

Innehåll

1. Inledning 11

- Studiens genomförande 12
 - Kommunurval och metod* 13
 - Datainsamling och analys* 18
- Den fortsatta framställningen 20

2. Prioriteringar – några utgångspunkter 23

- Prioriteringar mellan och inom förvaltningar 24
- Vem och vad 25
- Expansiva och kontraktiva prioriteringar 29
- Prioriteringar som beslut 31
- Att analytiskt hantera beslutsfattande 35
- Den nyttjade handlingsansatsen 38
 - Mål- respektive värderationalitet* 39
 - Mot en nyinstitutionell rationalitetslogik* 42
 - Nyinstitutionella utgångspunkter – en kort summering* 44
 - Enhetlighet i organisationer på ett praktiskt plan* 46
- Värderingar, principer och kommunal socialpolitik 47
 - Ansvars- och arbetsfördelning inom socialpolitiken* 48
 - Reciprocitetslogiker* 49
 - Att värna områden* 50
 - Etiska värden* 57

3. Förklaringar till välfärdens förändring

– likheter och olikheter i kommuner 59

- Inspirationskällan: Förklaringar till välfärdens framväxt
- likheter och olikheter mellan länder 59
 - Titmuss och Marshall* 60
 - I Titmuss och Marshalls fotspår* 62
 - Uppsummering av struktur- och aktörsansatser* 63

En mångkausal ansats 72
Kommunala förklaringsmodeller 73

4. Stat och kommun – vem bestämmer vad och på vilket sätt? 79

En decentraliseringsprocess 80
Staten som medfinansier
– från lika utfall till lika förutsättningar som huvudprincip 83
Tre exempel 86
Nya tillfälliga statsbidrag 90
Effekter av styrformer – en sammanfattande analys 96
Att begripa den nya likformigheten 98
Governance 99
Kommunförbundet regisserar 103
Det kommunala uppmärksammandet 105
Styrning, kontroll (och sanktioner) 106
En ny logik träder fram? 109
Hur korrekt är denna beskrivning? 112
Övervärtning mellan kommunal socialtjänst och andra statliga myndigheter 113
Sjukpenning, a-kassa eller socialbidrag 113
Exemplet Oasen 115

5. Den kommunala arenan – relationen mellan politik och förvaltning 119

Roller och lojaliteter 120
Skilda beslutsdispositioner – en skiss av en rollfördelning 120
Skilda lojaliteter? 123
Förvaltningar som organisationer 125
Roller som relationer
– *några variationer på temat över att gå i otakt eller takt* 126
Traditioner och välfärdspolitik 132
En modern kommun 134
Strategiarbete och den moderne kommunchefen 134
Kommunstrategier och målformuleringar 137
Totalkvalitet 151
Governance i den kommunala miljön 158
Budgetarbetet – ”det egentliga prioriteringsarbetet”? 160
Expansion respektive kontraktion 160

<i>Budgetarbetet ett exempel</i>	163
Tre kompletterande företeelser	165
<i>Omvärldsanalyser</i>	166
<i>Medborgarundersökningar och kundundersökningar</i>	168
<i>Kundval och prioriteringar</i>	170
Samverkan, samordning och samarbete, inläsning och övervältring	
– varierande förvaltningsstrategier för att få mer resurser	172
<i>Samverkan, samordning och samarbete</i>	172
<i>Inläsning</i>	176
<i>Organisatorisk omfördelning och övervältring</i>	188
<i>Kompletterande konturer av en administrativ välfärdsstat</i>	190

6. Välfärdspolitik och mediebevakning 193

Kommunalpolitik och nyheter	193
<i>Kommunala nyheters läsvärde</i>	193
<i>Kommunens aktörer och de kommunala nyheterna</i>	194
<i>Dagordningsfunktionen</i>	195
<i>Att kommunicera om välfärd</i>	196
<i>Media och politiska processer</i>	197
Från uppmärksamhet till handling	198
Studiens kommunala nyheter och fem variationer	201
<i>Den kommunala nyhetsrapporteringen</i>	201
<i>Fem exempel</i>	203
Avslutning: Vem bestämmer egentligen vad?	212

7. Prioriteringsfrågans komplexitet – en summering 219

Litteraturförteckning 227

<i>Offentligt tryck</i>	234
<i>Lokala dokument</i>	235
<i>Genomförda intervjuer 2000</i>	236

Bilaga 1. Metodfrågor i mediastudien 239

Bilaga 1:1 Övergripande urvalsfrågor	239
Bilaga 1.2 Listade händelser i mediastudