.2 Bivariata analyser

Genomgången av reformalternativen för organisering av välfärden i kapitel 6.1 har gjorts genom korstabulering av respektive reformalternativ och den oberoende variabeln position. Det är följdriktigt att beskrivande analyser också av de övriga oberoende variabelernas relation till välfärdssyn presenteras. Här redovisas därför genom korstabeller för sambanden mellan de tre beroende variabelerna och respondenternas partipreferens (i tabell 27) samt respondenternas socioekonomi (i tabell 28) och variabler som beskriver den kommunala kontexten (i tabell 29).

De tre beroende variabelerna, som tillsammans bildar välfärdssyn, baseras på enkätfrågan *I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt) (ViLu2015:21, Kutu2015:39)*. Respondenterna har tagit ställning till följande möjliga sätt att organisera välfärden: *”Tjänsterna tillhandahålls fortsättningsvis i kommunens regi (**egen produktion**), Tjänsterna tillhandahålls så nära hemmet som möjligt (närskolor, hälsocentraler osv.) (**närservice**) samt Möjlighet att smidigt använda också de tjänster som organisationer och företag erbjuder (**privata tjänster**).”*

Analysen i tabell 27 både bekräftar förväntningar och bidrar med insikter. Angående vikten av kommunens egen serviceproduktion noteras att resultaten följer förväntningarna. Det största stödet för kommunens egen serviceproduktion finns bland de politiker, invånare eller personal som föredrar Socialdemokraterna eller Vänsterförbundet. Ca 84 procent av dem med preferens för dessa partier föredrar kommunens egen produktion, medan mindre än hälften av dem som föredrar Samlingspartiet gör det, ca 47 procent. Avståndet från Samlingspartiet till följande parti är relativt stort, bland de som föredrar Gröna betonar ca 64 procent kommunens egen produktion. Beträffande synen på egen produktion är det värt att notera också att nästan 30 respektive 15 procent av dem med preferens för Samlingspartiet och Gröna uppfattar det som uttryckligen oviktigt att servicen tillhandahålls i kommunens regi. Ur ett klassiskt ideologiskt perspektiv är det möjligen intressant att attityderna hos dem som föredrar Gröna ligger närmast Samlingspartiet men en rimlig tolkning är kanske att det snarare handlar om ett uttryck för urbanitet, i praktiken att de som

väljer Gröna företrädesvis finns i större städer, där serviceutbudet tenderar att vara mer mångsidigt och avstånden korta (jfr Fredriksson & Martikainen 2008:45 för liknande resultat).

Tabell 27: Uppfattningar om välfärdssyn enligt partipreferens

Procent.

| | Egen produktion | | Närservice | | Privata tjänster | | N |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| | <i>inte</i> | | <i>inte</i> | | <i>inte</i> | | |
| | <i>viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | |
| Samlingspartiet | 28,4 | 46,7 | 9,7 | 68,8 | 5,4 | 73,2 | 1 750-1 761 |
| Kristdemokraterna | 8,4 | 69,9 | 3,1 | 88,4 | 5,9 | 68,7 | 355-360 |
| Sannfinländarna | 9,9 | 73,9 | 3,9 | 85,0 | 10,5 | 61,3 | 1 239-1 244 |
| Svenska folkpartiet | 8,9 | 73,6 | 4,5 | 82,9 | 4,7 | 69,9 | 861-884 |
| Centern | 10,4 | 73,0 | 3,4 | 86,0 | 6,5 | 67,8 | 2 137-2 168 |
| Socialdemokraterna | 4,3 | 83,8 | 3,0 | 84,3 | 9,1 | 57,8 | 1 673-1 706 |
| Vänsterförbundet | 4,7 | 83,6 | 1,5 | 91,6 | 18,8 | 49,8 | 528-535 |
| Gröna | 15,0 | 63,8 | 3,4 | 84,5 | 4,1 | 70,7 | 726 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). N= 12 220-12 367 av N totalt = 14 141. Bortfall 1 774-1 921 personer, 12,5-13,6 procent. Eftersom de ledande tjänstemännen inte ingår är den faktiska andelen bortfall ännu något mindre.

Variabeln närservice uppvisar föga variation. Oberoende av vilket parti man betraktar uppfattar över 80 procent av respondenterna närservice som viktigt eller mycket viktigt, med undantag för dem som väljer Samlingspartiet. Bland dem som väljer Samlingspartiet uppfattar strax under 70 procent närservice som viktigt. I den andra ändan av skalan noteras att det uttalade intresset för privata tjänster, det vill säga de som angivit att möjligheten att använda privata tjänster är viktig eller mycket viktig, som väntat finns i minst utsträckning bland de som väljer Vänsterförbundet, ca 50 procent.

Variationen återkommer när betydelsen av privata tjänster studeras. Bland dem som minst tilltalas av privata tjänster finns Vänsterförbundet, där nästan 19 procent uttryckligen tar avstånd från det. Också bland de som föredrar Sannfinländarna är den uttalade skepsisen mot privata tjänster stor, strax över 10 procent. Å andra sidan är intresset störst bland de som representerar eller föredrar Samlingspartiet (73 procent) men i praktiken nästan lika stort också hos dem som har preferens för Gröna (71 procent), Svenska folkpartiet (70 procent), Kristdemokraterna (69 procent) eller

Centern (68 procent). Förväntan om att intresset för privata alternativ är större bland de borgerliga partierna kan således betraktas som uppfylld.

I tabell 28 noteras att kvinnor i högre utsträckning än män betonar både vikten av närservice, egen produktion och privata tjänster, i fallande ordningsföljd. Medelåldern är lite högre bland dem som betonar egen produktion och närservice än bland dem som inte gör det, medan det motsatta råder för privata tjänster. Bland dem som uppfattar inslag av privata tjänster som uttryckligen oviktigt är medelåldern klart högre än bland dem som ser privata tjänster som viktiga eller mycket viktiga.

Betydelsen av utbildning syns tydligast när det gäller uppfattningen om egen produktion. Bland respondenterna med bara grundskola bakom sig uppfattar över 80 procent att kommunens egen serviceproduktion är viktig, medan bara strax över hälften av personerna med högre högskoleexamen instämmer. Samma skillnad återkommer i bedömningen av närtjänster, men skillnaden är bara 15 procentenheter och över 73 procent av respondenterna, oberoende av utbildningsnivå betonar vikten av nära avstånd till service. Samma skillnad, men i omvänd ordning, gäller för privata tjänster, som således betonas mer, ju högre utbildningsnivå respondenten har.

I en finländsk studie av Fredriksson & Martikainen (2008:43) kan liknande resultat hittas. Också i denna studie noteras att inställningen till privata tjänster är mer positiv bland kvinnor, yngre och personer med högre utbildning. I Fredrikssons & Martikainens studie handlar frågeställningen om hur man ska kunna trygga service, inte hur servicen ska utvecklas. Denna perspektivskillnad samt vissa osäkerhetsmoment i siffrorna⁵⁰ gör att försiktighet ska iakttas vid eventuella jämförelser.

Granskningen av relationen mellan välfärdssyn och sektor för anställning uppvisar inga stora skillnader. Alla tre alternativ betraktas som viktiga eller mycket viktiga av över hälften av respondenterna, oberoende av i vilken sektor man är anställd. Stödet för kommunens egen produktion är störst bland dem som finns utanför arbetslivet och minst bland dem som är företagare eller anställda inom privat sektor.

⁵⁰ Fredriksson & Martikainen (2008: 43–45) har analyserat också sambanden mellan partipreferens och olika alternativ för att trygga service. Resultaten följer förväntad riktning – höger för privata alternativ och vänster emot – men eftersom resultaten redovisas per alternativ är det partiets storlek som syns i resultaten och därmed är siffrorna inte jämförbara med dem som presenteras här. Nämnvärt är ändå att siffrorna för Gröna liknar de andra borgerliga partiernas siffror också hos Fredriksson & Martikainen (2008:45).

Tabell 28: Uppfattningar om välfärdssyn enligt socioekonomiska egenskaper

Procent.

| | Egen produktion | | Närservice | | Privata tjänster | | N |
|--------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------|
| | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | |
| Kön | | | | | | | |
| Kvinnor | 8,9 | 73,9 | 3,1 | 86,5 | 7,1 | 66,1 | 7 001-7 149 |
| Män | 14,6 | 66,6 | 5,7 | 78,1 | 9,9 | 61,4 | 6 440-6 486 |
| Ålder | | | | | | | |
| 18-29 | 14,6 | 60,2 | 4,1 | 81,5 | 4,8 | 67,7 | 1 182-1 190 |
| 30-39 | 15,3 | 65,1 | 3,3 | 86,1 | 5,9 | 69,8 | 1 468-1 476 |
| 40-49 | 15,8 | 64,1 | 5,5 | 81,0 | 5,6 | 67,3 | 1 810-1 819 |
| 50-59 | 13,6 | 67,5 | 5,7 | 78,3 | 6,2 | 68,9 | 2 731-2 746 |
| 0-69 | 9,9 | 73,6 | 4,3 | 82,0 | 8,6 | 60,3 | 3 414-3 433 |
| 70-79 | 6,8 | 78,4 | 3,4 | 84,8 | 13,7 | 55,7 | 2 048-2 124 |
| 80-115 | 4,0 | 85,0 | 3,0 | 90,9 | 18,4 | 56,4 | 760-832 |
| Utbildningsnivå | | | | | | | |
| Grundskola | 4,4 | 83,2 | 3,0 | 88,3 | 14,0 | 56,5 | 2 820-2 942 |
| Andra stadiet | 8,6 | 72,1 | 3,2 | 83,6 | 7,2 | 61,7 | 3 178-3 205 |
| Institutnivå | 10,1 | 72,5 | 3,9 | 83,0 | 7,1 | 63,4 | 2 804-2 818 |
| Lägre högskoleex. | 17,4 | 60,3 | 6,0 | 79,6 | 6,2 | 71,2 | 1 962-1 979 |
| Högre högskoleex. | 24,2 | 53,7 | 7,7 | 73,3 | 5,4 | 71,7 | 2 109-2 118 |
| Arbetsgivarsektor | | | | | | | |
| Kommunanställd | 12,0 | 68,7 | 5,8 | 79,6 | 5,2 | 69,1 | 1 989-2 003 |
| Statsanställd | 16,3 | 63,8 | 4,2 | 79,5 | 4,0 | 66,5 | 678-683 |
| Föreningsanställd | 18,0 | 64,0 | 4,4 | 84,7 | 7,1 | 70,5 | 339 |
| Privatanställd | 16,8 | 62,6 | 5,3 | 79,8 | 6,2 | 68,2 | 4 030-4 050 |
| Utanför arbetslivet | 7,6 | 76,2 | 3,5 | 84,6 | 11,2 | 58,6 | 5 594-5 698 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2). Närservice / ålder är signifikant på 0,05-nivå (ej markerat i tabell). N= 12 649-13 635 av N totalt = 14 141. Bortfall 506-1 492 personer, 3,6-10,6 procent.

Stödet för närservice är även här likartat, mellan 79 och 85 procent uppskattar närservice oberoende av anställningssektor. Privata tjänster betonas av under 60 procent av dem som är utanför arbetslivet men ungefär 10 procentenheter mer för alla andra. Här betonas de privata tjänsterna mest (70,5 procent) bland dem som är anställda inom föreningar och organisationer, vilket kan tjäna som en allmän påminnelse om vikten av alltid minnas hur enkätfrågorna egentligen var formulerade. (I de fortsatta analyserna testas enbart *privatanställd* ur denna kategori.)

I granskningen av kommunstorlekens betydelse (se tabell 29) noteras att stödet, inte bara för närservice utan för alla tre alternativen, är likartat. Den egna produktionen bedöms som lite mindre viktig i de största städerna. (I

de fortsatta analyserna testas effekten av att bo i en kommun med under 5 000 invånare och av att bo i en kommun med över 20 000 invånare.)

Slutligen kan man notera ett relativt likartat resultat även när man betraktar synen på olika alternativ i förhållande till kommunens ekonomiska läge. Här kan man dock påtala två små avvikelser, även om skillnaderna i förhållande till de andra grupperna är mindre än de skillnader som tidigare påtalats. Den ena avvikelsen är att de kommuner som uppfyller två eller tre kriskriterier betonar egen produktion något mindre än kommunerna med ekonomi i balans. Den andra är att de kommuner som uppfyller två kriskriterier betonar privata tjänster mer än de andra grupperna. Trots att skillnaderna är mycket små är detta intressant med hänvisning till det som tidigare påtalats om ekonomisk press som orsak till upplevt behov av privata lösningar. (Det är bara en kommun som uppfyller det mest allvarliga kriskriteriet, ackumulerat underskott och därför läggs ingen uttalad vikt vid att respondenterna i denna kommun i påtagligt högre utsträckning än annanstans betonar egen produktion och uttalar mer begränsat intresse för privata alternativ.)

Tabell 29: Uppfattningar om välfärdssyn enligt kontextuella egenskaper

Procent.

| | Egen produktion | | Närservice | | Privata tjänster | | N |
|----------------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------|
| | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | <i>inte viktigt</i> (1-2) | <i>viktigt</i> (4-5) | |
| Kommunstorlek | | | | | | | |
| Under 5 000 invånare | 9,4 | 73,3 | 4,1 | 85,4 | 6,9 | 66,5 | 1 230-1 251 |
| 5 000-10 000 | 8,6 | 76,7 | 3,3 | 84,6 | 8,9 | 63,1 | 1 191-1 223 |
| 10 000-20 000 | 9,2 | 73,3 | 4,2 | 82,9 | 6,3 | 64,9 | 1 693-1 732 |
| 20 000-50 000 | 11,9 | 69,0 | 4,3 | 83,1 | 8,5 | 63,6 | 1 971-2 004 |
| 50 000-100 000 | 11,2 | 70,0 | 5,3 | 79,7 | 8,9 | 63,2 | 3 082-3 136 |
| Över 100 000 invånare | 14,1 | 67,4 | 4,2 | 82,5 | 9,2 | 63,4 | 4 299-4 324 |
| Kommunens ekonomiska läge | | | | | | | |
| Ekonomi i balans | 11,0 | 72,2 | 4,1 | 83,1 | 7,9 | 63,2 | 1 279-1 311 |
| 1 kriskriterium | 10,8 | 71,9 | 4,3 | 82,7 | 8,8 | 63,2 | 7 889-7 997 |
| 2 kriskriterier | 13,6 | 67,1 | 4,8 | 81,8 | 7,8 | 65,6 | 3 821-3 868 |
| 3 kriskriterier | 11,3 | 67,6 | 4,0 | 81,8 | 6,6 | 63,8 | 395-401 |
| Akkumulerat underskott | 8,3 | 85,9 | 3,6 | 85,7 | 9,7 | 54,8 | 82-85 |

Skillnaden mellan grupperna är signifikant (χ^2), så att $p < 0,001$, förutom närservice / ekonomiskt läge och privata tjänster / kommunens storlek (markerade med kursiv). Privata tjänster / ekonomiskt läge är signifikant på 0,05-nivå (ej markerat i tabell). N= 13 446-13 661 av N totalt = 14 141. Bortfall 480-695 personer, 3,4-4,9 procent.

Efter denna genomgång är det dags att gå över från de bivariata till de multivariata analyserna.

6.3 Multivariata analyser

I de inledande analyserna i detta kapitel har de bivariata sambanden mellan de beroende och de oberoende variablerna presenterats. Baserat på det står det klart att personer i olika position förhåller sig på olika sätt till olika drag i kommunens välfärdsproduktion men också att personer som representerar eller väljer olika partier också resonerar olika liksom att socioekonomiska och kontextuella skillnader spelar en roll. För att testa vilka av dessa faktorer som bäst förklarar skillnaderna i synen på välfärd utförs här en serie regressionsanalyser.

En regressionsanalys ska visa den oberoende variabelns effekt på den beroende variabeln, i det här fallet vilken effekt position och partipreferens har på välfärdssyn. Så långt kunde man faktiskt komma också utan just regressionsanalys, till exempel genom bi- eller multivariat tabellanalys (jfr Esaiasson et al. 2007:425ff). Regressionsanalysen som verktyg behövs för att samtidigt kunna uppskatta effekterna av flera oberoende variabler, för att kunna ta hänsyn till att en företeelse kan påverkas av flera olika faktorer. I det här sammanhanget är det intressant att kunna bedöma effekten av både position och parti samtidigt, eftersom avhandlingens hypotes ju är att positionen är den viktigaste förklaringsfaktorn, viktigare än partipreferensen. Dessutom ingår ett antal andra egenskaper som är kända för att påverka synen på välfärd, som här testas som kontrollvariabler, för att kunna avslöja så kallade spuriösa samband (samband mellan variabler som egentligen beror på en tredje variabel).

De enklaste formerna av regressionsanalyser förutsätter att data är på intervallskalenivå (Esaiasson et al. 2007:431). Eftersom samhällsvetenskapen ofta också opererar med fenomen som inte är metriska (som inte kan uttryckas i meter, minuter, euro etc.) gör man inom samhällsvetenskapen ofta antagandet om att variablerna som ska analyseras befinner sig på intervallskalenivå (eftersom det antagandet möjliggör fler och mer avancerade analysmetoder). Det är vanligt att behandla ordinalskalevariabler som om de vore intervallskalevariabler, där tumregeln är att ju fler rangordnande kategorier ordinalskalevariabeln innehåller, desto mer rimligt är det att tänka sig kategorierna som ekvidistanta och då kan antagandet om intervallskala godtas (Esaiasson et

al. 20009:397). Detta antagande görs även här. En genomgång av variablerna respektive skalnivå finns i bilaga 2.

Variabler som inte är på intervallskalenivå kan ofta omvandlas till dummyvariabler, egenskapsvariabler, där man antingen har eller inte har en egenskap. Användning av dummyvariabler innebär egentligen gruppjämförelser, därför måste en grupp utgöra referens, som man jämför de andra grupperna emot. Referenskategori ingår inte i analysen (jfr Djurfeldt 2009d:210).

Här görs *linjära* regressionsanalyser, eftersom de beroende variablerna behandlas som om de skulle utgöra *intervallskalor* (i motsats till en logistisk regressionsanalys, där den beroende variabeln är binär). Linjära regressionsanalyser förutsätter vidare att den beroende variabeln Y är normalfördelad (Bhuptani 2014). Det är de beroende variablerna inte riktigt i detta fall, alla tre är (i olika utsträckning) något skeva på så sätt att majoriteten av respondenterna ligger höger om mitten och medianen är 4 i alla tre fallen. Slutsatsen är trots detta att dessa variabler kan behandlas som om de vore normalfördelade.

Regressionsanalyserna utförs för respektive beroende variabel i fyra olika modeller. I den första modellen testas de oberoende variablerna position och partipreferens, båda i form av dummyvariabler. I den andra modellen inkluderas de socioekonomiska variabler som fungerar som kontrollvariabler (kön, ålder, utbildningsnivå samt arbetsgivarsektor). Den tredje modellen bygger på med kontextvariabler (kommunstorlek och ekonomiskt läge). I den fjärde modellen testas de oberoende variabler som för respektive beroende variabel har utfallit som signifikanta.

I tabell 30 är avsikten att testa i vilken utsträckning olika faktorer kan påverka uppfattningen att det är viktigt att *serviceproduktionen arrangeras i den egna kommunens regi*. I den första modellen noteras att vikten av kommunens egen produktion betonas av personer med fäste på vänsterkanten: hos politiker som representerar och invånare som föredrar socialdemokrater och vänsterförbundare. Den motsatta uppfattningen, att det inte är så viktigt att service produceras i kommunens egen regi, råder bland dem som föredrar Samlingspartiet och Gröna samt bland tjänstemän och politiker på alla nivåer. Effekten är något större hos styrelsemedlemmar och fullmäktigeledamöter, än hos nämndledamöter. Sammantaget är effekten av position tydlig.

Tabell 30: Linjär regressionsanalys / Egen produktion

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
|-----------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Tjänsteman | -,811*** | (,073) | -,471*** | (,073) | -,492*** | (,073) | -,514*** | (,072) |
| Styrelsemedlem | -,510*** | (,056) | -,350*** | (,056) | -,368*** | (,056) | -,375*** | (,055) |
| Fullmäktigeledamot | -,510*** | (,044) | -,333*** | (,044) | -,343*** | (,044) | -,347*** | (,043) |
| Nämndmedlem | -,355*** | (,054) | -,188*** | (,053) | -,189*** | (,053) | -,195*** | (,052) |
| Personal | ,001 | (,030) | ,061 | (,032) | ,054 | (,032) | | |
| Samlingspartiet | -,662*** | (,030) | -,539*** | (,030) | -,531*** | (,030) | -,539*** | (,028) |
| Kristdemokraterna | ,007 | (,057) | ,026 | (,056) | ,033 | (,056) | | |
| Sannfinländarna | ,046 | (,034) | ,069* | (,034) | ,071* | (,033) | ,064* | (,032) |
| Svenska folkpartiet | ,062 | (,039) | ,114** | (,038) | ,093* | (,039) | ,090* | (,037) |
| Centern | ,031 | (,028) | ,028 | (,028) | ,016 | (,028) | | |
| Socialdemokraterna | ,332*** | (,030) | ,260*** | (,030) | ,271*** | (,030) | ,265*** | (,028) |
| Vänsterförbundet | ,415*** | (,048) | ,408*** | (,047) | ,414*** | (,047) | ,406*** | (,046) |
| Gröna | -,247*** | (,042) | -,060 | (,042) | -,047 | (,042) | -,054 | (,041) |
| Kvinna | | | ,227*** | (,018) | ,229*** | (,018) | ,233*** | (,018) |
| Ålder år 2015 | | | ,008*** | (,001) | ,008*** | (,001) | ,007*** | (,001) |
| Utbildningsnivå | | | -,143*** | (,007) | -,138*** | (,007) | -,136*** | (,007) |
| Privatanställd | | | -,144*** | (,022) | -,145*** | (,022) | -,156*** | (,021) |
| Kommun-5 000 invånare | | | | | -,031 | (,035) | | |
| Stad 20 000- invånare | | | | | -,086*** | (,023) | -,080*** | (,020) |
| Krskommunkriterium | | | | | -,045*** | (,013) | -,045** | (,013) |
| Constant | 4,008*** | (,017) | 3,848*** | (,048) | 3,959*** | (,052) | 3,969*** | (,050) |
| N | 13 596 | | 12 955 | | 12 955 | | 12 955 | |
| Adj R ² | ,091 | | ,161 | | ,163 | | ,163 | |

I följande modell inkluderas de socioekonomiska variablerna. I denna modell kvarstår resultaten från den första modellen, med undantag av att effekten av preferens för Gröna inte längre är signifikant, medan effekten av preferens för Sannfinländarna eller Svenska folkpartiet framträder. I klartext: de som betonar egen produktion i kommuner föredrar företrädesvis socialdemokrater eller vänsterförbundare men kan också stöda Sannfinländarna eller Svenska folkpartiet. Också kvinnor och äldre personer är mer benägna att betona *egen produktion*. Personer med högre utbildning, privat anställning, som föredrar Samlingspartiet samt tjänstemän och politiker är mindre benägna att tala för egen produktion.

I den tredje modellen, där även kontextvariablerna ingår, kvarstår alla effekter från modell 2 men kompletteras med att invånare i större städer samt i kommuner med balanserad ekonomi (läs: som inte uppfyller kriskommunkriterier) också är mindre benägna att tala för egen produktion.

I den fjärde och sista modellen testas bara de variabler som uppvisat signifikanta effekter i någon av de tidigare tre modellerna, i ett försök att nå en modell med högsta möjliga förklaringsgrad med minsta möjliga antal variabler (jfr Vandekerckhove et al. 2015). I modellen kvarstår effekterna från modell 3.I förhållande till avhandlingens grundläggande frågeställning tyder analysen på att både partipreferens – åtminstone preferens för vissa partier – och position påverkar uppfattningen om att det är viktigt att service produceras i kommunens regi. Sambanden är för det mesta starka, medan de viktigaste förklaringarna i termer av effekter finns att hitta hos tjänstemän, politiker och de politiska ytterligheterna samt hos kvinnor. Effekterna är normalt relativt stabila i alla modeller, dock så att den första modellen avviker från de andra. Den största effekten står växelvis tjänstemän och de som väljer Samlingspartiet för.

Den sammanlagda förklaringskraften (Adj R²) i modellen ligger strax över 16 procent. Värdet 0,163 kan läses som att 16,3 procent av variationen kan förklaras av de oberoende variablerna (jfr Djurfeldt 2009c:65). R²-värden är sällan höga inom samhällsvetenskaperna.

Därefter analyseras vikten av att service arrangeras så nära som möjligt, i tabell 31. I den första modellen noteras att närservice betraktas som viktigt av personer som väljer Centern och Vänsterförbundet men inte bland tjänstemän och politiker (oberoende av nivå) och inte heller hos dem som väljer Samlingspartiet.

I den andra modellen inkluderas de socioekonomiska variablerna. Här kvarstår alla effekter från föregående modell och därtill inträder en liten effekt av preferens för Sannfinländarna. De socioekonomiska variablerna ger effekt för närservice på samma sätt som för egen produktion: kvinnor och äldre framhåller närservice som viktigt medan personer med högre utbildning och arbete inom privat sektor inte gör det.

I den tredje modellen införs kontextvariablerna och här noteras att personer bosatta i större städer, med över 20 000 invånare, inte betonar närservice. En inte osökt tolkning är att man inte specifikt behöver betona närservice om det mesta per definition redan finns nära, vilket det ju gör på större orter.

Det är också tänkbart att uppfattningen om vad närservice innebär varierar mellan större och mindre orter. (Däremot ger dummys för invånare i liten kommun inte någon signifikant effekt även om riktningen går åt rätt håll.) I den tredje modellen kvarstår i övrigt alla effekter från modell 2.

I den fjärde och sista modellen testas de variabler som uppvisat signifikanta effekter i någon av de tidigare tre modellerna. I den fjärde modellen kvarstår här effekterna från modell 3.

Tabell 31: Linjär regressionsanalys / Närservice

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
|-----------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Tjänsteman | -,865*** | (,060) | -,657*** | (,062) | -,678*** | (,062) | -,672*** | (,060) |
| Styrelsemedlem | -,275*** | (,046) | -,194*** | (,047) | -,210*** | (,047) | -,200*** | (,046) |
| Fullmäktigeledamot | -,313*** | (,036) | -,210*** | (,037) | -,219*** | (,037) | -,210*** | (,036) |
| Nämndmedlem | -,239*** | (,044) | -,166*** | (,044) | -,169*** | (,044) | -,161*** | (,044) |
| Personal | -,016 | (,025) | -,034 | (,027) | -,042 | (,027) | | |
| Samlingspartiet | -,399*** | (,024) | -,306*** | (,025) | -,298*** | (,025) | -,305*** | (,023) |
| Kristdemokraterna | ,044 | (,047) | ,061 | (,047) | ,064 | (,047) | | |
| Sannfinländarna | ,023 | (,028) | ,061* | (,028) | ,061* | (,028) | ,054* | (,026) |
| Svenska folkpartiet | -,041 | (,032) | -,005 | (,032) | -,016 | (,032) | | |
| Centern | ,046* | (,023) | ,059* | (,023) | ,048* | (,023) | ,042* | (,021) |
| Socialdemokraterna | ,029 | (,025) | ,017 | (,025) | ,026 | (,025) | | |
| Vänsterförbundet | ,201*** | (,039) | ,210*** | (,039) | ,217*** | (,039) | ,211*** | (,038) |
| Gröna | -,055 | (,034) | ,001 | (,035) | ,011 | (,035) | | |
| Kvinna | | | ,250*** | (,015) | ,251*** | (,015) | ,249*** | (,015) |
| Ålder år 2015 | | | ,001* | (,001) | ,001* | (,001) | ,001* | (,000) |
| Utbildningsnivå | | | -,078*** | (,006) | -,074*** | (,006) | -,076*** | (,006) |
| Privatanställd | | | -,069*** | (,018) | -,072*** | (,018) | -,065*** | (,017) |
| Kommun-5 000 invånare | | | | | ,026 | (,029) | | |
| Stad 20 000- invånare | | | | | -,062** | (,019) | -,067*** | (,016) |
| Kriskommunkriterium | | | | | -,010 | (,011) | | |
| Constant | 4,323*** | (,014) | 4,334*** | (,040) | 4,381*** | (,043) | 4,370*** | (,040) |
| N | 13 661 | | 13 017 | | 13 017 | | 13 017 | |
| Adj R ² | ,051 | | ,085 | | ,086 | | ,086 | |

I förhållande till avhandlingens grundläggande frågeställning är det mest spännande resultatet kanske effekterna av att representera eller föredra Centern och Sannfinländarna, även om de inte är så starka. Det ter sig dock som ett logiskt resultat att de som väljer Centern och Sannfinländarna (samt

Vänsterförbundet) betonar närservice medan dem som väljer Samlingspartiet inte gör det. Också i den här frågan syns den ideologiska uppdelningen mellan vänster och höger således tydligt, liksom också den ävenså ideologiska skiljelinjen mellan stad och landsbygd. Hos Fredriksson & Martikainen (2008:46) ses denna skiljelinje som en motvilja bland Centerns väljare att koncentrera service.

Med avseende på effekter utgörs den enskilt viktigaste förklarande faktorn i denna analys av tjänstemännen, därefter (som tidigare) av de politiska ytterligheterna samt politiker på alla nivåer och kvinnor. Effekterna är mer stabila mellan olika modeller för närservice än för egen produktion. Den sammanlagda förklaringskraften i modellen är 8,6 procent.

Frågan om möjligheten att smidigt använda privata – i klartext uttryckligen både företags och organisationers – tjänster uppvisar samma effekt av politikens ytterkanter som de två andra beroende variablerna (se tabell 32). Även här står det klart att de som väljer Samlingspartiet uttalar sitt stöd för det privata, medan de som väljer Vänsterförbundet är emot. Inom det övriga partifältet finns dock en del intressanta drag, som framträder under redovisningen av utfallet i respektive modell.

I den första modellen framträder det något oväntade resultatet att alla oberoende variabler utom dummyvariablerna för Sannfinländarna och Socialdemokraterna uppvisar signifikanta förklarande effekter. Av alla studerade grupper är det endast personer som väljer Socialdemokraterna och Vänsterförbundet som förhåller sig skeptiskt till ökade möjligheter att smidigt använda privata tjänster – och effekten av preferens för Socialdemokraterna är inte signifikant. Alla andra grupper förhåller sig positiva till privata tjänster, i synnerhet tjänstemännen.

Tabell 32: Linjär regressionsanalys / Privata tjänster

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
|-----------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Tjänsteman | ,536*** | (,066) | ,500*** | (,068) | ,485*** | (,068) | ,484*** | (,067) |
| Styrelsemedlem | ,249*** | (,051) | ,208*** | (,051) | ,199*** | (,052) | ,218*** | (,051) |
| Fullmäktigeledamot | ,133** | (,039) | ,130** | (,040) | ,124** | (,040) | ,136** | (,040) |
| Nämndmedlem | ,096* | (,048) | ,042 | (,048) | ,038 | (,048) | ,047 | (,048) |
| Personal | ,075** | (,027) | ,004 | (,029) | -,002 | (,029) | ,004 | (,029) |
| Samlingspartiet | ,299*** | (,027) | ,290*** | (,028) | ,296*** | (,028) | ,271*** | (,026) |
| Kristdemokraterna | ,185*** | (,051) | ,169** | (,052) | ,165** | (,052) | ,148** | (,051) |
| Sannfinländarna | ,042 | (,030) | ,059 | (,031) | ,058 | (,031) | | |
| Svenska folkpartiet | ,246*** | (,035) | ,245*** | (,035) | ,242*** | (,036) | ,226*** | (,034) |
| Centern | ,158*** | (,025) | ,181*** | (,025) | ,173*** | (,026) | ,163*** | (,023) |
| Socialdemokraterna | -,012 | (,027) | ,033 | (,028) | ,038 | (,028) | | |
| Vänsterförbundet | -,256*** | (,043) | -,232*** | (,043) | -,225*** | (,043) | -,249*** | (,042) |
| Gröna | ,203*** | (,038) | ,112** | (,038) | ,117** | (,038) | ,093* | (,037) |
| Kvinna | | | ,134*** | (,017) | ,133*** | (,017) | ,131*** | (,017) |
| Ålder år 2015 | | | -,004*** | (,001) | -,004*** | (,001) | -,004*** | (,001) |
| Utbildningsnivå | | | ,023** | (,007) | ,025*** | (,007) | ,022** | (,007) |
| Privatanställd | | | ,055** | (,020) | ,052* | (,020) | ,055** | (,020) |
| Kommun-5 000 invånare | | | | | ,056 | (,032) | | |
| Stad 20 000- invånare | | | | | -,034 | (,021) | | |
| Krskommunkriterium | | | | | ,027* | (,012) | ,024* | (,012) |
| Constant | 3,630*** | (,015) | 3,719*** | (,044) | 3,701*** | (,048) | 3,711*** | (,045) |
| N | 13 466 | | 12 841 | | 12 841 | | 12 841 | |
| Adj R ² | ,026 | | ,040 | | ,041 | | ,040 | |

I den andra modellen införs de socioekonomiska variablerna. Det medför att alla socioekonomiska variabler ger en signifikant effekt, däremot är effekten av att vara nämndmedlem eller personal inte längre signifikant. I övrigt kvarstår samma variabler med samma effekter som i den första modellen. De socioekonomiska variablerna har samma riktning som i tidigare analyser, det vill säga högre utbildning och arbete inom privat sektor ger en mer positiv syn på privata lösningar, förutom det faktum att även kvinnor stöder detta. Kvinnor uppfattar således både egen produktion, närservice samt smidiga privata tjänster som viktiga. (I praktiken föreligger inte heller nödvändigtvis någon motsättning i detta.)

Den tredje modellen, där kontextvariablerna införs, medför inga förändringar. Effekterna från modell 2 kvarstår, men kompletteras med något som kan tolkas som ett svagt stöd för uppfattningen att privat serviceproduktion i finländska

kommuner ofta motiverats av upplevt behov till exempel i form av svag ekonomi (jfr kapitel 4). Här framträder ett samband mellan stöd för privata tjänster och förekomst av ekonomisk press (i form av kriskommunkriterier), men varken styrkan eller effekten av detta är särskilt stor.

I den fjärde modellen testas, som tidigare, bara de variabler som uppvisat signifikanta effekter i någon av de tidigare tre modellerna. Utfallet i modell 4 är mycket likt utfallet i modell 3. Den sammanlagda förklaringskraften i modellen är ungefär 4 procent. Det är mindre än i de två andra modellerna.

Frågan om privata tjänster framstår som något mer ideologisk än de tidigare alternativen. Nästan alla partier framträder i analysen som signifikanta förklarande faktorer, därtill så att alla partier utom Vänsterförbundet och Socialdemokraterna uttalar stöd för privata tjänster. Det är förvisso inte nytt att Socialdemokraterna inte uppvisar något systematiskt motstånd i denna fråga: de finländska socialdemokraternas syn på privatisering har visat sig ha samband med bland annat kommunstorlek (jfr Granqvist 1997, Henriksson 2004), så att socialdemokrater på stora orter har en förhållandevis pragmatisk syn på privata alternativ.

I förhållande till frågans formulering i enkäten är det berättigat att ifrågasätta tolkningen av resultaten som ett uttryck för ideologi. Formuleringen kan betraktas som otydlig emedan privata tjänster är uppenbart ideologiska medan köp av tjänster från organisationer och föreningar inte självklart har samma ideologiska laddning⁵¹. I många fall kan just den sortens köptjänster faktiskt ha samma positiva konnotationer som valfrihet, vilket i det här fallet grumlar tolkningen. Tidigare studier uppvisar dock liknande resultat baserade på entydiga frågeställningar, vilket ger anledning att påtala ideologiska aspekter.

Även i denna analys är det positionen som ledande tjänsteman som ger klart störst effekt. I förhållande till avhandlingens grundläggande frågeställning tyder analysen på att både position och partipreferens – åtminstone preferens för vissa partier – påverkar uppfattningen om att det är viktigt att möjliggöra smidiga privata tjänster. Sambanden är något

⁵¹ Hyvärinen & Lith (2008:49–50) konstaterar att köp av tjänster inom det sociala området av både privata företag och föreningar ökade under perioden 1995–2006 men också att en del föreningar ombildades till privata bolag på grund av förändringar i Penningautomatföreningens finansieringsgrunder. Gränsen mellan den privata och den tredje sektorn kan därför ses som åtminstone delvis flytande, på detta område.

mindre starka i denna analys, medan det å andra sidan är fler variabler som bidrar med förklaringskraft. Effekterna är också här rätt stabila i alla modeller, dock så att den första modellen avviker något från de andra.

Sammantaget påverkas synen på välfärd i finländska kommuner mest av positionerna som tjänstemän, styrelse- eller fullmäktigeledamot, val av Samlingspartiet eller Vänsterförbundet samt av kvinnor.

6.4 Kontrollerande analyser

Baserat på de tre föregående analyserna finns det anledning att något djupare belysa några omständigheter som potentiellt kan föranleda tvivel angående analysernas riktighet. Här diskuteras eventuella statistiska problem som multikollinearitet, autokorrelation, endogenitet samt heteroskedasticitet eller ojämn spridning. Här diskuteras också eventuella problem på mer praktisk nivå, som betydelsen av kommunal anställning, materialets beskaffenhet, referens kategorier och betydelsen av gruppernas storlek. Slutligen görs några analyser som inkluderar interaktionseffekter.

Multikollinearitet betyder samvariation mellan en eller flera oberoende variabler i en regressionsanalys (Djurfeldt 2009d:112). Eventuell multikollinearitet påverkar precisionen i en regressionsanalys, vilket kan leda till att man underskattar regressionskoefficienter (för att de sjunker i takt med att multikollineariteten stiger) och gör det svårare att hitta de samband man letar efter (ibid.). I det här fallet torde multikollinearitet främst finnas mellan position eller partipreferens och de socioekonomiska variablerna, närmast med hänvisning till att de största förändringarna i regressionskoefficienterna för alla tre beroende variabler inträffar mellan den första och den andra modellen.

Multikollinearitet kan avslöjas på flera sätt. Inledningsvis kan parvisa korrelationer kartläggas och då kan tumregel vara att man bör bekymra sig över korrelationer som är över 0,7–0,8 (Djurfeldt 2009d:113–114). Några sådana finns inte i det material som här använts (vilket inte presenteras i tabell). Det är teoretiskt tänkbart att multikollinearitet mellan en oberoende variabel och en grupp av oberoende variabler uppstår och sådana samband syns nödvändigtvis inte i en korrelationsmatris (ibid.). Då kan kollinearitetsdiagnos göras genom tolerans- och VIF-faktorer (ibid.). VIF (Variance Inflation Factor) för en oberoende variabel ökar när variabeln är multikollinear med en eller flera andra oberoende variabler och som kritiskt värde för när problem kan förväntas anges av vissa författare 2,5 (Djurfeldt

2009d:114), men av andra 4 och till och med 5 (enligt Sundell 2010c). VIF är 1 delat med toleransvärdet och därmed säger värdena i praktiken samma sak men huvudregeln är att toleransvärdet ska vara så högt som möjligt (dock max 1) och VIF-värdet så lågt som möjligt (dock minst 1, som är minimum) (Sundell 2010c). En granskning av VIF-värdena för de här använda oberoende variablerna ger dock vid handen att multikollinearitet inte borde vara ett problem, eftersom det högsta VIF-värdet som uppnås är 1,434 (ej i tabell) och således ligger långt under den nivå som betraktas som kritisk. Slutsatsen är således att eventuella problem i analyserna inte beror på multikollinearitet. Det utesluter dock inte andra problem och därför riktas blickarna nu mot annan regressionsdiagnostik.

Bland potentiella problem som kan undersökas i sammanhanget nämns autokorrelation, automatisk korrelation mellan oberoende variabler, vilket är vanligt till exempel i tidsserier (Djurfeldt 2009d:115) men det ter sig osannolikt här eftersom materialet här är ett tvärsnitt. Ett annat problem är endogenitet, när det inte råder kausalt oberoende mellan residualen och någon eller några oberoende variabler (Djurfeldt 2009d:117). Inom samhällsvetenskapen har man svårt att anta att *"inga icke-observerbara variabler av vikt ligger i residualen"* och därmed är endogenitet ett vanligt problem i regressionsmodeller, särskilt när man arbetar med tvärsnittsdata och tyvärr är det ofta svårt att åtgärda detta inom modellen (ibid.). I den multikollinearitetsdiagnostik som nämndes ovan ingår dock ett slags faktoranalys, som extraherar dimensioner ur modellen (Djurfeldt 2009d:115). Analysen kan tolkas som att dimension 1 speglar residualen och att om det inte finns någon samvariation mellan denna och de oberoende variablerna, så kan man sluta sig till att det inte finns någon problematisk samvariation (ibid.). Så är läget också i avhandlingens analyser – det finns ingen samvariation mellan dimension 1 och de oberoende variablerna, vilket i så fall skulle tyda på att modellen är fungerande. Viss osäkerhet råder dock ändå kring antalet dimensioner, eftersom de är fler än 1 (jfr Djurfeldt 2009d:115). Kontentan av detta resonemang är krasst: det är fullt möjligt att endogenitet råder, men problemet här knappast är större än i andra samhällsvetenskapliga sammanhang och med denna valhända motivering lämnas eventuella problem därmed därhän.

Förutom endogenitet och multikollinearitet finns det anledning att se på eventuell heteroskedasticitet (ojämn spridning) och den beroende variabelns fördelning. Som redan tidigare nämndes är de beroende variablerna inte fullständigt normalfördelade, särskilt inte egen produktion och närservice.

Heteroskedasticitet är ett allvarligt problem i regressionsanalyser och att ojämn spridning kan göra det svårt att hitta samband man vill hitta (Djurfeldt 2009b:45). Redan i avsnitt 6.3 diskuterades när en variabels fördelning är så långt från en normalfördelning att det bör betraktas som ett problem. Eftersom något tillfredsställande svar på detta hittills inte hittats, görs nu ett försök att åtminstone avgöra frågans allvar, genom att helt enkelt testa hur regressionsanalyserna skulle se ut ifall de beroende variablerna logaritmeras (det vill säga, ifall de transformeras så att de blir mer normalfördelade). Det är inte helt entydigt att det är en riktig lösning, eftersom det anses "*passa sämre*" när "*svansen ligger åt vänster*" (jfr Djurfeldt 2009b:45), vilket det gör i detta fall. Det finns dock inte något enkelt svar på vad man bör göra, i sådana fall där så är fallet. I bilaga 3.2 presenteras regressionsanalyser där den beroende variabeln är logaritmen av respektive ursprunglig beroende variabel. Analyserna erbjuder dock inget överraskande – förutom att regressionskoefficienten och standardfelet genomgående uppvisar mindre värden, är systematiken, styrkan, effekterna och förklaringsgraden i stort sett desamma, för alla tre variablerna. De beroende variablerna bör således kunna betraktas som tillräckligt normalfördelade.

En mindre detalj handlar om operationaliseringen av positionen personal. Denna position ger inget stadigt utslag i analyserna, trots att tidigare forskning antyder att kommunal anställning, särskilt i den egna kommunen, kunde förväntas öka benägenheten att försvara den egna kommunens serviceproduktion och följaktligen förhålla sig skeptiskt till privat produktion. I avsnitt 5.5 nämndes vissa betänkligheter gällande operationaliseringen av personal: dels ingår i gruppen både sådana kommunalt anställda som är anställda i den egna kommunen och i andra kommuner (av 1 373 personer inom gruppen personal är 963 anställda inom den egna kommunen), dels konstateras att det även bland politikerna finns personer som är anställda i den egna kommunen (inalles 152 av 1 361). Av dessa anledningar företas här en analys (modell 3, ej i tabell) där *personal* utgår och ersätts av *anställd i egen kommun* (eftersom multikollinearitet uppstår om båda ingår i analysen). Resultatet ger vid handen att anställningen i egen kommun faktiskt ger förväntad och statistiskt signifikant, om än inte särskilt stor effekt både i analysen av egen produktion (för, ,095**) och av privatisering (emot, -,065*), men inte för närservice. I övrigt ändras analyserna inte: förklaringsgraden är densamma, liksom de övriga variabelernas effekt och styrka.

Ytterligare en fråga som kan ställas handlar om materialets beskaffenhet. Eftersom materialet i grunden består av två olika databaser som fogats ihop är det befogat att ställa frågan om vad som händer om materialen analyseras var för sig. Det har gjorts genom att analysera materialen var för sig och resultatet kan beskådas nedan.

För invånarnas och personalens del (i invånarenkäten, tabell 33) är skillnaderna i förhållande till tidigare analyser små. Effekterna, styrkan, standardfelen och förklaringsgraderna är desamma och har i huvudsak samma proportioner. För beslutsfattarnas del (i beslutsfattarenkäten, tabell 34) händer mer. Förklaringsgraden stiger, så att den är 14–15 procent för alla tre variabler.

Tabell 33: Linjär regressionsanalys av invånarenkäten (Kutu2015).

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Invånare / personal | 1 | | 2 | | 3 | |
|------------------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Personal | ,076* | (,032) | -,035 | (,027) | -,012 | (,030) |
| Samlingspartiet | -,513*** | (,031) | -,277*** | (,026) | ,240*** | (,030) |
| Kristdemokraterna | ,056 | (,059) | ,055 | (,049) | ,152** | (,056) |
| Sannfinländarna | ,073* | (,035) | ,054 | (,029) | ,052 | (,033) |
| Svenska folkpartiet | ,081* | (,040) | ,034 | (,034) | ,245*** | (,038) |
| Centern | ,043 | (,029) | ,047 | (,024) | ,166*** | (,027) |
| Socialdemokraterna | ,236*** | (,032) | ,032 | (,026) | ,088** | (,030) |
| Vänsterförbundet | ,346*** | (,050) | ,179*** | (,042) | -,139** | (,048) |
| Gröna | -,036 | (,044) | ,026 | (,037) | ,137** | (,041) |
| Kvinna | ,229*** | (,019) | ,245*** | (,016) | ,140*** | (,018) |
| Ålder år 2015 | ,008*** | (,001) | ,001* | (,001) | -,004*** | (,001) |
| Utbildningsnivå | -,150*** | (,008) | -,083*** | (,006) | ,031*** | (,007) |
| Privatanställd | -,129*** | (,023) | -,085*** | (,019) | ,055* | (,022) |
| Kommun -5 000 invånare | -,062 | (,037) | -,009 | (,031) | ,058 | (,035) |
| Stad 20 000- invånare | -,084*** | (,024) | -,038 | (,020) | -,025 | (,023) |
| Krskommunkriterium | -,053*** | (,013) | -,004 | (,011) | ,034** | (,013) |
| Constant | 3,957*** | (,054) | 4,375*** | (,045) | 3,673*** | (,051) |
| N | 11 448 | | 11 510 | | 11 342 | |
| Adj R ² | ,150 | | ,066 | | ,031 | |

Effekten av positionerna mildras för de privatiseringsrelaterade variablerna, men effekten av tjänstemännen kvarstår i fråga om närservice. Effekten av preferens för Samlingspartiet är fortfarande stark, men nu förstärks effekten av preferens för Socialdemokraterna och Vänsterförbundet. Effekterna av

de socioekonomiska variablerna försvinner nästan, medan kontexten fortfarande är av betydelse.

I analysen av beslutsfattarna är *fullmäktige* och *Centern* referenskategorierna, eftersom de tidigare referenskategorierna (invånare, anger ej parti) av förekommen anledning inte fungerar som referenskategori i beslutsfattarenkäten. Det reser i sin tur frågan om betydelsen av val av referenskategori. För att kontrollera det har modell 3 i tabellerna 30-32 testats med både invånare och fullmäktige samt Centern och *anger ej parti* som referenskategori (vilket inte visas i tabell). Resultaten avviker inte från de tidigare, förutom att förklaringskraften sjunker med 0,2–0,5 procent (Om man testar modell 3 i samma tabeller med enbart fullmäktige och Centern eller Socialdemokraterna som referenskategori (ej i tabell) når man samma förklaringsgrader som i tabellerna ovan, men effekternas storlek förskjuts i enlighet med att referenskategorierna ändrats).

Tabell 34: Linjär regressionsanalys av beslutsfattarenkäten (ViLu2015).

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategorierna: Fullmäktigeledamöter, Centern.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Beslutsfattare (tjänstemän, styrelse, fmg och nämnd) | 1 | | 2 | | 3 | |
|--|----------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|
| | B | standard -fel | B | standard -fel | B | standard -fel |
| Tjänsteman | -,138 | (,107) | -,638*** | (,090) | ,173* | (,081) |
| Styrelsemedlem | -,031 | (,074) | -,023 | (,061) | ,077 | (,055) |
| Nämndmedlem | ,128 | (,072) | ,087 | (,060) | -,054 | (,054) |
| Samlingspartiet | -,453*** | (,093) | -,488*** | (,078) | ,409*** | (,070) |
| Kristdemokraterna | ,083 | (,176) | ,143 | (,148) | ,021 | (,132) |
| Sannfinländarna | ,266* | (,113) | ,111 | (,094) | -,109 | (,085) |
| Svenska folkpartiet | ,317** | (,119) | -,399*** | (,098) | ,014 | (,089) |
| Socialdemokraterna | ,647*** | (,092) | -,027 | (,076) | -,442*** | (,069) |
| Vänsterförbundet | ,963*** | (,133) | ,399*** | (,110) | -,868*** | (,099) |
| Gröna | ,028 | (,130) | -,152 | (,109) | -,212* | (,097) |
| Kvinna | ,181** | (,059) | ,259*** | (,049) | ,092* | (,044) |
| Ålder år 2015 | -,002 | (,003) | -,003 | (,002) | -,002 | (,002) |
| Utbildningsnivå | -,040 | (,024) | ,010 | (,020) | -,018 | (,018) |
| Privatanställd | -,144* | (,066) | ,053 | (,055) | -,045 | (,049) |
| Kommun –5 000 invånare | ,166 | (,102) | ,254** | (,085) | ,054 | (,077) |
| Stad 20 000– invånare | -,131 | (,070) | -,242*** | (,058) | -,053 | (,053) |
| Krisskommunkriterium | ,029 | (,042) | -,056 | (,035) | -,027 | (,031) |
| Constant | 3,529*** | (,209) | 4,261*** | (,173) | 4,184*** | (,057) |
| N | 1 507 | | 1 507 | | 1 499 | |
| Adj R ² | ,140 | | ,137 | | ,149 | |

Sammantaget tolkas ovanstående som att dessa analyser är stabila med avseende på referenskategori, det vill säga som att valet av referenskategori inte på något avgörande sätt styr analysens utfall.

Det är ändå uppenbart att analyserna som är uppdelade enligt ursprungsmaterial ger olika resultat. De beroende variablerna och kontrollvariablerna (de socioekonomiska variablerna och kontextvariablerna) är desamma för båda grupperna. Skillnaderna beträffande variabler finns dels i positionerna, eftersom de förekommer separat i respektive material, samt gällande partipreferenserna. För variabeln partipreferens gäller att snart sagt alla politiker har ett värde för parti (med undantag för de politiker som hör till lokala listor eller är obundna – och tjänstemännen saknar givetvis värde här) medan bara ungefär två tredjedelar av invånarna och personalen har angivit partipreferens. Eftersom valet av parti dock i huvudsak ger samma effekter oberoende av om materialet analyseras delat eller ihop är det dock knappast här förklaringen ligger. Det känns naturligare att förmoda att gruppernas väldigt olika storlek spelar en roll.

6.5 Relationen mellan position och partipreferens

För att ännu kunna se närmare på relationen mellan position och partipolitiskt ståndpunkt har ytterligare två serier av analyser gjorts. I den första serien studeras huruvida en viss position påverkar uppfattningen på olika sätt inom olika partier, genom interaktionstermer och i den andra serien uppmärksammas den sammanlagda förklaringskraften för positionen och partipreferens var för sig, för att möjligen kunna avgöra vilken av dem som enskilt är viktigast.

Inledningsvis har regressionsanalyserna också genomförts så att interaktionstermer inkluderats, se tabell 35 (egen produktion), tabell 36 (närservice) och tabell 37 (privata tjänster). En interaktionsterm gör att man kan undersöka om en variabel har olika effekt på olika grupper, i det här fallet huruvida en viss position påverkar uppfattningen på olika sätt inom olika partier. Här är det effekten av att vara medlem i kommunens styrelse som undersöks särskilt, eftersom den med avseende på insyn och ansvar är central men uttryckligen därför kan leda till att uppfattningarna hos representanter för olika partier utvecklas åt olika håll.

Här har interaktionstermer skapats för respektive parti och styrelseposition. I samtliga fall är det modell 3 (där alla variabler ingår) som testats. För varje beroende variabel har interaktionstermerna först införts i analysen en och en, för att studera effekten av respektive partis representation i styrelsen. I den sista analysen ingår alla interaktionstermerna.

När man i analysen av **egen produktion** inkluderar interaktionstermer i regressionsanalysen är resultaten iögonfallande stabila. Analyserna i tabell 35 är nästan identiska med modell 3 i tabell 30. Förklaringsgraden är densamma, 16,3 procent, effekterna av de oberoende variablerna är densamma och styrkan i sambanden är densamma, oberoende av vilket partis styrelserepresentation som testas. Interaktionstermerna uppvisar inga signifikanta effekter.

Tabell 35: Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Egen produktion

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Tjänsteman | -,493*** | -,492*** | -,492*** | -,492*** | -,492*** |
| Styrelsemedlem | -,380*** | -,356*** | -,344*** | -,379*** | -,344*** |
| Fullmäktigeledamot | -,343*** | -,343*** | -,343*** | -,343*** | -,343*** |
| Nämndmedlem | -,189*** | -,189*** | -,189*** | -,189*** | -,189*** |
| Personal | ,054 | ,054 | ,054 | ,054 | ,054 |
| Samlingspartiet | -,533*** | -,531*** | -,532*** | -,531*** | -,532*** |
| Kristdemokraterna | ,034 | ,045 | ,033 | ,034 | ,033 |
| Sannfinländarna | ,071* | ,071* | ,077* | ,071* | ,070* |
| Svenska folkpartiet | ,093* | ,092* | ,092* | ,089* | ,092* |
| Centern | ,016 | ,015 | ,015 | ,016 | ,019 |
| Socialdemokraterna | ,271*** | ,270*** | ,270*** | ,271*** | ,270*** |
| Vänsterförbundet | ,415*** | ,414*** | ,414*** | ,415*** | ,414*** |
| Gröna | -,047 | -,047 | -,047 | -,047 | -,048 |
| Kvinna | ,229*** | ,229*** | ,229*** | ,229*** | ,230*** |
| Ålder år 2015 | ,008*** | ,008*** | ,008*** | ,008*** | ,008*** |
| Utbildningsnivå | -,138*** | -,139*** | -,138*** | -,138*** | -,138*** |
| Privatanställd | -,146*** | -,146*** | -,145*** | -,145*** | -,146*** |
| Kommun -5 000 invånare | -,031 | -,031 | -,031 | -,030 | -,030 |
| Stad 20 000- invånare | -,086*** | -,085*** | -,086*** | -,086*** | -,086*** |
| Kriskommunkriterium | -,045*** | -,045*** | -,045*** | -,045*** | -,045*** |
| Interaktion Saml * styrelse | ,069 | | | | |
| Interaktion Kd * styrelse | | -,444 | | | |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | -,232 | | |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | ,103 | |
| Interaktion Centern*styrelse | | | | | -,101 |
| Interaktion Sdp * styrelse | | | | | |
| Interaktion Vf * styrelse | | | | | |
| Interaktion Grön * styrelse | | | | | |
| Constant | 3,959*** | 3,958*** | 3,958*** | 3,959*** | 3,959*** |
| N | 12 955 | 12 955 | 12 955 | 12 955 | 12 955 |
| Adj R ² | ,163 | ,163 | ,163 | ,163 | ,163 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 |
| Durbin-Watson | 1,983 | 1,983 | 1,984 | 1,984 | 1,983 |

Tabell (fortsätter från föregående sida: Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Egen produktion

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Tjänsteman | -,492*** | -,492*** | -,492*** | -,492*** |
| Styrelsemedlem | -,394*** | -,374*** | -,375*** | -,372 |
| Fullmäktigeledamot | -,343*** | -,343*** | -,343*** | -,343*** |
| Nämndmedlem | -,189*** | -,189*** | -,189*** | -,188*** |
| Personal | ,054 | ,054 | ,054 | ,055 |
| Samlingspartiet | -,530*** | -,531*** | -,531*** | -,533*** |
| Kristdemokraterna | ,034 | ,034 | ,034 | ,045 |
| Sannfinländarna | ,072* | ,071* | ,071* | ,077* |
| Svenska folkpartiet | ,094* | ,093* | ,093* | ,089* |
| Centern | ,017 | ,016 | ,016 | ,019 |
| Socialdemokraterna | ,267*** | ,271*** | ,271*** | ,267*** |
| Vänsterförbundet | ,415*** | ,411*** | ,415*** | ,411*** |
| Gröna | -,046 | -,047 | -,050 | -,050 |
| Kvinna | ,229*** | ,229*** | ,229*** | ,229*** |
| Ålder år 2015 | ,008*** | ,008*** | ,008*** | ,008*** |
| Utbildningsnivå | -,139*** | -,138*** | -,138*** | -,139*** |
| Privatanställd | -,145*** | -,146*** | -,145*** | -,145*** |
| Kommun -5 000 invånare | -,030 | -,031 | -,031 | -,030 |
| Stad 20 000- invånare | -,086*** | -,086*** | -,086*** | -,086*** |
| Krskommunkriterium | -,045*** | -,045*** | -,045*** | -,044** |
| Interaktion Saml * styrelse | | | | ,062 |
| Interaktion Kd * styrelse | | | | -,428 |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | | -,204 |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | ,097 |
| Interaktion Centern*styrelse | | | | -,072 |
| Interaktion Sdp * styrelse | ,129 | | | ,108 |
| Interaktion Vf * styrelse | | ,106 | | ,105 |
| Interaktion Grön * styrelse | | | ,120 | ,118 |
| Constant | 3,958*** | 3,959*** | 3,958*** | 3,957*** |
| N | 12 955 | 12 955 | 12 955 | 12 955 |
| Adj R ² | ,163 | ,163 | ,163 | ,163 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 ² |
| Durbin-Watson | 1,983 | 1,983 | 1,983 | 1,983 |

Kommentar²: I den sista regressionsanalysen, där alla interaktionstermer ingår, är alla VIF-värden under 2,5, utom följande: Styrelsemedlem (0-1) 22,357, Interaktion Saml*styrelse 4,901, Interaktion Sannf*styrelse 3,366, Interaktion Sfp*styrelse 3,517, Interaktion Cent*styrelse 6,564, Interaktion Sdp*styrelse 5,579.

Sammantaget är tjänstemännen och politikerna, på alla nivåer, mindre benägna att lägga vikt vid att kommunens serviceproduktion sker i egen regi än invånare och personal. Personer som väljer Vänsterförbundet och Socialdemokraterna, men också Sannfinländarna och Svenska folkpartiet, bedömer kommunens egen produktion som viktigare än personer som väljer Samlingspartiet. Att serviceproduktionen fortfarande sker i kommunens regi är viktigare också för kvinnor, äldre personer samt personer med lägre utbildning medan personer som har en privat anställning, personer i stora städer eller i städer med ekonomisk obalans bedömer den egna produktionen som mindre viktig.

Om analyserna av egen produktion kan berättas också att personalen betonar vikten av kommunens egen serviceproduktion mer än invånarna (som ju är referenskategori). Effekten är inte så stor, men uppvisar styrkan ,087–,091 (ej i tabell) och är därmed inte så långt från att betraktas som signifikant.

Angående den sista modellen, där alla interaktionstermer ingår, är det på sin plats att påtala att VIF-värdet för alla styrelserelaterade variabler (utom interaktionstermerna för Kristdemokraterna, Vänsterförbundet och Gröna) överstiger 2,5. Det råder något olika uppfattning kring huruvida detta ska betraktas som ett problem eller inte. Å ena sidan anses det vara önskvärt att VIF-värden normalt inte ska överstiga 2,5, medan man å andra sidan konstaterar att det är självklart att interaktionstermerna uppvisar multikollinearitet (i det här fallet med styrelserepresentationen, eftersom alla styrelsemedlemmar ingår i interaktionstermerna) och att VIF-värden i det sammanhanget är en dålig mätare (jfr McClelland et al. 2017). Här har därför även värdet för Durbin-Watsons test av modellens lämplighet redovisats. När Durbin-Watson-värdet rör sig kring 2, förekommer multikollinearitet inte (Heikkilä 2014.).

Också när man i analysen av närservice (tabell 36) inkluderar interaktionstermer är resultaten huvudsakligen stabila och följer tidigare mönster (se tabell 31). Förklaringsgraden och effekterna samt deras styrka är desamma, oberoende av vilket partis styrelserepresentation som testas. Sammantaget betonas vikten av närservice av personer som väljer Vänsterförbundet, men också Centern, av kvinnor och av äldre, medan både tjänstemän och politiker på alla nivåer ser närservice som mindre viktigt än invånarna. Närservice ses som mindre viktigt också inom

Samlingspartiet, bland personer med lägre utbildning, bland personer med privat anställning samt i större städer.

I jämförelse med synen på egen produktion kan man notera att effekten av tjänstemännen är större, när det gäller närservice, medan effekten av parti, särskilt Samlingspartiet och Vänsterpartiet, är betydligt mindre. I analysen av närservice syns heller ingen effekt av Socialdemokraterna.

Interaktionstermerna uppvisar inga signifikanta effekter, med ett undantag. Svenska folkpartiets representanter i styrelseposition är påfallande mindre benägna att betona närservice än personer som överlag väljer Svenska folkpartiet. Effekten är stor: $-0,379$ men signifikant bara på 0,05-nivå. Samma effekt, men i omvänd riktning och mindre styrka, syns även för Centern. Centerns styrelserepresentanter betonar närservice mer än de som överlag väljer Centern, men effekten är inte signifikant. I alla övriga fall är effekten av partiet stabil, oberoende av att man inför interaktionstermerna.

Tabell 36: Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Närservice

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Tjänsteman | -,677*** | -,677*** | -,678*** | -,678*** | -,678*** |
| Styrelsemedlem | -,207*** | -,204*** | -,215*** | -,169** | -,252*** |
| Fullmäktigeledamot | -,219*** | -,219*** | -,219*** | -,218*** | -,219*** |
| Nämndmedlem | -,169*** | -,169*** | -,169*** | -,169*** | -,169*** |
| Personal | -,042 | -,042 | -,042 | -,042 | -,042 |
| Samlingspartiet | -,298*** | -,298*** | -,298*** | -,299*** | -,297*** |
| Kristdemokraterna | ,064 | ,069 | ,064 | ,063 | ,065 |
| Sannfinländarna | ,061* | ,061* | ,060* | ,060* | ,062* |
| Svenska folkpartiet | -,016 | -,016 | -,015 | -,001 | -,014 |
| Centern | ,047* | ,047* | ,048* | ,046* | ,042 |
| Socialdemokraterna | ,026 | ,026 | ,026 | ,025 | ,028 |
| Vänsterförbundet | ,217*** | ,216*** | ,217*** | ,215*** | ,218*** |
| Gröna | ,011 | ,011 | ,011 | ,010 | ,012 |
| Kvinna | ,251*** | ,251*** | ,252*** | ,251*** | ,251*** |
| Ålder år 2015 | ,001* | ,001* | ,001* | ,001* | ,001* |
| Utbildningsnivå | -,074*** | -,075*** | -,074*** | -,074*** | -,074*** |
| Privatanställd | -,071*** | -,072*** | -,072*** | -,072*** | -,071*** |
| Kommun -5 000 invånare | ,026 | ,026 | ,027 | ,025 | ,025 |
| Stad 20 000- invånare | -,062** | -,062** | -,062** | -,062** | -,062** |
| Kriskommunkriterium | -,010 | -,010 | -,010 | -,010 | -,010 |
| Interaktion Saml * styrelse | -,019 | | | | |
| Interaktion Kd * styrelse | | -,232 | | | |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | ,047 | | |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | -,379* | |
| Interaktion Centern*styrelse | | | | | ,172 |
| Interaktion Sdp * styrelse | | | | | |
| Interaktion Vf * styrelse | | | | | |
| Interaktion Grön * styrelse | | | | | |
| Constant | 4,381*** | 4,380*** | 4,381*** | 4,381*** | 4,381*** |
| N | 13 017 | 13 017 | 13 017 | 13 017 | 13 017 |
| Adj R ² | ,086 | ,086 | ,086 | ,087 | ,086 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 |
| Durbin-Watson | 1,993 | 1,993 | 1,993 | 1,994 | 1,993 |

Tabell (fortsätter från föregående sida): Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Närservice

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Tjänsteman | -,678*** | -,678*** | -,678*** | -,677*** |
| Styrelsemedlem | -,206*** | -,221*** | -,194*** | ,167 |
| Fullmäktigeledamot | -,219*** | -,219*** | -,219*** | -,219*** |
| Nämndmedlem | -,169*** | -,169*** | -,169*** | -,170*** |
| Personal | -,042 | -,042 | -,042 | -,043 |
| Samlingspartiet | -,298*** | -,298*** | -,299*** | -,296*** |
| Kristdemokraterna | ,063 | ,064 | ,063 | ,071 |
| Sannfinländarna | ,061* | ,062* | ,061* | ,062* |
| Svenska folkpartiet | -,016 | -,015 | -,016 | ,000 |
| Centern | ,047* | ,048* | ,047* | ,044* |
| Socialdemokraterna | ,027 | ,027 | ,026 | ,028 |
| Vänsterförbundet | ,217*** | ,210*** | ,216*** | ,211*** |
| Gröna | ,011 | ,011 | ,018 | ,019 |
| Kvinna | ,251*** | ,252*** | ,251*** | ,251*** |
| Ålder år 2015 | ,001* | ,001* | ,001* | ,001* |
| Utbildningsnivå | -,074*** | -,074*** | -,074*** | -,074*** |
| Privatanställd | -,072*** | -,072*** | -,072*** | -,073*** |
| Kommun -5 000 invånare | ,026 | ,026 | ,026 | ,023 |
| Stad 20 000- invånare | -,062** | -,062** | -,062** | -,062** |
| Kriskommunkriterium | -,010 | -,010 | -,010 | -,010 |
| Interaktion Saml * styrelse | | | | -,392 |
| Interaktion Kd * styrelse | | | | -,604 |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | | -,334 |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | -,715** |
| Interaktion Centern*styrelse | | | | -,247 |
| Interaktion Sdp * styrelse | -,020 | | | -,394 |
| Interaktion Vf * styrelse | | ,193 | | -,195 |
| Interaktion Grön * styrelse | | | -,291 | -,653* |
| Constant | 4,381*** | 4,381*** | 4,380*** | 4,380*** |
| N | 13 017 | 13 017 | 13 017 | 13 017 |
| Adj R ² | ,086 | ,086 | ,086 | ,087 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 ² |
| Durbin-Watson | 1,993 | 1,993 | 1,993 | 1,993 |

Kommentar²: I den sista regressionsanalysen, där alla interaktionstermer ingår, är alla VIF-värden under 2,5, utom följande: Styrelsemedlem (0-1) 22,231, Interaktion Saml*styrelse 4,833, Interaktion Sannf*styrelse 3,366, Interaktion Sfp*styrelse 3,517, Interaktion Cent*styrelse 6,564, Interaktion Sdp*styrelse 5,512.

I den sista modellen, där alla interaktionstermerna ingår, noteras samma typ av VIF-värden som i samband med analysen av egen produktion (se tabell 35).

När man, slutligen, i analysen av privata tjänster (tabell 37) inkluderar interaktionstermer följer resultaten också här huvudsakligen tidigare utfall (jfr tabell 32), med undantag av effekten av styrelseposition, vilket diskuteras närmare nedan. Förklaringsgraden är fortfarande strax över 4 procent och effekterna samt deras styrka är desamma, oberoende av vilket partis styrelserepresentation som testas.

Sammantaget är frågan om privata tjänster något mer ideologiskt, eftersom partipreferens här ger större effekt än i fråga om närservice eller egen produktion. Personer som väljer Samlingspartiet, Kristdemokraterna, Svenska folkpartiet, Centern och Gröna förhåller sig mer positiva till att smidigt kunna välja privata tjänster, medan de som väljer Vänsterförbundet förhåller sig negativa. Tjänstemän, men också styrelse- och fullmäktigeledamöter förhåller sig mer positiva till privata tjänster än invånare och personal. Privata tjänster bedöms som viktiga även av kvinnor, yngre personer, samt personer med högre utbildning och privat anställning samt personer i kommuner med instabil ekonomi. Det är värt att notera att kvinnor bedömer både egen produktion, närservice samt privata tjänster som viktiga.

I analysen av attityder till privata tjänster är effekterna av variablerna huvudsakligen stabila. Effekten av styrelseposition är den enda variabeln som uppvisar någon större variation, den varierar från ,243 till ,124, vilket i det här sammanhanget är mycket och även styrkan varierar, beroende på vilket partis styrelserepresentation som testas. Här noteras tre interaktionstermer med signifikant effekt. Effekten av Samlingspartiets styrelserepresentation är starkt positiv, medan effekterna av Vänsterförbundets respektive Grönas styrelserepresentation är stora och starkt negativa. En försiktig tolkning är att Samlingspartiets styrelserepresentanter betonar privata tjänster i ännu högre utsträckning än de som överlag väljer Samlingspartiet, men det är också värt att notera att effekten av styrelseposition är mindre (i jämförelse med de andra) i analysen där interaktionstermen för Samlingspartiets styrelserepresentation ingår. De negativa effekterna av Vänsterförbundets och Grönas styrelserepresentation kommer dock inte åt att rubba effekten av styrelseposition. Något intressant är dock att medan Vänsterförbundets styrelserepresentanter är mer negativt inställda till privata tjänster än de som överlag väljer Vänsterförbundet (trots att de också förhåller sig negativa), så råder det motsatta gällande Gröna. Effekten av Gröna är positiv, men effekten av Gröna styrelseledamöter är kraftigt negativ. I alla

tre fallen kan effekterna sannolikt diskuteras i ljuset av omfattningen av styrelserepresentation. Standardfelet för Samlingspartiets styrelserepresentation är mindre än för Vänsterförbundets och Grönas dito, vilket antyder att det för de senare två handlar om färre fall, det vill säga färre representanter i kommunernas styrelser totalt sett.

Tabell 37: Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Privata tjänster

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Tjänsteman | ,483*** | ,485*** | ,485*** | ,485*** | ,485*** |
| Styrelsemedlem | ,124* | ,200*** | ,178** | ,204*** | ,181** |
| Fullmäktigeledamot | ,124** | ,124** | ,124** | ,124** | ,124** |
| Nämndmedlem | ,038 | ,038 | ,038 | ,038 | ,038 |
| Personal | -,004 | -,002 | -,003 | -,003 | -,002 |
| Samlingspartiet | ,283*** | ,296*** | ,296*** | ,296*** | ,296*** |
| Kristdemokraterna | ,167** | ,166** | ,166** | ,165** | ,166** |
| Sannfinländarna | ,060 | ,058 | ,053 | ,058 | ,058 |
| Svenska folkpartiet | ,245*** | ,242*** | ,243*** | ,244*** | ,243*** |
| Centern | ,175*** | ,173*** | ,174*** | ,173*** | ,170*** |
| Socialdemokraterna | ,041 | ,038 | ,039 | ,038 | ,039 |
| Vänsterförbundet | -,223*** | -,226*** | -,225*** | -,226*** | -,225*** |
| Gröna | ,118** | ,117** | ,117** | ,117** | ,117** |
| Kvinna | ,134*** | ,133*** | ,134*** | ,133*** | ,133*** |
| Ålder år 2015 | -,004*** | -,004*** | -,004*** | -,004*** | -,004*** |
| Utbildningsnivå | ,026*** | ,025*** | ,025*** | ,025*** | ,025*** |
| Privatanställd | ,050* | ,052* | ,051* | ,051* | ,052* |
| Kommun -5 000 invånare | ,057 | ,056 | ,056 | ,056 | ,055 |
| Stad 20 000- invånare | -,034 | -,034 | -,033 | -,034 | -,034 |
| Kriskommunkriterium | ,027* | ,027* | ,027* | ,027* | ,027* |
| Interaktion Saml * styrelse | ,440** | | | | |
| Interaktion Kd * styrelse | | -,027 | | | |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | ,198 | | |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | -,050 | |
| Interaktion Centrum*styrelse | | | | | ,077 |
| Interaktion Sdp * styrelse | | | | | |
| Interaktion Vf * styrelse | | | | | |
| Interaktion Grön * styrelse | | | | | |
| Constant | 3,701*** | 3,701*** | 3,702*** | 3,701*** | 3,702*** |
| N | 12 841 | 12 841 | 12 841 | 12 841 | 12 841 |
| Adj R ² | ,041 | ,041 | ,041 | ,041 | ,041 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 |
| Durbin-Watson | 1,978 | 1,978 | 1,978 | 1,978 | 1,978 |

Tabell (fortsätter från föregående sida): Sammanställning av linjär regressionsanalys med interaktionseffekter / Privata tjänster

Ostandardiserade regressionskoefficienter. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
(Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | B | B | B | B |
|------------------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Tjänsteman | ,484*** | ,485*** | ,484*** | ,483*** |
| Styrelsemedlem | ,243*** | ,230*** | ,237*** | ,452 |
| Fullmäktigeledamot | ,123** | ,123** | ,123** | ,122** |
| Nämndmedlem | ,037 | ,038 | ,038 | ,036 |
| Personal | -,003 | -,002 | -,004 | -,005 |
| Samlingspartiet | ,294*** | ,295*** | ,294*** | ,284*** |
| Kristdemokraterna | ,164** | ,165** | ,164** | ,167** |
| Sannfinländarna | ,057 | ,057 | ,057 | ,054 |
| Svenska folkpartiet | ,241*** | ,241*** | ,241*** | ,245*** |
| Centern | ,171*** | ,172*** | ,171*** | ,172*** |
| Socialdemokraterna | ,046 | ,037 | ,036 | ,046 |
| Vänsterförbundet | -,227*** | -,206*** | -,227*** | -,206*** |
| Gröna | ,116** | ,116** | ,134** | ,135** |
| Kvinna | ,134*** | ,133*** | ,133*** | ,134*** |
| Ålder år 2015 | -,004*** | -,004*** | -,004*** | -,004*** |
| Utbildningsnivå | ,025*** | ,025*** | ,026*** | ,026*** |
| Privatanställd | ,051* | ,052* | ,051* | ,048* |
| Kommun -5 000 invånare | ,055 | ,056 | ,055 | ,055 |
| Stad 20 000- invånare | -,034 | -,033 | -,034 | -,032 |
| Kriskommunkriterium | ,027* | ,027* | ,027* | ,026* |
| Interaktion Saml * styrelse | | | | ,113 |
| Interaktion Kd * styrelse | | | | -,280 |
| Interaktion Sannf * styrelse | | | | -,075 |
| Interaktion Sfp * styrelse | | | | -,298 |
| Interaktion Centern*styrelse | | | | -,194 |
| Interaktion Sdp * styrelse | -,224 | | | -,433 |
| Interaktion Vf * styrelse | | -,548* | | -,770* |
| Interaktion Grön * styrelse | | | -,708** | -,923** |
| Constant | 3,703*** | 3,700*** | 3,701*** | 3,700*** |
| N | 12 841 | 12 841 | 12 841 | 12 841 |
| Adj R ² | ,041 | ,041 | ,041 | ,042 |
| VIF | <2,5 | <2,5 | <2,5 | <2,5 ² |
| Durbin-Watson | 1,978 | 1,978 | 1,978 | 1,978 |

Kommentar²: I den sista regressionsanalysen, där alla interaktionstermer ingår, är alla VIF-värden under 2,5, utom följande: Styrelsemedlem (0-1) 21,971, Interaktion Saml*styrelse 4,834, Interaktion Sannf*styrelse 3,366, Interaktion Sfp*styrelse 3,383, Interaktion Cent*styrelse 6,431, Interaktion Sdp*styrelse 5,512.

I den sista modellen, där alla interaktionstermerna ingår, noteras återigen samma typ av VIF-värden som i samband med analyserna av egen produktion (se tabell 35) eller närtjänster (se tabell 36). I denna modell försvinner dessutom effekten av styrelseposition helt.

Barmark & Djurfeldt (2009:143) manar till försiktighet i tolkningarna av interaktionseffekter men trots detta ter det sig på sin plats att konstatera att en del skillnader av ideologisk art framträder tydligare i dessa än i tidigare analyser. Det gäller framför allt Samlingspartiets, Vänsterförbundet och Grönas representanter i styrelser i förhållande till privata tjänster samt även Svenska folkpartiets styrelserepresentanter i förhållande till närservice. Den sammanlagda bilden kan därmed sägas ha nyanserats och kompletterats. Slutsatserna av samtliga dessa kontrollerande analyser är att de huvudsakliga resultaten från de tidigare analyserna står sig.

Den andra serien av analyser som belyser relationen mellan position och partipreferens utgår från avhandlingens hypotes om att positionen är den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn för individens välfärdssyn. Det studeras genom att den samlade förklaringskraften hos de olika kategorierna av oberoende variabler testas var för sig (position, partipreferens, socioekonomi och kontext), vilket görs i tabellerna 38-40. Här frångås således den modell som utgjort riktlinjen i alla tidigare regressionsanalyser, nämligen att effekten av position och parti bedöms ihop (se avsnitt 6.3).

Resultaten visar att i en analys av den samlade förklaringskraften hos de oberoende variablerna (gruppvis) var för sig kvarstår i allt väsentligt samma mönster som funnits i tidigare analyser. Här är dock den samlade förklaringskraften (Adj R^2) av speciellt intresse. Den uppvisar samma mönster för alla tre beroende variabler (egen produktion, närservice samt privata tjänster), således även här så att förklaringskraften är störst gällande attityder till egen produktion och minst när det gäller privata tjänster.

Det mest spännande är dock förklaringskraftens storlek för respektive oberoende variabel, som även den uppvisar samma mönster för alla tre beroende variabler. De socioekonomiska variabelernas förklaringskraft är störst (upp till 11 procent, för egen produktion), därefter följer partivariablerna (upp till 6,7 procent) och positionsvariablerna (upp till 2,3 procent). Kontextvariablernas samlade förklaringskraft är försumbar.

Tabell 38: Linjär regressionsanalys / Egen produktion – sammanfattande analys per kategori av oberoende variabler

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Egen produktion | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | |
|------------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Tjänsteman | -,781*** | (,074) | | | | | | |
| Styrelsemedlem | -,498*** | (,058) | | | | | | |
| Fullmäktigeledamot | -,512*** | (,045) | | | | | | |
| Nämndmedlem | -,356*** | (,055) | | | | | | |
| Personal | ,014 | (,031) | | | | | | |
| Samlingspartiet | | | -,680*** | (,030) | | | | |
| Kristdemokraterna | | | -,016 | (,058) | | | | |
| Sannfinländarna | | | ,044 | (,034) | | | | |
| Svenska folkpartiet | | | ,047 | (,039) | | | | |
| Centern | | | ,022 | (,028) | | | | |
| Socialdemokraterna | | | ,303*** | (,030) | | | | |
| Vänsterförbundet | | | ,386*** | (,048) | | | | |
| Gröna | | | -,259*** | (,042) | | | | |
| Kvinna | | | | | ,247*** | (,018) | | |
| Ålder år 2015 | | | | | ,007*** | (,001) | | |
| Utbildningsnivå | | | | | -,195*** | (,007) | | |
| Privatanställd | | | | | -,195*** | (,021) | | |
| Kommun -5 000 invånare | | | | | | | -,025 | (,037) |
| Stad 20 000- invånare | | | | | | | -,160*** | (,023) |
| Kriskommunkriterium | | | | | | | -,045** | (,013) |
| Constant | 3,978*** | (,017) | 3,960*** | (,016) | 4,016*** | (,047) | 4,091*** | (,025) |
| N | 13 596 | | 13 596 | | 12 955 | | 13 596 | |
| Adj R ² | ,023 | | ,067 | | ,110 | | ,005 | |

I en granskning av vilken typ av variabler som har den största samlade förklaringskraften är det således de socioekonomiska variablerna som bidrar mest till att förklara individens välfärdssyn. Eftersom de socioekonomiska variablerna här betraktas som kontrollvariabler kommer detta resultat inte att analyseras vidare. Här kan man dock göra en återblick till tabellerna 33-34, där beslutsfattarna analyserades separat från invånarna och personalen, vilket kan bidra till tolkningen av resultaten. I dessa tabeller framkom att de socioekonomiska variablerna ger stor effekt bland invånare och personal men (förutom en effekt av kön) knappast alls bland beslutsfattarna. Eftersom invånarna och personalen är en betydligt större grupp än beslutsfattarna är det inte omöjligt att gruppstorleken i sig spelar en roll för de socioekonomiska variablernas förklaringskraft, eftersom de

har värden för alla respondenter, medan det är ungefär två tredjedelar av invånarna som angivit partipreferens.

Tabell 39: Linjär regressionsanalys / Närservice – sammanfattande analys per kategori av oberoende variabler

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Närservice | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | B standardfel | B standardfel | B standardfel | B standardfel |
| Tjänsteman | -,830*** (,060) | | | |
| Styrelsemedlem | -,282*** (,047) | | | |
| Fullmäktigeledamot | -,327*** (,036) | | | |
| Nämndmedlem | -,260*** (,044) | | | |
| Personal | -,005*** (,025) | | | |
| Samlingspartiet | | -,391*** (,024) | | |
| Kristdemokraterna | | ,057 (,047) | | |
| Sannfinländarna | | ,040 (,028) | | |
| Svenska folkpartiet | | -,033 (,032) | | |
| Centern | | ,060** (,023) | | |
| Socialdemokraterna | | ,030 (,025) | | |
| Vänsterförbundet | | ,201*** (,040) | | |
| Gröna | | -,045 (,035) | | |
| Kvinna | | | ,263*** (,015) | |
| Ålder år 2015 | | | ,001 (,000) | |
| Utbildningsnivå | | | -,115*** (,006) | |
| Privatanställd | | | -,069*** (,018) | |
| Kommun -5 000 invånare | | | | ,041 (,029) |
| Stad 20 000- invånare | | | | -,093*** (,019) |
| Kriskommunkriterium | | | | -,010 (,011) |
| Constant | 4,288*** (,008) | 4,274*** (,013) | 4,412*** (,038) | 4,318*** (,020) |
| N | 13 661 | 13 661 | 13 017 | 13 661 |
| Adj R ² | ,023 | ,028 | ,057 | ,003 |

Den samlade förklaringskraften hos de positionsrelaterade variablerna är 2,3 procent både när det gäller attityder till egen produktion och till närservice och 0,7 när det gäller privata tjänster. Variablerna som uttrycker partipreferens förklarar 6,7, 2,8 respektive 1,9 procent av variationen. För alla tre beroende variabler är förklaringskraften således något högre för partipreferens än för position, om variabelgrupperna betraktas var för sig, vilket i praktiken betyder att avhandlingens hypotes – att positionen är den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn för välfärdsattityder - inte kan bekräftas.

Den sammantagna bilden kan därmed förfinas. Positionen har en betydelse för välfärdsattityder, men variationen i välfärdsattityder förklaras något bättre av preferenser för partier på den ideologiska skalans ytterkanter samt av socioekonomiska drag.

Tabell 40: Linjär regressionanalys / Privata tjänster – sammanfattande analys per kategori av oberoende variabler

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referens kategorier: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| Privata tjänster | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | B standardfel | B standardfel | B standardfel | B standardfel |
| Tjänsteman | ,450*** (.065) | | | |
| Styrelsemedlem | ,281*** (.065) | | | |
| Fullmäktigeledamot | ,157** (.051) | | | |
| Nämndmedlem | ,121* (.039) | | | |
| Personal | ,076** (.027) | | | |
| Samlingspartiet | | ,288*** (.026) | | |
| Kristdemokraterna | | ,175** (.051) | | |
| Sannfinländarna | | ,027 (.030) | | |
| Svenska folkpartiet | | ,239*** (.035) | | |
| Centern | | ,148*** (.025) | | |
| Socialdemokraterna | | -,017 (.027) | | |
| Vänsterförbundet | | -,262*** (.043) | | |
| Gröna | | ,198*** (.037) | | |
| Kvinna | | | ,126*** (.017) | |
| Ålder år 2015 | | | -,003*** (.001) | |
| Utbildningsnivå | | | ,054*** (.006) | |
| Privatanställd | | | ,073*** (.019) | |
| Kommun -5 000 invånare | | | | ,033 (.032) |
| Stad 20 000- invånare | | | | -,044* (.020) |
| Kriskommunkriterium | | | | ,036** (.012) |
| Constant | 3,716*** (.009) | 3,667*** (.014) | 3,695*** (.042) | 3,731*** (.022) |
| N | 13 466 | 13 466 | 12 841 | 13 466 |
| Adj R ² | ,007 | ,019 | ,020 | ,001 |

Sammantaget sett, som en summering av alla de empiriska analyserna i detta kapitel, framstår effekterna av positionerna tjänstemän, styrelse- och fullmäktigeledamöter samt av preferens för partierna Samlingspartiet och Vänsterförbundet och kvinnligt kön som de mest avgörande faktorerna för att förklara synen på välfärdsorganisering i finländska kommuner.

7 Konklusioner

Man kan utföra en forskningsuppgift på många olika sätt. I detta avslutande kapitel återstår tre delar. I det första avsnittet sammanfattas avhandlingens innehåll, med betoning på resultaten. I det andra avsnittet diskuteras alternativa tillvägagångssätt, för att motivera varför det som gjorts i denna avhandling är ett rimligt sätt att utföra denna forskningsuppgift. I det tredje avsnittet diskuteras betydelsen av resultaten, i förhållande till avhandlingens teoretiska utgångspunkter. Det görs för att motivera att det i ljuset av resultaten är rimligt att betrakta själva forskningsuppgiften som intressant.

7.1 Avhandlingens resultat

Avhandlingens grundläggande frågor har handlat om positionens eller uppdragets betydelse för uppfattningar om hur välfärden organiseras. Forskningsproblemet har utgått från att inställning till välfärdstjänster vanligen förklaras med ideologisk hållning, med utgångspunkt i en klassisk vänster-höger-indelning, så att personer med vänstervärderingar förväntas försvara den offentliga sektorn medan man på högerkanten förväntas föredra privata serviceproducenter. Därmed har positionens betydelse som förklaring till varför kommunala aktörer i olika uppdrag har olika uppfattningar inte uppmärksammats. Politiker agerar inte enbart i enlighet med sin egen eller partiets uppfattning, utan förväntas påverkas av de(t) uppdrag de har, eftersom de inom ramen för detta får insyn, kunskap och erfarenheter som kan antas påverka deras attityder. Politiker i olika uppdrag, invånare, ledande tjänstemän och personal kan därmed ha helt olika perspektiv på kommunen och dess verksamhet. Avhandlingens hypotes utgick från påståendet att *"uppdraget ger åsikten"*, att positionen i organisationen spelar en roll för hur man förhåller sig till hur välfärden organiseras. I avhandlingen studeras sex olika grupper, som befinner sig i olika position eller ställning i förhållande till kommunen: invånare, fullmäktigeledamöter, styrelsemedlemmar, nämndmedlemmar, ledande tjänstemän samt personal.

Ur detta forskningsproblem härleddes ett antal forskningsfrågor. Den första frågan gäller huruvida *det finns ett samband mellan position och välfärdssyn*. Välfärdssyn står här som ett samlande uttryck för uppfattningar om huruvida service bör produceras i kommunal eller privat regi samt hur nära servicen ska erbjudas. Frågan analyserades i detalj i avsnitt 6.1, där det

framstår som uppenbart att aktörer i olika position har olika uppfattningar om hur välfärden ska organiseras. Några av iakttagelserna som gjordes baserat på analyserna förtjänar att upprepas eller utvecklas.

Över två tredjedelar av respondenterna uppfattar det som viktigt att *servicen fortsättningsvis produceras i kommunens egen regi (egen produktion)*. Bland invånarna och personalen överstiger andelen 70 procent, medan andelen sedan successivt sjunker i varje position, så att nämndmedlemmar uppfattar den egna produktionen som viktigare än fullmäktigeledamöterna, styrelsemedlemmarna och tjänstemännen. Bara drygt 40 procent av tjänstemännen betonar kommunens egen serviceproduktion. Skillnaderna mellan grupperna är statistiskt signifikanta. Samma mönster återkommer gällande synen på hur viktigt det är att service produceras så nära som möjligt (*närservice*) och det omvända mönstret för möjligheten att smidigt använda *privata tjänster*.

Slutsatsen är således att svaret på den första forskningsfrågan är ja, det finns ett samband mellan position och välfärdssyn. Rent substantiellt kan man i skillnaderna mellan åsikterna i olika positioner se att invånarna, ofta även personalen, värdesätter kommunens egen serviceproduktion och service som är nära tillgänglig och förhåller sig mer skeptiska än andra till privata tjänster. Som kontrast till detta konstateras att tjänstemännen uppfattar smidiga (privata) lösningar av god kvalitet som viktigare än närservice och egen produktion. Skillnaderna kan lätt tolkas som skillnader i perspektiv – de aspekter på service som man uppskattar när man använder service och kanske är beroende av denna service är andra än de aspekter man betonar, om man har ansvar för att servicen ska produceras effektivt och ekonomiskt. Betydelsen av egen produktion och närservice stiger med åldern och sjunker med högre utbildningsnivå. Här kan man också påminna om det faktum att tjänstemännens utbildningsnivå är markant högre än politikernas, invånarnas och personalens och att medelåldern bland invånarna är högre än i andra positioner.

Den andra forskningsfrågan handlar om *huruvida det finns ett samband mellan partipreferens och välfärdssyn?* Partipreferens har här operationaliserats som partitillhörighet hos politikerna och som partipreferens hos invånarna och personalen. Analyserna i avsnitt 6.2 visar att sambanden mellan partipreferens och välfärdssyn förekommer på förväntat sätt: personer som stöder högerpartier stöder privata tjänster och ser kommunernas egen serviceproduktion som mindre viktig, medan personer som väljer

vänsterpartier resonerar tvärtom. Bland resultaten finns också mindre självklara detaljer, bland annat är det värt att påtala att de som väljer Gröna i det här avseendet resonerar likt dem som väljer Samlingspartiet.

I analyserna av positionens och partipreferensens betydelse kontrolleras också för socioekonomiska variabler på individnivå samt för kontextvariabler på kommunnivå. De socioekonomiska omständigheter som här analyserats är kön, ålder, utbildningsnivå och privat arbetsgivare. Som uttryck för kommunernas varierande kontexter analyserades kommunstorlek och kommunens ekonomiska situation.

I analyserna av sambanden mellan kontrollvariablerna och välfärdssyn, även det i avsnitt 6.2, framkommer en påtaglig skillnad mellan könen, så att kvinnor mer uttalat stöder *både* egen produktion och privata tjänster, medan ålder och utbildning samvarierar med privata tjänster så att personer som är yngre och har en högre utbildning bedömer privata tjänster som viktiga, medan personer som är äldre och har en lägre utbildningsnivå i högre utsträckning stöder kommunens egen serviceproduktion. Däremot syns inga tydliga samband mellan välfärdssyn och privat arbetsgivare. Respondenternas välfärdssyn är också relativt likartad i kommuner av olika storlek och med olika ekonomiskt utgångsläge.

Genom multivariata analyser besvarades den tredje forskningsfrågan, som handlar om de oberoende variabelernas inbördes förhållande. Här efterfrågas *positionens förklaringskraft i förhållande till andra förklaringsfaktorer, framför allt partipreferens.*

Den tredje forskningsfrågan analyseras genom regressionsanalyser i avsnitt 6.3. Baserat på de inledande regressionsanalyserna kan man sammantaget slå fast följande:

I analyserna av uppfattningarna om hur den kommunala välfärdsproduktionen ska organiseras finns en klar effekt av position. Uppfattningarna hos tjänstemän, medlemmar i styrelsen, fullmäktigeledamöter och oftast även nämndmedlemmar skiljer sig klart från uppfattningarna hos invånarna (som utgör referenskategori).

Det finns också en klar effekt av partipreferens. Uppfattningarna hos dem som väljer å ena sidan Samlingspartiet och å andra sidan Vänsterförbundet avviker klart från dem som meddelar att de inte vill ange vem de röstar på (referenskategori). Därtill finns, beroende på vilket alternativ för

välfärdsproduktion som studerats, effekter av andra partipreferenser. De som uppfattar egen produktion som viktig föredrar Socialdemokraterna, de som betonar närservice föredrar, åtminstone i viss utsträckning, Centern och slutligen förklaras betoningen på privata tjänster också av att representera eller föredra hela det borgerliga fältet: både Kristdemokraterna, Svenska folkpartiet, Centern samt även Gröna bidrar här med förklaringskraft.

Det finns effekter av alla fyra socioekonomiska egenskaper (kön, ålder, utbildningsnivå och privat anställning). Det finns också effekter av befolkning över 20 000 invånare samt av ekonomisk press.

Av de kontrollerande regressionsanalyserna i avsnitten 6.4 och 6.5 framgår att de huvudsakliga resultaten kvarstår också när interaktionstermer införs i analyserna, men att bilden kan förfinas enligt följande: Effekten av positionerna kvarstår, i jämförelse med de inledande analyserna. Effekterna av att vara tjänsteman, styrelsemedlem eller fullmäktigeledamot minskar något när det gäller egen produktion och närservice, medan både styrkan i och effekterna för alla andra positioner utom tjänstemän minskar när det gäller privata tjänster.

En del ideologiska skillnader framträder tydligare. Effekterna av preferens för Samlingspartiet och Vänsterförbundet kvarstår i stort sett som tidigare, medan effekterna av andra partier mestadels minskar. De ersätts av effekter av interaktionstermerna: för egen produktion gäller det fullmäktigeledamöter från Sannfinländarna, Svenska folkpartiet, Socialdemokraterna, Vänsterförbundet och Gröna och för privata tjänster gäller det Samlingspartiet, Vänsterförbundet och Gröna i styrelsen samt Samlingspartiet, Svenska folkpartiet, Vänsterförbundet samt Gröna på fullmäktigenivå. Sammantaget är frågan om privata tjänster något mer ideologisk än de övriga, eftersom partipreferens här ger större effekt än i fråga om närservice eller egen produktion. Effekterna av kontrollvariablerna kvarstår som oförändrade.

Analyserna som inkluderar interaktionstermer avslöjar en del skillnader mellan partiernas representanter på olika nivåer, framför allt i styrelse och fullmäktige. Två exempel: Inom Centern är närservice viktigare för styrelsemedlemmar än för fullmäktigeledamöter. För Gröna fullmäktigeledamöter är privata tjänster viktigare än för styrelsemedlemmarna inom samma parti.

Avhandlingens hypotes är att position är den viktigaste förklaringsfaktorn för individens inställning till hur välfärden organiseras. Det är enkelt att slå fast att positionen har en tydlig och påtaglig betydelse för välfärdssyn. Variabler som uttrycker position har bidragit med förklarande effekter i nästan alla regressionsanalyser som företagits. (Undantaget är analyserna där invånarna och personalen analyserats separat från beslutsfattarna, där effekterna av position är mindre tydliga.) Det är likaså enkelt att slå fast effekter av ideologisk hållning. Särskilt val av Samlingspartiet och Vänsterförbundet ger tydliga effekter i alla analyser och beroende på vilket av de tre alternativen för välfärdssyn som analyseras syns även andra partipreferenser tydligt i analyserna. Tydliga socioekonomiska effekter syns också i alla analyser (utom när beslutsfattarna avskiljs till en egen grupp). Däremot syns bara vissa och varierande effekter av kontext. Analyserna av den samlade förklaringskraften hos de oberoende variablerna var för sig visade att denna är störst för de socioekonomiska variablerna och något större för partivariablerna än för positionsvariablerna. Avhandlingens hypotes kan därför inte bekräftas. Position är inte den *enskilt viktigaste* förklaringsfaktorn för individens välfärdssyn.

Avhandlingens syfte var att empiriskt testa positionens betydelse, eftersom den sällan uppmärksammas som självständig förklaring och genom det kunna utveckla kunskapen om positionens betydelse för åsikter. Syftet att testa positionens betydelse bör rimligen betraktas som uppnått. Därmed återstår att ta ställning till huruvida detta bidragit till kunskapsmassan om positionens betydelse för åsikter. Några bidrag till den empiriska kunskapsmassan noteras här, medan de teoretiska bidragen diskuteras i avsnitt 7.3, efter några resonemang om avhandlingens validitet.

Angående bidrag till den empiriska kunskapsmassan kan man notera att avhandlingen som studie av attityder till välfärd eller organisering av välfärd inte bidragit med någonting väsentligt nytt. Respondenternas syn på offentligt och privat i denna studie liknar resultaten i andra studier. Som studie av hur man i kommunerna ser på sitt uppdrag att organisera välfärd kan man baserat på denna avhandling dra slutsatsen att det är viktigt att fundera på *till vem* man riktar frågan, eftersom man i olika position har olika perspektiv. Som studie av alternativ till reformer av serviceproduktion kan man dra nytta av insikten om att olika positioners perspektiv kan vara olika. Uppfattningen om vad som är en god idé kan variera stort mellan ledningen och verkstadsgolvet. Eftersom sannolikheten för god implementering ökar om personalen känner sig motiverade av besluten

(Sannerstedt 1997:27) strävar en handlingsinriktad ledning efter att få personalen med sig. Som studie av partier kan man påtala att vissa partiers hållning lämnar kraftigare avtryck än andra samt att det kan finnas skäl att ta hänsyn till vilka uppdrag partiernas representanter har, i sitt politiska värv, inte bara till vilket parti de representerar.

Denna avhandling har uppmärksammat positionen och dess självständiga betydelse för uppfattningar om organisering av välfärd. Baserat på de insatser som gjorts i denna avhandling drar jag slutsatsen att uppdraget faktiskt påverkar åsikten, åtminstone för dem som inte ligger i den ideologiska skalans yttre ändar.

7.2 Invändningar

I detta avsnitt diskuteras avhandlingens validitet, i form av invändningar mot de lösningar som valts i avhandlingen och alternativa tillvägagångssätt bedöms. Betoningen ligger på invändningar mot operationaliseringar framför invändningar mot metod.

Välfärdsattityder är mångdimensionella och förtroendet för välfärdsstaten kan vara större i vissa avseenden än i andra (Svallfors 2011:809). Det är en hälsosam påminnelse, när man avser ställa sig frågan om hur uppfattningar om välfärden operationaliserats i denna avhandling. Utgångspunkten för operationalisering utgår här från *välfärdsorganisering* – eller hur kommuner beslutar att ordna den service de ansvarar för – eftersom frågor om de system som finansierar välfärden inte avgörs på kommunal nivå. Också om man accepterar operationaliseringen kvarstår potentiellt en del frågor om huruvida och i så fall vad den konkreta operationaliseringen egentligen säger om välfärdens organisering. I all enkelhet ska respondenterna ta ställning till tre frågor: Hur viktig är kommunens egen serviceproduktion – att den service som erbjuds kommunens invånare sköts av kommunens anställda? Är det så viktigt att servicen som kommunen erbjuder finns nära till hands, att du accepterar sämre service? Hur viktigt är det att man smidigt kan använda också tjänster från företag eller organisationer?

Kommunens egen serviceproduktion betraktas i allmänhet som viktig. Det kan ses som ett principiellt, ideologiskt försvar av den offentliga sektorns ansvar och mandat, men det kan också ses ur ett institutionellt perspektiv: man vet vad man har men inte vad man får. Ett försvar av kommunens egen serviceproduktion kan också handla om att försvara kommunen som

gemensam angelägenhet och gemenskap. Också invånare kan känna ett ägarskap i förhållande till offentliga organisationer (Walker et al. 2011). Detsamma kan, å andra sidan, sägas om bedömningen av privata tjänster, som också uppfattas som viktiga. Det kan ses som ett uttryck för ett ideologiskt val – då väljer man att utgå från att variabeln faktiskt säger någonting om fenomenet privatisering – men också detta kan ses som ett uttryck för institutionalisering. Många marknadsorienterade reformer har redan institutionaliserats i offentlig sektor (Walker et al. 2011:715). Om det är normalt att vissa tjänster sköts i privat regi – oberoende av vem som betalar dem – så är det självklart att man anser det viktigt att detta sker smidigt. På vissa orter är det vanligt att tandvård och förkylningsrelaterad hälsovård mer eller mindre alltid sker i privat regi.

Slutsatserna gällande enkannerligen privatisering försvåras av formuleringen av den enkätfråga som variabeln bygger på: *Möjlighet att smidigt använda också de tjänster som organisationer och företag erbjuder*. Om enkätfrågan hade tydliggjort vem som förväntas finansiera dessa *privata tjänster*, om frågan om privata producenter ställts separat från frågan om producenter från tredje sektorn eller om frågan om privata producenter tagit ställning till typ av producent, hade det varit lättare att argumentera för tydliga slutsatser. Funktionslogiken hos små lokala företag, stora internationella företagsjättar och icke-vinstdrivna organisationer är olika och därmed kan man utan ansträngning spekulera i att det kan ge ganska olika utfall, åtminstone ur ideologiskt perspektiv.

Frågan om ideologisk hållning har i denna avhandling operationaliserats som partitillhörighet hos politikerna och som partipreferens hos invånarna och personalen. Uppgiften om partipreferens bygger på vilket parti invånarna och personalen angivit sig rösta på vid senaste riksdagsval. En del praktiska invändningar mot detta har redan diskuterats (se avsnitt 5.3.2). En principiell fråga som kvarstår är frågan om hur genomtänkta, djupa och stabila människors politiska preferenser egentligen är. Ett rimligt antagande är att preferenserna är djupare och därmed mer präglade för attityder till olika omständigheter hos politiker än hos invånare. Det betyder samtidigt att det är intressant att partipreferensen faktiskt ger ett tydligt utslag bland vissa partier, eftersom det visar på tydliga attitydskillnader också bland invånarna.

När det gäller operationaliseringen av positionerna kan man bland politikerna uttala relevanta invändningar på institutionalistiska grunder:

om det är tidigare erfarenheter som förväntas spela en roll, så borde politikernas samlade erfarenheter av uppdrag också från tidigare perioder beaktas. Om det är styrelsemedlemmens helhetsperspektiv och ansvar som anses vara avgörande för dess uppfattningar, så är det tänkbart att detta helikopterperspektiv inte försvinner, trots att uppdragen under senare perioder är på lägre nivå. Det motsatta argumentet utgår från att om man inte tar del av den information som skapar helhetsperspektivet – om man inte längre sitter i styrelsen – så upprätthålls inte känslan av ansvar. Resonemanget är relevant men går utanför denna avhandling.

Det finns en viss otydlighet i operationaliseringen av positionen som personal i denna avhandling. Det beror på två omständigheter. Det ena problemet är att den grupp som operationaliserats som personal inte besvarar enkäten i egenskap av anställd. Det ur teoretisk synvinkel större problemet är att enkäten inte gör det möjligt att förhålla sig till betydelsen av huruvida personalen är anställd i den egna kommunen eller någon annan kommun.

Eftersom välfärdens organisering ser olika ut inom olika kommunala verksamhetssektorer är det teoretiskt sett enkelt att hitta argument för att respondenternas välfärdssyn skulle kunna variera i enlighet med den sektor de primärt kommer i kontakt med. Privata tjänster kan förekomma frekvent både inom tekniska sektorer och inom social- och hälsovård, men de tjänster som berörs är av till och med mycket olika art och kan därför påverka välfärdssynen på olika sätt. Både snöskottning, avfallshantering och serviceboenden berör människor, men på olika sätt. Operationaliseringen av position i denna avhandling gör dock att sektortillhörighet är en relevant grund endast för nämndledamöterna och en del av tjänstemännen och lämnas därför därhän.

Analyserna i avhandlingen tar inte hänsyn till respondenternas samlade politiska erfarenheter. Tjänstemän kan ha tidigare erfarenheter som politiker och tvärtom. För politiker är den politiska karriärens längd potentiellt av betydelse. Invånare och personal kan ha erfarenhet av politiska uppdrag som påverkar deras perspektiv och därmed deras uppfattning om hur välfärden kan och bör organiseras.

Operationaliseringen av socioekonomiska egenskaper som kön, ålder och utbildningsnivå kan knappast göras annorlunda. Operationaliseringen av den kommunala kontexten kan däremot diskuteras mer ingående. Det finns både andra val man kunde göra, beträffande de omständigheter som här

beaktas och andra omständigheter man kunde ta hänsyn till. Effekterna av kommunens storlek (se kapitel 6) är moderata. Kommunstorleken har tidigare konstaterats spela en roll för *förekomsten* av privata tjänster: minst i små kommuner och på glesbygden, mest i större kommuner i centrum (Granqvist 1997, Hyvärinen & Lith 2008) och därmed är det rimligt att förvänta sig att den spelar en roll också för *uppfattningarna* om välfärden. Storlek kan operationaliseras på flera olika sätt och här har kommunens befolkningsmängd valts. Man kunde ha använt andra uttryck för befolkning (befolkningsökning, befolkningstäthet), man kunde ha också ha analyserat yta eller urbaniseringsgrad. Växande kommuner och kommuner med åldrande befolkning kan vara viktiga för att förklara förekomst av privata alternativ (Hyvärinen & Lith 2008:129–130).

Man kan fråga sig om de kommuner som här betraktats som stora är tillräckligt stora. I finländska förhållanden är de det, år 2015 har ca en femtedel av kommunerna, 54 av 295 kommuner på fastlandet, över 20 000 invånare. Det besvarar ändå inte frågan om huruvida kontextuella omständigheter som påverkar synen på välfärdsorganisering (tillgång till service, avstånd till service, tillgång till privata alternativ, rädsla för avveckling av service etc.) fungerar på samma sätt i kommuner med ca 20 000 invånare som i kommuner med över 100 000 invånare. Det gör de antagligen inte.

Kommunernas ekonomiska situation operationaliseras här som det antal kriskommunkriterier enligt kommunallagen kommunerna uppfyller. Det är ett grovt mått på kommunernas ekonomiska situation, men eftersom avsikten är försöka fånga känsla av ekonomisk press och behov av nedskärningar snarare än detaljerade uppgifter om lånebörda, betraktas detta som ett tillräckligt mått. Uppgifter om kommunernas ekonomi är offentliga och därmed fritt tillgängliga men att avgöra vilka kriterier som ska avgöra relevansen av dessa uppgifter i det här sammanhanget är knepigt. Kommunernas ekonomi förväntas ofta ha betydelse för benägenheten att använda privata tjänster (Hyvärinen & Lith 2008:35), men i praktiken har effekten visat sig vara obetydlig (Hyvärinen & Lith 2008:130).

Det hade varit önskvärt att inkludera ett uttryck för omfattningen av den av kommunen finansierade privata servicen i respektive kommun. I de finländska kommunernas bokslut är det dock tills vidare inte möjligt att särskilja köp av sådana privata tjänster, där kommunen fattat beslut om att

anlita en privat producent, från andra köp av tjänster, som inte är relevanta i detta sammanhang.

Det är inte svårt att argumentera för att kontexten borde beakta också den politiska miljön, till exempel i form av partiernas representation i fullmäktige, som andel av partier eller partifamiljer i respektive kommun (jfr Hyvärinen & Lith 2008:43) eller som politisk diversitet (jfr Denters et al. 2014). Den politiska sammansättningen kan tänkas påverka den allmänna uppfattningen om service på orten. Politiska styrkeförhållanden ger dock inget utslag för omfattningen av köptjänster i finländska kommuner (i motsats till kommuner i andra nordiska länder), i en studie av Hyvärinen & Lith (2008:130–131). I en studie av äldreomsorg i Sverige, till exempel, konstateras att privata äldreboenden är vanliga i stora städer och deras grannkommuner och överrepresenterade i kommuner som styrs av de fyra allianspartierna (Angelis & Jordahl 2014:22).

Avhandlingens frågeställningar har besvarats med hjälp av kvantitativt material och statistisk metod. Det befanns vara ett adekvat sätt att kunna studera generella olikheter mellan personer i olika position i förhållande till kommunen. I denna avhandling ligger intresset uttryckligen i att testa positionens betydelse så att generaliseringar på gruppnivå är möjliga att göra.

7.3 Avhandlingens bidrag och nya öppningar

Avhandlingens resultat har presenterats men ännu återstår att reflektera över vad denna insats bidragit med. Avsikten med denna avslutande del är att lyfta blicken från de konkreta resultaten till de teoretiska utgångspunkterna, för att diskutera vilka teoretiska företeelser som framstår som relevanta i ljuset av resultaten. Avsnittet är tudelat: först behandlas avhandlingens empiriska och teoretiska bidrag, därefter nya öppningar.

Slentrianmässiga uttalanden om hur representanter för politiska partier förväntas resonera och orsakerna därtill förekommer i flera olika sammanhang. Dessa bygger på en förväntan om en enhetlighet inom partier som inte självklart motsvarar verkligheten. Genom att empiriskt påvisa betydelsen av att ta hänsyn också till positionsrelaterade perspektiv bidrar denna avhandling till att belysa orsakerna till att det finns en variation

mellan hur representanter för ett och samma parti resonerar och att den variationen kan vara systematisk.

Genom att visa att partiets betydelse för välfärdssynen är viktigare inom vissa partier än inom andra bidrar avhandlingen till att visa att partiets socialiserande effekt på sina representanter, det vill säga partiets betydelse för vilka uppfattningar dess representanter har, kan variera. Förutom att partiernas socialiserande effekt sannolikt varierar, är det dock rimligt att utgå från att denna socialisation kan fungera olika i olika kontexter, både i socioekonomiskt och politiskt hänseende. Det finns utrymme för fler studier av hur partisocialisation fungerar inom lokalpolitiken.

I stora delar av litteraturen beskrivs tjänstemän som myndighetspersoner som utan egna uppfattningar agerar enbart i enlighet med politikernas vilja. Genom att visa att de ledande tjänstemännen har en distinkt avvikande uppfattning i förhållande till andra grupper bidrar avhandlingen till diskussionen om relationen mellan politiker och tjänstemän.

Politiker och tjänstemän beskrivs ofta som ointresserade av medborgerligt deltagande, vilket motiveras med rationalistiskt egenintresse, politiker "*vill behålla makten*". Genom att påvisa positionens betydelse för uppfattningar kan avhandlingen bidra till insikten om att skillnaderna i olika gruppers perspektiv kan förklara detta intresse. Det perspektiv invånarna har tar inte nödvändigtvis hänsyn till samma saker som politiker som fattar besluten gör. Det betyder inte att medborgarnas perspektiv är ointressant, oviktigt eller ens oriktigt, men det kan bidra till att förklara varför politiker och tjänstemän inte alltid är så intresserade av medborgerligt deltagande.

I teoretiskt hänseende vilar avhandlingen på en teoretisk ram kring välfärdsreformer och New Public Management för att diskutera vilka attityder som förväntas råda medan förklaringar till dessa attityder söks i teoribildning kring partier samt kring institutionell teori, politiskt socialisation och rollteori.

Avhandlingen kan bidra till utvecklingen av teoribildningen om välfärd och attityder till välfärd eller kring New Public Management genom att visa att attityder till välfärdsreformer inte är ideologiskt renodlade. Bland personer med preferens för vissa partier – inom utpräglade höger- och vänsterpartier - förekommer de ideologiska attitydmönster som traditionellt förväntas. Bland dem som föredrar partier som i det här hänseendet placerar sig i den breda mitten – vilka i Finland utgör en stor del av partierna, eftersom både

Centern, Gröna och Sannfinländarna ingår här – spelar positionen en större roll än parti⁵². Positionens betydelse för attityder inom partiskalans mittfält kan bidra till att ge perspektiv på utvecklingen i kommunernas serviceproduktion under de senaste decennierna och möjligen hitta nya förklaringar till både attitydmönster och omfattning av privat serviceproduktion.

I termer av välfärdsorganisering är det en poäng att påtala också att det ena inte utesluter det andra. Man kan stödja verksamhet i både offentlig och privat regi samtidigt, särskilt om en attityd förklaras mer av position än av partipreferens. New Public Management-lösningar kan således vara olika tilltalande beroende på om det man har för ögonen är den egna möjligheten att välja, småföretagarnas verksamhetsförutsättningar, tillgång till service på eget språk eller ansvaret för att tillgodose jämlik kommunal service.

Bristen på ideologiskt genomslag inom den politiska mitten är också en fråga som kan diskuteras. En omedelbar reaktion är att varken Centern, Gröna, Sannfinländarna eller Svenska folkpartiet saknar ideologiska drag, tvärtom. Det relevanta här är bara att dessa ideologiska utgångspunkter inte självklart låter sig inplaceras på den traditionella höger-vänsterskalan, vilket i finländska kommuner ger utslaget att partipreferens i mitten inte verkar påverka attityder till välfärdsreformer. En ytlig genomgång av partiernas ideologiska drag skulle däremot kunna erbjuda följande iakttagelser: Centern präglas av landsbygdsideologi, där det är mer relevant att service tillhandahålls, helst nära, än av vem. Ur Grönas synvinkel är närservice inte en relevant fråga, eftersom partiet företrädesvis finns i urbana områden där service per definition ofta är nära (åtminstone geografiskt). Svenska folkpartiets attityder i servicesammanhang utgår från den organiseringslogik som bäst tillgodoser behovet av service också på svenska och beroende på sammanhang kan denna ibland vara kommunal, ibland privat. Också den politiska mittens attityder är således rimligen att betrakta som ideologiska, men på ideologiska skalor som här inte kan mätas.

Avhandlingen visar att (sedvanliga) ideologiska förklaringar är olika viktiga för attityder i olika partier. Förklaringar till detta skulle kunna sökas

⁵² En regressionsanalys av *egen produktion* där personer med preferens för Samlingspartiet, Socialdemokraterna eller Vänsterförbundet utgår ger faktiskt precis det resultatet: förklaringsgraden är 11 procent och effekten av position, liksom givetvis även av socioekonomi, är tydlig (ej i tabell).

i teorier om politisk socialisation (se avsnitt 3.2.1) och möjligheten att socialisationsprocesser till partier (jfr Kirchheimer 1966) fungerar olika. Inom vissa partier är åsiktskonformitet sannolikt viktigare än inom andra. Olikheter i partiernas socialisationsprocesser skulle kunna leda till att socialisationen till partiet skulle vara starkare än till positionen, vilket i så fall kunde bidra till att förklara avhandlingens resultat.

Insikten om positionens betydelse för åsikter kan kanske också ge ny ammunition åt frågan om samtidiga, dubbla (kumulerade) mandat på flera olika förvaltningsnivåer. I det sammanhanget är den principiella betydelsen av de olika perspektiven dock inte okända.

Sammantaget innebär avhandlingens resultat att studier av attityder till välfärd – möjligen även attityder i allmänhet - inte kan bortse från de institutionella faktorernas betydelse som förklaring. *The usual suspects* (ideologi och socioekonomi) bör kompletteras med tidigare erfarenheter, för att ge fullständigare förklaringar.

Baserat på resonemangen i denna avhandling kan man, utöver de mer och mindre outtalade möjligheter redan nämnts, också urskilja öppningar att studera vidare.

Avhandlingens resonemang utgår från föreställningen om att positionen ger åsikten och att det beror på socialisation och institutionalisering. I det finns en outtalad föreställning om att rörelsen är uppåt, det vill säga att politiskt aktiva börjar på en *lägre* nivå och rör sig uppåt genom hierarkin. Därmed förväntas också att kunskapen om det politiska fungerar kumulativt, att man lär sig mer över tid och därför blir bättre på att se helheter. I praktiken är det inte självklart att alla förtroendevalda arbetar sin väg genom systemet, eftersom också valresultat antas spela en roll för placeringar. Därmed finns det också personer som så att säga rör sig neråt i systemet, som efter ett val inte längre är medlem i stadsstyrelsen eller inte längre har säte i fullmäktige, men kanske har ett uppdrag i en nämnd. Hur påverkas uppfattningen då? Antar man det nya organets perspektiv (i enlighet med Miles' Law) eller har man kvar det helhetsperspektiv som styrelsrepresentation normalt medför? Studier av detta slag skulle kräva paneldata, möjlighet att följa personer över flera mandatperioder. Sådana studier kunde möjligen bidra till att belysa tidsaspekter, huruvida det är positionen (institutionen) nu eller socialisationen (det tidigare inlärd) som väger tyngre för uppfattningar.

Här uppfattas position beskriva politikers perspektiv. En närliggande fråga handlar om politikerroller, där roller beskrivs som de förväntningar som utifrån ställs på politikers värv. Litteraturen om politikerroller utgår från att politikers uppfattning om vilka roller de har och förväntas fylla är självklar och likartad. Här finns plats för noggrannare studier, emedan anekdotiska erfarenheter tyder på att det inte är självklart att politiker vet vilken roll de förväntas ha i olika sammanhang, vare sig som individ eller som organ. Därtill torde uppfattningen om dessa roller kunna påverkas av den omgivning där man finns. Ett exempel på detta är att styrelsen ska ha fullmäktiges förtroende och att det är fullmäktige som leder kommunen. I praktiken visas, indirekt i denna avhandling men också annanstans, att det snarare är styrelsen som håller taktpinnen.

Frågan om politikernas rolluppfattning försvåras därtill av att politiker inte sällan kan ha dubbla roller. Fullmäktigeledamöter representerar folket men i fullmäktige blir de också representanter för den sektor i vars nämnd de ingår. Fullmäktigeledamöter kan utgöra ett slags lokal opposition i förhållande till fullmäktiges majoritet, samtidigt som samma person kan representera hela kommunen i förhållande till en samkommun på sitt partis mandat. Politiker kan, särskilt i regionala organ, befinna sig i situationer där partiets och kommunens intressen inte sammanfaller. Styrelsemedlemmar kan vara representanter i kommunens övriga organ, där Miles' Law utmanas, eftersom båda organens perspektiv kan kännas riktiga. Den formella rollen är sällan ett problem, men det är inte självklart att politiker inser vilken roll de har i olika sammanhang, eftersom kunskapen om detta ofta är outtalad.

Partierna fungerar olika och ibland fungerar partiorganisationernas delar olika i olika kontexter. John May studerade partiintern åsiktsvariation med position inom partiet – i denna avhandling studeras positionen inom kommunen. Det är tänkbart att partikopplingen spelar en roll för socialisationen till partiet. Alla kommunalt förtroendevalda har inte en stadig kontakt med partiet som organisation och en naturlig utgångspunkt vore att partiets betydelse för åsikten ökar med styrkan i partikopplingen.

Partier har också olika ställning i olika kommuner. En obesvarad fråga är huruvida välfärdssynen och andra uppfattningar påverkar om man som enda parti i en kommun är i en position där man bär ansvar för vad som sker i kommunen. Det är lättare att ha tillspetsade åsikter och ställa högljudda krav om man representerar ett litet parti i kommunen – eftersom

man kan räkna med att ärenden inte står och faller med det man själv gör. Något effektivt sätt att operationalisera detta ansvar borde formuleras. Positionen spelar en roll för att man i vissa positioner mer än i andra får svara för följderna.

I kommunernas dagliga verksamhet kan en drivande tjänsteman som faktiskt tar konkreta initiativ för att utveckla kommunen vara avgörande för kommunens framgång. En förutsättning är dock att tjänstemannen har politikernas förtroende. Politikernas förtroende för tjänstemännens verksamhet är ett tema som inte studerats i tillräcklig utsträckning. De kommunala förtroendevaldas faktiska kapacitet att orientera sig i en allt mer föränderlig värld och styra kommunen i enlighet med det är ett annat tema som skulle förtjäna fler studier. Studier av olika aspekter av den politiska kompetensen på kommunal nivå kunde belysa detta.

Denna avhandling påvisar positionens betydelse för välfärdssyn. En ännu obesvarad fråga är huruvida positionens betydelse för åsikten är specifik för välfärdsuppfattningar, eller om positionens betydelse är oberoende av vad uppfattningarna råkar gälla. Avsikten är att framöver kunna studera positionens betydelse under andra omständigheter.

Referenser

Alcoff, Linda & Elizabeth Potter (red.) (1993): *Feminist Epistemologies*, London: Routledge

Alexandersson, Kristina (red.) (2012): *Socialförsäkringsforskning: En vänbok till Staffan Marklund*, Stockholm: Karolinska institutet

Allardt, Erik (1975): *Att Ha Att Äska Att Vara: Om välfärd i Norden*, Lund: Argos förlag

Almond, Gabriel A. (1989): *The Intellectual History of the Civic Culture Concept*, i **Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1989):** *The Civic Culture Revisited*, London: Sage Publications

Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1989): *The Civic Culture Revisited*, London: Sage Publications

Angelis, Jannis & Henrik Jordahl (2014): *Att styra och leda äldreomsorg. Hur går det till och vad kan förbättras?*, Stockholm: SNS Förlag

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010): *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*, Sente-julkaisu 33:2010, Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö

Aspers, Patrik (2013): *Marknader*, Stockholm: Liber

Aubert, Vilhelm (1979): *Sociologi: Socialt samspel*, Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag

Aucoin, Peter (1990): *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, Governance 3 (2): 115–137

Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Aldershot: Dartmouth

Mimmi Barmark & Göran Djurfeldt (2009): *Logistisk regression*, i **Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009):** *Statistisk verktygslåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Tommy & Kirk Scott (2013): *Välfärden i ett åldrande Sverige – en framtidsskiss i historisk belysning*, s. 28–43 i **Swärd, Hans, Edebalk, Per**

Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013): *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber

Bergström, Annika, Johansson, Bengt, Oscarsson Henrik & Maria Oskarson (red.) (2015): *Fragment. SOM-undersökningen 2014. SOM-rapport nr 63*, Göteborg: SOM-institutet

Bhuptani, Raj (2014): *What is the difference between linear regression and least squares?*, quora.com [15.6.2018]

Billig, M, Susan, C, Edwards, D, Gane, M, Middleton, D, & A Radley (1988): *Ideological dilemmas*, London: Sage Publications

Björkman Jenny & Björn Fjæstad (red.) (2012): *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*, Göteborg: Makadam förlag

Blom-Hansen Jens, Houlberg, Kurt, Serritzlew, Søren & Daniel Treisman (2016): *Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation*, American Political Science Review 110(4): 812–831, DOI: 10.1017/S0003055416000320

Blomqvist, Hans (1997): *Stat och förvaltning i u-länder*, i **Rothstein, Bo (red.) (1997):** *Politik som organisation*, 2 upplagan, Stockholm: SNS förlag

Bokenstrand, Cecilia (2000): *Den politiska budgeten. Om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*, Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet

Borg, Sami (2013): *Suomen demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksia ja ohjeita 52/2013*, Helsinki: Oikeusministeriö

Borg, Sami (2018): *Kuntavaalitutkimus 2017*, Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö (KAKS)

Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.) (2009): *Vaalit yleisdemokratiassa*, Eduskuntavaalitutkimus 2007, Tampere: Tampere University Press

Borg, Sami & Sari Pikkala (2017): *Kuntavaalitrendit*, Helsingfors: Kunnallisan kehittämissäätiö (KAKS)

Brülde, Bengt & Filip Fors (2015): *Den svenska ensamheten: Om hur olika former av ensamhet påverkar vårt välbefinnande*, i **Bergström, Annika, Johansson, Bengt, Oscarsson Henrik & Maria Oskarson (red.) (2015):**

Fragment. SOM-undersökningen 2014. SOM-rapport nr 63, Göteborg: SOM-institutet

Busemeyer, Jerome R, Wang, Zheng, Townsend James T & Ami Eidels (eds.) (2015): *Oxford library of psychology. The Oxford handbook of computational and mathematical psychology*, New York: Oxford University Press.

Bäck, Henry (2004): *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Bäck, Henry (2006): *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Bäck, Henry, Heinelt, Hubert & Annick Magnier (2006): *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Bäck, Henry & Torbjörn Larsson (2006): *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*, Malmö:Liber

Bäck, Mats & Tommy Möller (2003): *Partier och organisationer*, Stockholm: Nordstedts

Christiansen, Tom & Per Lægreid (ed.) (2013): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Burlington: Ashgate Publishing Company

Claussen, Bernhard & Horst Mueller (red.) (1991): *Political Socialization of Young in East and West*, Frankfurt am Main: Peter Lang

Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press

Dahlberg, Stefan (2009): *Voters' Perceptions of Party Politics – A Multilevel Approach*, Gothenburg Studies in Politics nr 117, Gothenburg: University of Gothenburg

Dekker, Hans (1991): *Politics in School*, i **Claussen, Bernhard & Horst Mueller (red.):** *Political Socialization of Young in East and West*, Frankfurt am Main: Peter Lang

Demker, Marie (2003): *Mays lov. Om opinionsmønsteret i politiske partier*, i **Larsen, Stein Ugelvik (red.) (2003):** *Teori og metoder i statsvitenskap*, Bergen: Fagbokforlaget

Denk, Thomas (2003): *Att förstå secession: Förslag till komparativt analyschema om secessionsprocesser*, Karlstad: Karlstad University Studies

Denk, Thomas (2009): *Politisk kultur*, Malmö:Liber

Denters, Bas & Pieter-Jan Klok (2013): *Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalism on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors*, *Local Government Studies* 39 (5): 661–680, DOI: 10.1080/03003930.2012.670747

Denters, Bas, Goldsmith, Michael, Ladner, Andreas, Mouritzen Poul Erik & Lawrence E. Rose (2014): *Size and Local Democracy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983): *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality on Organizational Fields*, *American Sociological Review* 48(2): 147–160

Djurfeldt, Göran (2009a): *Lögner, statistik och politik*, i **Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009):** *Statistisk verktyglåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Djurfeldt, Göran (2009b): *Förberedelser – att lära känna sina data*, i **Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009):** *Statistisk verktyglåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Djurfeldt, Göran (2009c): *Enkel regressionsanalys*, i **Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009):** *Statistisk verktyglåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Djurfeldt, Göran (2009d): *Multipel regressionsanalys (MRA)*, i **Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009):** *Statistisk verktyglåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Djurfeldt, Göran & Mimmi Barmark (red.) (2009): *Statistisk verktyglåda 2 – multivariat analys*, Lund: Studentlitteratur

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row

Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*, New York: Harvester

Duverger, Maurice (1964): *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, 3 English Edition, London: Methuen & Co Ltd

Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley

Easton, David & Jack Dennis (1969): *Children in the Political System*, New York: McGraw-Hill

Easton, David & Jack Dennis (1970): *The Child's Image of Government i Greenberg, Edward S. (red.): Political Socialization*, New York: Atherton Press

Edebalk, Per Gunnar, Swärd, Hans & Eskil Wadensjö (2013): *Välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, s. 12–27 i **Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber

Edley, N (2001): *Analysing Masculinity: Interpretative repertoires, ideological dilemmas and subject positions*, ss 189–224 i **Wetherell, M, Taylor, S & S. J. Yates (red.) (2001):** *Discourse as data – a guide for analysis*, London and Milton Keynes: Sage and The Open University

Erlingsson, Gissur Ó, Håkansson, Anders, Johansson, Karl Magnus & Ingvar Mattsson (2005): *Politiska partier*, Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Lena Wängnerud (2007): *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3 upplagan, Stockholm: Norstedts juridik

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press

Fahlgren, Gunnar (2010): *Du och din mänskliga faktor. Boken som förklarar misstag och lär dig utnyttja dina resurser*, Stockholm: Liber

Fredriksson, Jan (2003): *Politisk kultur och samhällsengagemang. En etnologisk studie av den parlamentariska vardagen i Helsingborg*, doktorsavhandling, Lund: Lunds universitet

Fredriksson, Sami & Tuomo Martikainen (2008): *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*, Helsinki: Kunnallisalan kehittämissätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 6

Fredriksson, Sami, Olli Hyvärinen, Mikko Mattila & Hanna Wass (2009): *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta*, Helsinki: Kunnallisalan kehittämissätiön Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu nro 14

Fuchs, Dieter (1999): *The Democratic Culture of Unified Germany*, i **Norris, Pippa (red.):** *Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press

Giljam, Mikael & David Karlsson (2012): *Tungan på vågen-partier i Sveriges kommuner*, i **Björkman Jenny & Björn Fjæstad (red.) (2012):** *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*, Göteborg: Makadam förlag

Granqvist, Nina (1997): *Privatisering i princip och praktik*, Åbo: Åbo Akademis förlag

Greenberg, Edward S. (1970): *Consensus and Dissent: Trends in Political Socialization Research*, i **Greenberg, Edward S. (red.):** *Political Socialization*, New York: Atherton Press

Greenberg, Edward S. (red.) (1970): *Political Socialization*, New York: Atherton Press

Greenstein, Fred I. & Nelson W. Polsby (red.) (1975): *Handbook of Political Science*, Reading: Addison-Wesley

Halleröd, Björn, Lindqvist, Rafael & Stefan Svallfors (2012): *Välfärdsattityder, fattigdom och socialpolitisk organisering – om Staffan Marklunds intellektuella arv*, i **Alexandersson, Kristina (red.) (2012):** *Socialförsäkringsforskning: En vänbok till Staffan Marklund*, Stockholm: Karolinska institutet

Harding, Sandra (1993): *Rethinking Standpoint Epistemology: What Is "Strong Objectivity"?* i **Alcoff, Linda & Elizabeth Potter (red.) (1993):** *Feminist Epistemologies*, London: Routledge

Harjunen, Oskari, Saarimaa, Tuukka & Janne Tukiainen (2017): *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*, VATT Working Papers 98/2017, Helsinki: VATT Institute for Economic Research

Hartman, Laura (2011): *Inledning*, i **Hartman, Laura (red.) (2011):** *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: SNS Förlag

Hartman, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: SNS Förlag

Hartsock, Nancy C.M. (1994): *The Feminist Standpoint: Developing the Ground for a Specifically Feminist Historical Materialism*, i **Tuana, Nancy & Rosemarie Tong (ed.) (1994):** *Feminism and Philosophy, Essential Readings in Theory, Reinterpretation, and Application*, Colorado: Westview Press

Haveri, Arto (2015): *Nordic local government: a success story, but will it last?*, *International Journal of Public Sector Management* 28 (2): 136–149

Hedfors, Per (2009): *Inventering av metateoretiska angreppssätt*, Institutionen för stad och land, Avdelningen för landskapsarkitektur, Sveriges lantbruksuniversitet, underlag för seminarium, som en del av forskningsprojektet *Teori och reflektion i landskapsarkitektur – nordiska exempel*, den 22 september 2009 vid Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet

Heikkilä, Tarja (2014): *Regressioanalyysi*, tilastollinentutkimus.fi [9.10.2018]

Helin, Heikki & Sakari Möttönen (2012): *Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kapupunktien strategiat*, *Tutkimuskatsauksia* 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus

Heinelt, Hubert (2013): *Introduction: The Role Perception and Behaviour of Municipal Councillors in the Changing Context of Local Democracy*, *Local Government Studies* 39 (5): 633–639, DOI: 10.1080/03003930.2012.670745

Henriksson, Linnéa (2004): *Marknadsorientering av kommunal serviceproduktion i Finland och Sverige – tre möjliga förklaringar till val av marknadslösningar*, Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser A:539

Hertting, Nils (2014): *Implementering: perspektiv och mekanismer*, i **Rothstein, Bo (red.) (2014):** *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 5 upplagan, Lund: Studentlitteratur

Hiironniemi, Silja (2013): *Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012*, Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013

Hinnfors, Jonas & Malena Rosén Sundström (2015): *Ett val, tre arenor, åtta partier – en partianalys av riksdagsvalet 2014*, Statsvetenskaplig tidskrift 117 (2): 279–299

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press

Hirvonen, Timo, Karhila, Petri & Pasi Saukkonen (2016): *Monikeskuksiset ARTTU-kunnat*, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, Nro 6/2016, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Hjerm, Mikael, Simon Lindgren & Marco Nilsson (2014): *Introduktion till samhällsvetenskaplig analys*, 2 upplagan, Malmö: Gleerups utbildning

Hofstede, Geert & Gert Jan Hofstede (2005): *Organisationer och kulturer*, Lund: Studentlitteratur

Holm Pedersen, Lene, Houlberg, Kurt, Welling Hansen, Sune, Leth Olsen, Asmus & Mats Joe Bordacconi (2013): *Lokalpolitikeres rolle og råderum*, København: Kora

Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) (2008): *Skilda världar. Trettioåttio kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2007*, SOM-rapport nr 44, Göteborg: Göteborgs universitet

Hood, Christopher (1991): *A Public Management for All Seasons*, Public Administration 69(1): 3–19

Hood, Christopher & Guy Peters (2004): *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, Journal of Public Administration Research and Theory 14(3): 267–282, DOI: 10.1093/jopart/muh019

Hyvärinen, Olli & Pekka Lith (2008): *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*, Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 10

Håkansson, Anders (2005): *Vad styr partiets agerande?* i Erlingsson, Gissur Ó, Håkansson, Anders, Johansson, Karl Magnus & Ingvar Mattsson (2005): *Politiska partier*, Lund: Studentlitteratur

Jensen, Per H (2008): *Velfærdsbegrebet*, paper præsenteret på NSU vintersymposiet: What is welfare? Bergen 6–9.3.2008

John, Peter (1999): *Ideas and Interests; Agendas and Implementation: An Evolutionary Explanation of Policy Change in British Local Government Finance*, British Journal of Politics and International Relations 1(1): 39–62

Jokinen, Esa & Tuula Heiskanen (2013): *Henkilöstö uudistusten pyörteissä II*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 27, ACTA nro 247, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Jokinen, Esa, Heiskanen, Tuula & Risto Nakari (2011): *Henkilöstö PARAS-uudistuksessa*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 8, ACTA nro 228, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Jonsson, Ernst (1995): *Genomförandet av Stockholms stads konkurrensprogram: En granskning av konkurrensgruppens verksamhet*, IKE-rapport nr 1995:54

Jordahl, Henrik (red.) (2013): *Välfärdstjänster i privat regi. Framväxt och drivkrafter*, Stockholm: SNS Förlag

Julkunen, Raija (2006): *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*, Helsinki: Stakes

Jönsson, Lars-Eric, Persson, Anders & Kerstin Sahlin (2011): *Institution*, Malmö: Liber

Karvonen, Lauri (1977): *Mellanstatlig intervention: teori-inventering, modellbygge och en tillämpning*, Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 17

Karvonen, Lauri (2003): *Statsskick. Att bygga demokrati*, Stockholm: SNS Förlag

Karvonen, Lauri (2009): *Politiikan henkilötyminen*, i **Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.) (2009):** *Vaalit yleisdemokratiassa*, Eduskuntavaalitutkimus 2007, Tampere: Tampere University Press

Karlsson, David (2013): *The Hidden Institutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils*, Local Government Studies 29 (5):681–702, DOI: 10.1080/03003930.2012.670748

Kestilä-Kekkonen, Elina, Tiihonen, Aino & Jusi Westinen (2018): *Vääriä kysymyksiä vai vääriä vastauksia? Vasemmisto-oikeisto-ulottuvuus vuosien 2003–2015 vaalitutkimusten valossa*, Politiikka 60 (2): 92–111

Kirchheimer, Otto (1966): *The Transformation of Western European Party Systems*, i **LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (ed.) (1966):** *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press

Klausen, Kurt Klaudi & Annick Magnier (1998): *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense: Odense University Press

Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg (red.) (1998): *New Public Management i Norden: Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense: Odense Universitetsforlag

Knutsen, Jeanne K. (red.) (1973): *Handbook of Political Psychology*, San Francisco: Jossey-Brass Publisher

Koski, Arto (2015): *Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja*, Nro 2/2015, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Kroll, Christian & Helena Blomberg (2013): *Svensk välfärd i ett nordiskt perspektiv*, i **Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber

Kuhnle, Stein (ed.) (2000): *Survival of the European Welfare State*, London & New York: Routledge

Kurikka, Päivi & Sirkka-Liisa Piipponen (2013): *Luottamushenkilötyön edellytykset*, i **Piipponen, Sirkka-Liisa & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2013):** *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*, ACTA nro 252, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (ed.) (1966): *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press

Larsen, Stein Ugelvik (red.) (2003): *Teori og metoder i statsvitenskap*, Bergen: Fagbokforlaget

Lewin, Leif (2007): *Statsvetenskapens grunder*, Stockholm: SNS förlag

Levinson, Daniel J. (1959): *Role, personality, and social structure in the organizational setting*, *The Journal of Abnormal Psychology and Social Psychology* 58 (2): 170–180

Langton, Kenneth P. (1969): *Political Socialization*, Oxford University Press; London

Linton, Ralph (1936): *The Study of Man*, New York:Appleton-Century

Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation

Lith, Pekka (2013): *Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisita hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystalvetuissa*, TEM raportteja 34/2013, Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö

Lundqvist, Lennart J (1988): *Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy Analysis*, *The Journal of Public Policy*, 8 (1): 1–19

Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur

Majava, Jarkko (2017): *Kuntien poliittiset johtamis- ja ptksentekojrjestelm muutoksessa*, ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Manin, Bernard (2002): *Den representativa demokratins principer*, Stockholm: SNS Förlag

Martikainen, Tuomo (2009): *Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu-tutkimuskokonaisuuden loppuraportti*, Helsinki: Kunnallisalan kehittämissätiön Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu nro 14

Martikainen, Tuomo, Wass, Hanna & Marjukka Weide (2013): *Valdeltagandet och partiernas väljarstöd i Helsingfors kommunalval hsten 2012*, *Kvartti* 1/2013: 17–35, Helsingfors: Helsingfors stads faktacentral

Mattisson, Ola (2000): *Kommunala huvudmannastrategier fr kostnadspress och utveckling – en studie av kommunal teknik*, doktorsavhandling, Lund: Lund Business Press

May, John D. (1973): *Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity*, *Political Studies* XXI (2):135–151

McClelland, Gary H, Irwin, Julie R, Disatnik, David & Liron Sivan (2017): *Multicollinearity is a red herring in the search for moderator variables: A guide to interpreting moderated multiple regression models and a critique of Iacobucci*,

Schneider, Popovich, and Bakamitsos (2016), Behavior Research Methods 49(1): 394–402, DOI: 10.3758/s13428-016-0785-2

Meklin, Pentti (toim.) (2010): *Parasta Artun mitalla?*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5, ACTA plus, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Meklin, Pentti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2012): *Parasta Artun mitalla II*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23, ACTA nro 242, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Meklin, Pentti & Marianne Pekola-Sjöblom (red.) (2013): *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturreformen i Finland. Undersökning nr 23 inom forskningsprogrammet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)*, ACTA plus, Helsingfors: Finlands Kommunförbund

Meklin, Pentti (2015): *Sote-uudistus – mistä uudistuksen hyödyt syntyvät?*, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, Nro 3/2015, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Meyer, John W. & Brian Rowan (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–363

Miettinen, Heikki & Outi Moilala (2017): *Väestörakenne ja –kehitys ARTTU2-tutkimuskunnissa*, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, Nro 2/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Miles, Rufus E (1978): *The Origin and Meaning Of Miles' Law*, *Public Administration Review* 38(5): 399–403

Mitchell, Andrew & Thomas J. Bossert (2010): *Decentralisation, Governance and Health-System Performance: "Where You Stand Depends on Where You Sit"*, *Development Policy Review* 28 (6):669–691

Moisio, Antti & Roope Uusitalo (2013): *The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland*, *Public Finance and Management* 13 (3): 148–166

Montin, Stig (2004): *Moderna kommuner*, Malmö: Liber

Nemlander, Anu & Mari Sjöholm (2012): *Selvitys palvelusetelin käytöstä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tammi-helmikuussa 2012*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Sitra

Nemlander, Anu & Mari Sjöholm (2018): *Selviitys palveluseleiden käytöstä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa – tilanne vuoden 2018 lokakuussa*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Niemi, Richard G. (1973): *Political Socialization*, i **Knutsen, Jeanne K. (red.):** *Handbook of Political Psychology*, San Fransisco: Jossey-Brass Publisher

Nilsson, Lennart (2008): *Välfärdspolitik i vågskålen*, i **Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) (2008):** *Skilda världar. Trettioåttä kapitel om politik, medier och samhälle: SOM-undersökningen 2007, SOM-rapport nr 44*, Göteborg: Göteborgs universitet

Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, New Brunswick: Transaction Publishers

Norris, Pippa (red.) (1999): *Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press

Norris, Pippa (2001): *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press

North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press

Nurmela, Sakari & Juhani Pehkonen (2003): *Nuoret ja vuoden 2003 eduskuntavaalit*, i **Paakkunainen, Kari (toim.) (2003):** *"Kyllä politiikalle, mutta..." Nuoret ja eduskuntavaalit 2003*, Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 35, Helsinki: Opetusministeriö

Olofsson, Jonas (2013): *Välfärdspolitiska vägval*, i **Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber

Olsen, Johan P. (1970): *Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?*, Scandinavian Political Studies, Vol. 5, Oslo: Universitetsforlaget

Olsen, Johan P. (2015a): *Lorenzettis utfordring og demokratiets århundre*, Statsvetenskaplig tidskrift 117 (1): 5–29

Olsen, Johan P. (2015b): *Utfordringer for skandinavisk demokrati og statsvitenskap*, Statsvetenskaplig tidskrift 117 (2): 279–299

Oskarson, Maria (2015): *Klämda mellan policy och politik – inställning till socialförsäkringarna 2004–2014*, i **Bergström, Annika, Johansson, Bengt,**

Oscarsson Henrik & Maria Oskarson (red.) (2015): *Fragment. SOM-undersökningen 2014. SOM-rapport nr 63*, Göteborg: SOM-institutet

Overeem, Patrick & Berry Tholen (2011): *After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration*, *Administration & Society* 43(7): 722–748, DOI: 10.1177/0095399711413728

Paakkunainen, Kari (toim.) (2003): *"Kyllä politiikalle, mutta..." Nuoret ja eduskuntavaalit 2003*, Nuorisotutkimusseuran julkaisuja 35, Helsinki: Opetusministeriö

Palola, Elina & Vappu Karjalainen (toim.) (2011): *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Palola, Elina & Antti Parpo (2011): *Kunnallista sopeutumisen sosiaalipolitiikkaa*, i **Palola, Elina & Vappu Karjalainen (toim.) (2011):** *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Panbianco, Angelo (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press

Pekola-Sjöblom, Marianne, Helander, Voitto & Stefan Sjöblom (2006): *Kuntalainen–kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004*, KuntaSuomi 2004-ohjelman tutkimuksia nro 56, ACTA nro 182, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pekola-Sjöblom, Marianne (2011): *Kuntalaiset uudistuvoissa kunnissa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9, ACTA nro 229, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pekola-Sjöblom, Marianne (2013): *Kunnanvaltuustojen ja –hallitusten kokoukset ja kokouksia täydentävät erilaiset toiminta- ja työskentelytavat*, i **Piipponen, Sirkka-Liisa & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2013):** *Kuntademokratian ja –johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*, ACTA nro 252, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pekola-Sjöblom, Marianne (2015): *ARTTU2 Kuntalaistutkimus 2015: Aineistonkuvaus*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pekola-Sjöblom, Marianne (2016): *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, Nro 1/2016, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pekola-Sjöblom, Marianne (2017): *Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille? Kuntalaisten mielipiteet kunnallisista palveluista ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2015 ja 2017*, Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, Nro 13/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Persson, Anna & Martin Sjöstedt (2014): *Den svaga staten: demokrati och förvaltning i utvecklingsländer*, i **Rothstein, Bo (red.) (2014):** *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 5 upplagan, Lund: Studentlitteratur

Petersson, Olof (2001): *Kommunalpolitik*, Stockholm: Norstedts juridik

Pierre, Jon, Røiseland, Asbjørn, Peter, B. Guy & Annelin Gustavsen (2017): *Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: the cases of Norway and Sweden*, *International Review of Administrative Sciences* 83(4):658–675, DOI: 10.1177/0020852315598214

Piipponen, Sirkka-Liisa (2013): *Kunnalliset toimielimet ja luottamushenkilöt*, i **Piipponen, Sirkka-Liisa & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2013):** *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*, ACTA nro 252, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) (2013): *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*, ACTA nro 252, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2014a): *Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja koroaukset vuonna 2013*, Uutta kunnista, Kuntaliiton julkaisusarja 1/2014, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2014b): *Johtajasopimusten yleisyys kunnissa vuonna 2014*, Uutta kunnista, Kuntaliiton julkaisusarja 5/2014, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2015a): *Kuntavaalit, luottamushenkilöt ja toimielimet ARTTU-kunnissa vuosina 2005–2013*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 5/2015, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2015b): *Kokokuva Manner-Suomen kuntien valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien puheenjohtajista vuonna 2013*, Uutta kunnista, Kuntaliiton julkaisusarja 3/2015, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2015c): *Kuntien johtoryhmien kokoonpano ja työskentely vuonna 2014*, Uutta kunnista, Kuntaliiton julkaisusarja 1/2015, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Piipponen, Sirkka-Liisa (2017): *Kunnanjohtajan virkojen kiinnostavuus 1996–2016. Selvitys hakijamääristä ja valituista*, Uutta kunnista, Kuntaliiton julkaisusarja 2/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (1997a): *Viranhaltijat lähikuvassa*, i **Pikkala, Sari (toim) (1997):** *Kunnat ja päättäjät*, KuntaSuomi2004-tutkimuksia nro 9, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (1997b): *Pystynkö vaikuttamaan? Luottamushenkilöt ja viranhaltijat vastaavat*, i **Pikkala, Sari (toim) (1997):** *Kunnat ja päättäjät*, KuntaSuomi2004-tutkimuksia nro 9, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (toim) (1997): *Kunnat ja päättäjät*, KuntaSuomi2004-tutkimuksia nro 9, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (2005): *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003*, KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 54, ACTA nro 176, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (2009): *Avhoppare och utslagna. Personomsättningen i finländska kommunfullmäktige*, Åbo: Åbo Akademis förlag

Pikkala, Sari (2011): *Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naiset edustus kuntien johdossa*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari (2015): *Kuntavaalit ja kuntarakenteen muutos*, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 32, Acta nro 59, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Pikkala, Sari, Pekola-Sjöblom Marianne & Sirkka-Liisa Piipponen (2013): *Kuntademokratian tila ja trendit*, i **Borg, Sami (2013):** *Suomen demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013*, Helsinki: Oikeusministeriö

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press

Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973): *Implementation*, Berkeley: University of California Press

Qvarsell, Roger (2013): *Välfärdssamhällets idémässiga förhistoria*, s. 64–75 i **Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber

Raudla Ringa, Savi, Riin & Tiina Randma-Liiv (2013): *Literature Review on Cutback Management*, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future, Workpackage 7

Rienecker, Lotte & Peter Stray Jørgensen (2014): *Att skriva en bra uppsats*, Stockholm: Liber

Rissanen, Pekka (2013): *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkä tie*, Talous & yhteiskunta 1/2014

Rombach, Björn (1986): *Rationalisering eller prat: kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*, Kommunal ekonomi och organisation, Lund: Doxa

Rothstein, Bo (1997): *Demokrati, förvaltning och legitimitet*, i **Rothstein, Bo (red.) (1997):** *Politik som organisation*, 2 upplagan, Stockholm: SNS förlag

Rothstein, Bo (2000): *The Future of the Universal Welfare State: An Institutional Approach*, i **Kuhnle, Stein (ed.) (2000):** *Survival of the European Welfare State*, London & New York: Routledge

Rothstein, Bo (2014): *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet*, i **Rothstein, Bo (red.) (2014):** *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 5 upplagan, Lund: Studentlitteratur

Rothstein, Bo (red.) (1997): *Politik som organisation*, 2 upplagan, Stockholm: SNS förlag

Rothstein, Bo (red.) (2014): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, 5 upplagan, Lund: Studentlitteratur

Røiseland, Asbjørn (2016): *User Choice – Blessing or Curse? Exploring Democratic Participation in Swedish and Norwegian Local Governments*, Scandinavian Journal of Public Administration 20(4):27–51

Rønning, Rolf, Knutagård, Marcus, Heule Cecilia & Hans Swärd (2013): *Innovationer i välfärden – möjligheter och begränsningar*, Stockholm: Liber

Sallinen, Sini, Majoinen, Kaija & Jari Seppälä (2017): *Så fungerar kommunen. Välfärd! Bildning! Livskraft!* Helsingfors: Finlands Kommunförbund

Sandberg, Siv (1997): *Mitä mieltä luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kunnallisista palveluista?*, i **Pikkala, Sari (toim) (1997):** *Kunnat ja päättäjät*, KuntaSuomi2004-tutkimuksia nro 9, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sandberg, Siv (1998): *The Strong CEOs of Finland*, i **Klausen, Kurt Klaudi & Annick Magnier (1998):** *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense: Odense University Press

Sandberg, Siv (2012): *Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin*. Paras-ARTTU-tutkimus-ohjelman tutkimuksia nro 20, Acta nro 235, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sandberg, Siv (2014): *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckring i Danmark och Norge*, Helsingfors: Finlands Kommunförbund

Sandberg, Siv (2015): *ARTTU Päättäjätutkimus 2015 Kuntakohtaiset vastausprosentit. Lopulliset vastausprosentit kunnittain, joulukuu 2015*, (opublicerad sammanställning, december 2015)

Sandberg, Siv (2016a): *Kunnallisten luottamushenkilöiden ajankäyttö vuosina 1995–2015*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 5/2016, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sandberg, Siv (2016b): *Kuntapäättäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 8/2016, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sandberg, Siv (2016c): *ARTTU2-päättäjätutkimus 2015. Alustavia tuloksia & tulosten raportointi*, (opublicerad presentation, 15.3.2016)

Sandberg, Siv (2017): *Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 1/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sannerstedt, Anders (1997): *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, i **Rothstein, Bo (red.) (1997):** *Politik som organisation*, 2 upplagan, Stockholm: SNS förlag

Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press

Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*, London: Sage

Sears, David O. (1975): *Political Socialization*, i **Greenstein, Fred I. & Nelson W. Polsby (red.):** *Handbook of Political Science*, Reading: Addison-Wesley

Sears, David O. & Nicholas A. Valentino (1997): *Politics Matters: Political Events as Catalysts for Preadult Socialization*, *American Political Science Review*, 91 (1): 45–65

Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row

Sjöblom, Gunnar (1968): *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund: Studentlitteratur

Sjöblom, Stefan (1988): *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande: en studie av medlemsinitiativ i Åbo 1977–179*, Åbo: Åbo Akademis förlag

Sjöblom, Stefan (1990): *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor – perspektiv och problem*, Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statistikvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser A:308

Statsrådets kansli (2016): *Regeringens årsberättelse 2015*, Regeringens publikationsserie 7/2016, B 10/2016rd, Statsrådets kansli

Stensöta, Helena Olofsdotter (2013): *Gräsrotsbyråkrati i förändring*, i **Vifell, Åsa Casula & Anders Ivarsson Westerberg (red.):** *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, Malmö: Gleerups

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna & Siv Sandberg (2017): *Kelluovat kunnat*, ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 2, Acta nro 265, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Stillman, Richard (1999): *“Where You Stand Depends on Where You Sit” (or, Yes, Miles’ Law Also Applies to Public Administration Basic Texts*, *American Review of Public Administration* 29(1): 92–97

Ståhlberg, Krister (1997): *Kuntien kehittämisspolitiikka. Mitä, missä ja kenen toimesta?* i **Pikkala, Sari (toim) (1997):** *Kunnat ja päättäjät*, *KuntaSuomi2004-tutkimuksia* nro 9, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Sundell, Anders (2010a): *Läsarfråga: Regressionsekvation*, spssakuten.se [15.6.2018]

- Sundell, Anders (2010b):** *Guide: Regressionsanalys*, spssakuten.se [20.6.2018]
- Sundell, Anders (2010c):** *Guide: Regressionsdiagnostik – multikollinearitet*, spssakuten.se [21.6.2018]
- Svallfors, Stefan (2011):** *A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010*, *Social Policy & Administration* 45 (7) 806–825, DOI: 10.1111/j.1467-9515.2011.00796.x
- Svallfors, Stefan (2013):** *Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarna och välfärdsstaten*, s. 323–333 i **Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber
- Svallfors, Stefan (2017):** *“Most MPs are Not All that Sharp”. Political Employees and Representative Democracy*, *International Journal of Public Administration* 40 (7): 548–558, DOI: 10.1080/01900692.2016.1157693
- Svara, James H. (2001):** *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review* 61(2): 176–185
- Svenska akademins ordlista (2013)**
- Swärd, Hans, Edebalk, Per Gunnar & Eskil Wadensjö (red.) (2013):** *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*, Stockholm: Liber
- Szebehely, Marta (2011):** *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*, i **Hartman, Laura (red.) (2011):** *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: SNS Förlag
- Syssner, Josefina (2014):** *Politik för kommuner som krymper*, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2014:4, Linköping: Linköpings universitet
- Tantarimäki, Sami & Anni Törhönen (2016a):** *Kouluverkko-uutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 2/2016, Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Tantarimäki, Sami & Anni Törhönen (2016b):** *Kouluverkon, palveluverkon ja arjen suhde ARTTU2-kunnissa*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta 1/2017, Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Tarschys, Daniel & Maud Eduards (1975): *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*, Stockholm: Liber

Tiebout, Charles (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*, *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424

Tuana, Nancy & Rosemarie Tong (ed.) (1994): *Feminism and Philosophy, Essential Readings in Theory, Reinterpretation, and Application*, Colorado: Westview Press

Vaarama, Marja, Moisio, Pasi & Sakari Karvonen (2010): *Suomalaisten hyvinvointi 2010*, Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos

Vaarama, Marja (2011): *Prologi: Sosiaalipolitiikan nykytila*, s. 15–29 i **Palola, Elina & Vappu Karjalainen (toim.) (2011):** *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos

Vabo, Signy Irene (2000): *New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?*, *Scandinavian Political Studies*, 23(4): 343–72

Vabo, Signy Irene & Jacob Aars (2013): *New Public Management Reforms and Democratic Legitimacy: Notions of Democratic Legitimacy among West European Local Councillors*, *Local Government Studies* 39(5): 703–720, DOI: 10.1080/03003930.2012.670749

Vandekerckhove, Joachim, Matzke, Dora & Eric-Jan Wagenmakers (2015): *Model comparison and the principle of parsimony*, (pp 300–3019) in **Busemeyer, Jerome R, Wang, Zheng, Townsend James T & Ami Eidels (eds.) (2015):** *Oxford library of psychology. The Oxford handbook of computational and mathematical psychology*, New York: Oxford University Press.

Vandenabeele, Wouter (2007): *Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation*, *Public Management Review* 9(4): 545–556, DOI: 10.1080/14719030701726697

Valtiovarainministeriö (2014): *Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta?*, *Tulevaisuuden kunta – asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi*, Helsinki: Valtiovarainministeriö

Walker, Richard M., Brewer, Gene A., Boyne, George A. & Claudia N. Avellaneda (2011): *Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?*, *Public Administration Review* 71(5): 707–717

Wänström, Johan (2015): *Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting. Bättre beslut eller sämre demokrati?*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Wildavsky, Aaron (1964): *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown

Wildavsky, Aaron (1987): *Choosing Preferences by Constructing Institutions – A Cultural Theory of Preference Formation*, *American Political Science Review*, 81 (1): 3–22

Wildavsky, Aaron & Caiden, Naomi (2001): *The New Politics of the Budgetary Process*, New York: Addison-Wesley

Zucker, Lynne G. (1987): *Institutional Theories of Organization*, *Annual Review of Sociology* 13:443–464

Lagstiftning

Arbetsavtalslag (55/2001)

Elevvårdslagen, Lag om elev- och studerandevård (1287/2013)

Folkhälsolagen (66/1972)

Kommunallagen (365/1995) – upphävd

Kommunallagen (410/2015)

Lag om anordnande av landsbygdsförvaltningen i kommunerna (210/2010)

Paras-lagen: Lagen om en kommun- och servicestrukturereform (169/2007) – upphävd

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986)

Lag om kommunala tjänsteinnehavare (204/2003)

Lag om offentlig upphandling (348/2007)

Lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009)

Lag om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009)

Lag om statsandel för för kommunal basservice (1704/2009)

Socialvårdslagen (710/82)

Valfinansieringslagen, Lag om kandidaters valfinansiering (273/2009)

Äldreomsorgslagen, Lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012)

RP 268/2014 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den*

Statistiska uppgifter

Finansministeriet (2017): **Ekonomiska nyckeltal per kommunkoncern enligt boksluten för åren 2015 och 2016** / Kuntalain 118§ :n mukaiset kunnat ja kriteeristö (2.6.2017, Vesa Lappalainen)

<http://vm.fi/sv/kommuner-som-befinner-sig-i-ett-sarskilt-svart-ekonomiskt-lage>

Kommunarbetsgivarna (2016): **Lönerna och personalen i kommunsektorn. Statistikfolder i september 2016**, Helsingfors: Kommunarbetsgivarna

<http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/tilastoesite-ruotsi.pdf> [25.4.2017]

Kommunalvalet (2012): Kapitel 2. Kvinnor och män i kommunalvalet, i publikationen Finlands officiella statistik (FOS) (2012): Kommunalval, Statistikcentralen, Helsingfors,

http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2013-03-14_kat_002_sv.html [25.4.2017]

Webbplatser

Justitieministeriets resultattjänst via vaalit.fi

Befolkningsstatistik från Statistikcentralen, www.stat.fi

Utbildningsstatistik från Statistikcentralen, www.stat.fi

Offentlig statistik från Finlands Kommunförbund, www.kuntaliitto.fi

Allmän information om kommunerna från Finlands Kommunförbund, www.kuntaliitto.fi

Om forskningsprojektet **ARTTU2** från Finlands Kommunförbund, www.kuntaliitto.fi

Bilagor

Bilaga 1: Slutliga kommunvisa svarsprocenter (insamling 18.9–4.12.2015) /Beslutsfattarundersökningen 2015 (Sandberg 2015)

| Kommun | Målgrupp totalt | Svar totalt | Svarsprocent totalt |
|---------------|-----------------|--------------|---------------------|
| Alla | 3 652 | 1 578 | 43,2 |
| Askola | 48 | 16 | 33,3 |
| Esbo | 181 | 82 | 45,3 |
| Hattula | 57 | 21 | 36,8 |
| Hirvensalmi | 36 | 14 | 38,9 |
| Hollola | 54 | 31 | 57,4 |
| Hämeenkoski* | 31 | 10 | 32,3 |
| Tavastehus | 113 | 41 | 36,3 |
| Inari | 53 | 18 | 34,0 |
| Jyväskylä | 133 | 59 | 44,4 |
| Kankaanpää | 65 | 25 | 38,5 |
| Keitele | 45 | 22 | 48,9 |
| Kimitoön | 71 | 28 | 39,4 |
| Keuruu | 64 | 37 | 57,8 |
| Karleby | 124 | 61 | 49,2 |
| Kotka | 137 | 70 | 51,1 |
| Kurikka | 91 | 36 | 39,6 |
| Kuusamo | 85 | 31 | 36,5 |
| Köyliö* | 42 | 6 | 14,3 |
| Villmanstrand | 114 | 40 | 35,1 |
| Lempäälä | 86 | 40 | 46,5 |
| Liperi | 67 | 38 | 56,7 |
| St Michels | 136 | 72 | 52,9 |
| Korsholm | 97 | 47 | 48,5 |
| Nivala | 49 | 19 | 38,8 |
| Uleåborg | 123 | 59 | 48,0 |
| Paltamo | 35 | 21 | 60,0 |
| Parkano | 75 | 28 | 37,3 |
| Petäjävesi | 42 | 19 | 45,2 |
| Pudasjärvi | 43 | 17 | 39,5 |
| Reso | 95 | 44 | 46,3 |
| Rautalampi | 55 | 17 | 30,9 |
| Raseborg | 111 | 43 | 38,7 |
| Salo | 120 | 55 | 45,8 |
| Sibbo | 75 | 36 | 48,0 |
| Säkylä | 55 | 26 | 47,3 |
| Tammerfors | 142 | 52 | 36,6 |
| Torneå | 95 | 39 | 41,1 |
| Åbo | 155 | 65 | 41,9 |
| Vasa | 163 | 57 | 35,0 |
| Vanda | 149 | 89 | 59,7 |
| Vimpeli | 47 | 16 | 34,0 |
| Vörå | 93 | 31 | 33,3 |

Bilaga 2: Förteckning över operationalisering av variabler

| Variabel | Enkätfråga | Formulering | Variabeltyp |
|-------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| Uppdrag | | Nybildad av <i>Roll, Verksam, Arbetsgivare</i> samt <i>Arbetsplats</i> | Nominalskala |
| Roll | ViLu2015:1 | I vilken roll besvarar du frågorna? (1) Som förtroendevald, (2) Som ledande tjänsteinnehavare | Nominalskala |
| Verksam | ViLu2015:9 | I vilka av följande beslutsorgan är du för närvarande verksam? (1) Nej, (2) Ja, ledamot, (3) Ja, ordförande eller viceordförande – Fullmäktige / Kommun-/stadsstyrelsen / Nämnd eller ett utskott som lyder under fullmäktige / <i>(Fler alternativ följer)</i> | Nominalskala |
| Reformvilja | ViLu2015:21, Kutu2015:39 | I många kommuner pågår reformer som gäller servicen. Hur viktiga är följande frågor för din kommun? / <i>I många kommuner pågår reformer av servicen och servicenätet. Hur viktiga anser du det följande vara? Bedöm på skala 1 (inte alls viktigt) – 5 (mycket viktigt).</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Egen produktion | ViLu2015:21.1, Kutu2015:39.1 | Tjänsterna tillhandahålls fortsättningsvis i kommunens regi. / <i>Servicen ordnas även i fortsättningen av kommunen.</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Närservice | ViLu2015:21.2, Kutu2015:39.2 | Tjänsterna tillhandahålls / <i>Servicen erbjuds så nära hemmet som möjligt (när-skolor, hälsocentraler / hälsostationer osv.)</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Grannkommunens tjänster | ViLu2015:21.3, Kutu2015:39.3 | Möjlighet att smidigt / <i>flexibelt</i> använda också grannkommunernas tjänster / <i>service.</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Privata tjänster | ViLu2015:21.4, Kutu2015:39.4 | Möjlighet att smidigt / <i>flexibelt</i> använda också de tjänster / <i>service</i> som organisationer / <i>föreningar</i> och företag erbjuder | Likertskala / Intervallskala |
| Kvalitet framför närhet | ViLu2015:21.5, Kutu2015:39.5 | Säkerställande av mångsidiga och högklassiska tjänster även om det innebär att serviceställen dras in. / <i>Mångsidig service av hög kvalitet garanteras, även om det kräver att antalet serviceställen minskas.</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Digitala tjänster | ViLu2015:21.6, Kutu2015:39.6 | Möjlighet att smidigt / <i>flexibelt</i> använda allt mer täckande digitala tjänster / <i>e-tjänster, som är allt mer täckande.</i> | Likertskala / Intervallskala |
| Ambulerande tjänster | ViLu2015:21.7, Kutu2015:39.7 | Mera ambulerande tjänster (bl.a. hälsobussar), även om det innebär att fasta serviceställen dras in. / <i>De ambulerande tjänsterna utökas (t.ex. hälsobussar), även om det skulle betyda att de fasta servicesställena minskar.</i> | Likertskala / Intervallskala |

| | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|---|------------------------------|
| Servicesedlar | ViLu2015:21.8, Kutu2015:39.8 | Möjlighet att välja en skattefinansierad tjänst i kommunal regi, dvs. antingen en offentlig eller privat service-producent (servicesedel). / Möjlighet att välja mellan offentliga och privata serviceproducenter i skattefinansierad service som ordnas av kommunen (servicesedel). | Likertskala / Intervallskala |
| Utökat personligt ansvar | ViLu2015:21.9, Kutu2015:39.9 | Kommuninvånarna ges större ansvar för den egna hälsan och välfärden. / Kommuninvånarnas ansvar för den egna hälsan och välfärden utökas. | Likertskala / Intervallskala |
| Höjda serviceavgifter | ViLu2015:21.10, Kutu2015:39.10 | Användar-/serviceavgifter tas i bruk eller höjs i den kommunala servicen. / Införande eller höjning av avgifter för den kommunala servicen. | Likertskala / Intervallskala |
| Röstningsbeteende | Kutu2015:31 | Röstar du på samma parti eller gruppering i valen eller väljer du ofta olika partier? Jag röstar <i>alltid</i> på samma parti eller gruppering / Jag röstar <i>i allmänhet</i> på samma parti eller gruppering / Mitt val av parti <i>varierar</i> i de olika valen / Jag röstar aldrig / Jag röstar för första gången | Nominalskala |
| Val av parti 2015 | Kutu2015:30 | Vilket parti tänker du rösta (röstade du) på i riksdagsvalet våren 2015? (Förteckning över partierna nedan, välj endast ett alternativ) Samlingspartiet (Saml) / Sannfinländarna (Sannf) / Svenska folkpartiet i Finland (SFP) / Centern i Finland (C) / Kristdemokraterna i Finland (KD) / Finlands Socialdemokratiska Parti (SDP) / Vänsterförbundet (VF) / Gröna förbundet (Gröna) / Något annat parti / Jag vill/kan inte svara/tänker inte rösta | Nominalskala |
| Parti | ViLu2015:13 | Vilket parti eller vilken grupp representerar du i kommunalpolitiken? Samlingspartiet (Saml) / Kristdemokraterna i Finland (KD) / Sannfinländarna (Sannf) / Svenska folkpartiet i Finland (SFP) / Centern i Finland (C) / Finlands Socialdemokratiska Parti (SDP, här Socialdemokraterna) / Vänsterförbundet (VF) / Gröna förbundet (Gröna) / Något annat registrerat parti / Lokal valmansförening / Obunden | Nominalskala |
| Kön | ViLu2015:5, Kutu2015:7 | Ditt kön? / Kön? Man, Kvinna | Nominalskala |
| Ålder | ViLu2015:3, Kutu2015:6 | Vilket år är du född? / Födelseår | Intervallskala |

| | | | |
|---------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| Utbildning | ViLu2015:6, Kutu2015:8 | Din högsta utbildning? / Utbildning? (Statistikcentralens indelning). Välj endast ett alternativ. (a) Grundnivå (folk-, mellan- eller grundskola) / Folk-/grundskola , (b) Mellannivå (studenter och de som avlagt yrkesinriktad grundexamen) / Student, yrkesskola eller yrkeskurs , (c) Lägsta högre nivå (2–3 år efter mellannivån, t.ex. merkonom- och teknikerexamen) / Examen på institut-/skolnivå , (d) Lägre högskolenivå (yrkeshögskoleexamina och lägre högskoleexamina) / Lägre examen från universitet/högskola eller yrkeshögskola , (e) Högre högskolenivå (magister, licentiat- och doktorsexamina) / Högre högskoleexamen | Intervallskala (/ordinalskala) |
| Arbetsgivare | ViLu2015:7, Kutu2015:10 | Vem är din nuvarande arbetsgivare? (endast för förtroendevalda) (a) Kommunen, där jag är förtroendevald, (b) En annan kommun, (c) Ett kommunalt bolag/affärsverk, (d) En samkommun eller ett annat kommunalt samarbetsorgan, (e) Staten/annan offentlig arbetsgivare, (f) En organisation/förening, (g) Ett företag, (h) Har eget företag eller sysselsätter mig själv, (i) Är inte i arbetslivet Nuvarande arbetsgivare? (Välj endast ett alternativ) (a) Ett företag, (b) Egen företag eller självsysselsatt, (c) Organisation, förening osv., (d) Staten eller annan offentlig, (e) Kommun eller samkommun, (f) Kommunalt bolag eller affärsverk, (g) Inte i arbetslivet, (h) Annat, vad: | Nominalskala |
| Arbetsplats | Kutu2015:5 | Var arbetar eller studerar du för närvarande (Väl endast ett alternativ) (a) I den egna hemkommunen, (b) In någon annan kommun än i hemkommunen, (c) Jag arbetar inte/studerar inte för närvarande | Nominalskala |
| Kommunstorleksklass | | Nybildad baserad hemkommunens storlek | Intervallskala (/ordinalskala) |
| Kriskommun | | Nybildad baserad på Finansministeriets uppgifter | Intervallskala |

Bilaga 3: Tabellbilaga

Bilaga 3.1: Kommunerna enligt antal kriskommunkriterier år 2015

| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--------------------------------------|------------------------|---|---|---------|-------------------|
| N2017=295 | 68 | 152 | 70 | 5 | - |
| Invånarantal: | | | | | |
| -5 000 (N=140) | Hirvensalmi | Askola ⁵³ , Keitele, Paltamo, Säkylä, Rautalampi | Hämeenkoski, (Köyliö), Petäjävesi, Vimpeli | | |
| 5 000–10 000 (N=77) | Parkano, Pudasjärvi | Hattula, Inari, Kimitoön, Vörå | | | <i>Jalasjärvi</i> |
| 10 000–20 000 (N=48) | Sibbo | Keuruu, Kurikka, Kuusamo, Korsholm | Kankaanpää, Liperi, Nivala | | |
| 20 000–50 000 (N=35) | | Hollola, Lempäälä, Raisio, Torneå | Raseborg | Karleby | |
| 50 000–100 000 (N=11) | Salo | Hämeenlinna, Mikkeli, Vasa | Kotka, Villmanstrand | | |
| 100 000– (N=9) | | Jyväskylä, Uleåborg, Tammerfors, Åbo | Esbo, Vanda | | |

N år 2015=320, när ARTTU2 inleddes. I ARTTU2-materialet ingår här 40 + 3 kommuner. Hämeenkoski, Köyliö samt Jalasjärvi har markerats med kursiv stil, eftersom det finns respondenter från dem enbart för att de senare gått samman med andra kommuner i materialet. (För en jämförelse i tid, se Meklin (2015:5), som gjort en liknande uppställning, men för året 2014.) Källa: Finansministeriet (2017)

⁵³ Askola i ARTTU-materialen kodad som en kommun under 5 000 invånare, medan kommunen enligt Finansministeriets uppgifter har 5 104 invånare. Här har ARTTU-indelningen följts. Skillnaden torde bero på att urvalet av kommuner gjorts redan år 2014. Askola hade 4 991 invånare per 31.12.2018.

Bilaga 3.2: Linjär regressionsanalys med logaritmerade beroende variabler.

Ostandardiserade regressionskoefficienter, standardfel inom parentes. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. (Referenskategori: Invånare, Anger ej parti.) Variabelförteckning i bilaga 4.

| | Egen produktion (log) (modell 3) | | Närservice (log) (modell 3) | | Privata tjänster (log) (modell 3) | |
|------------------------|-------------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|
| | B | standardfel | B | standardfel | B | standardfel |
| Tjänsteman | -,149*** | (,025) | -,199*** | (,018) | ,145*** | (,022) |
| Styrelsemedlem | -,108*** | (,019) | -,055*** | (,014) | ,063*** | (,017) |
| Fullmäktigeledamot | -,109*** | (,015) | -,059*** | (,011) | ,033* | (,013) |
| Nämndmedlem | -,049** | (,018) | -,043** | (,013) | ,012 | (,016) |
| Personal | ,023* | (,011) | ,012 | (,008) | ,005 | (,010) |
| Samlingspartiet | -,185*** | (,010) | -,086*** | (,008) | ,091*** | (,009) |
| Kristdemokraterna | ,020 | (,019) | ,021 | (,014) | ,055** | (,017) |
| Sannfinländarna | ,018 | (,011) | ,016 | (,008) | ,014 | (,010) |
| Svenska folkpartiet | ,029* | (,013) | -,006 | (,010) | ,077*** | (,012) |
| Centern | ,007 | (,009) | ,013 | (,007) | ,060*** | (,008) |
| Socialdemokraterna | ,088*** | (,010) | ,009 | (,008) | ,020* | (,009) |
| Vänsterförbundet | ,119*** | (,016) | ,061*** | (,012) | -,080*** | (,014) |
| Gröna | -,011 | (,014) | -,005 | (,010) | ,041** | (,013) |
| Kvinna | ,074*** | (,006) | ,069*** | (,005) | ,043*** | (,006) |
| Ålder år 2015 | ,002*** | (,000) | ,000 | (,000) | -,002*** | (,000) |
| Utbildningsnivå | -,044*** | (,002) | -,019*** | (,002) | ,011*** | (,002) |
| Privatanställd | -,046*** | (,007) | -,018** | (,005) | ,019** | (,007) |
| Kommun -5 000 invånare | -,007 | (,012) | ,008 | (,009) | ,017 | (,011) |
| Stad 20 000- invånare | -,026** | (,008) | -,015** | (,006) | -,012 | (,007) |
| Krskommunkriterium | -,016*** | (,004) | -,004 | (,003) | ,007 | (,004) |
| Constant | 1,341*** | (,018) | 1,456*** | (,013) | 1,278*** | (,016) |
| N | 12 955 | | 13 017 | | 12 841 | |
| Adj R ² | ,144 | | ,073 | | ,045 | |

Bilaga 4: Förteckning över variabler i regressionsanalyserna

| | | |
|------------------------|-----|---|
| Tjänsteman | 0-1 | 1 = Ledande tjänsteman i kommunen, ingår i kommunens ledningsgrupp |
| Styrelsemedlem | 0-1 | 1 = Styrelsemedlem i kommunen (samt möjligen även fullmäktigeledamot och nämndmedlem) |
| Fullmäktigeledamot | 0-1 | 1 = Fullmäktigeledamot i kommunen (samt möjligen även nämndmedlem) |
| Nämndmedlem | 0-1 | 1 = Nämndmedlem |
| <i>Invånare</i> | | <i>Invånare i kommunen (referenskategori)</i> |
| Personal | 0-1 | 1 = Invånare i kommunen som är kommunalt anställd |
| Samlingspartiet | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Kristdemokraterna | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Sannfinländarna | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Svenska folkpartiet | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Centern | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Socialdemokraterna | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Vänsterförbundet | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Gröna | 0-1 | 1 = Politiker som innehar uppdrag för <i>eller</i> invånare eller personal som röstat på partiet i riksdagsvalet 2015 |
| Kvinna (0-1) | 0-1 | 1 = Kvinna |
| Ålder år 2015 | | Ålder år 2015 |
| Utbildningsnivå | 1-5 | 1 = grundskola ... 5 = högre högskoleutbildning |
| Privatanställd (0-1) | 0-1 | |
| Kommun -5 000 invånare | 0-1 | 1= Kommuner med färre än 5 000 invånare |
| Stad 20 000 - invånare | 0-1 | 1 = Städer med fler än 20 000 invånare |
| Kriskommunkriterium | 0-4 | 0 = stabil ekonomi ... 4 = betydande ekonomiska problem |

Linnéa Henriksson

Ger uppdraget åsikten?

Positionens betydelse för uppfattningar om välfärdsorganisering i finländska kommuner

I samhällsvetenskaplig forskning har man vanligen förklarat inställning till välfärdstjänster med ideologisk hållning, så att personer med vänstervärderingar förväntas försvara den offentliga sektorn, medan man på högerkanten förväntas föredra privata serviceproducenter. Med utgångspunkt i ideologiska förklaringar förbiser man dock att politiker inte enbart agerar i enlighet med sin egen eller partiets uppfattning, utan att de också påverkas av de(t) uppdrag de har. Inom ramen för sitt uppdrag får politiker på olika nivåer insyn, kunskap och erfarenheter som kan antas påverka deras attityder. På samma sätt påverkas invånarna av sina erfarenheter och kommunens anställda, både tjänstemän och övrig personal, av sina arbetsförhållanden och kunskaper. Politiker i olika uppdrag, invånare, ledande tjänstemän och personal kan därmed ha helt olika perspektiv på kommunen och dess verksamhet. Positionens betydelse för åsikter studeras här med utgångspunkt i institutionell teori och politisk socialisation.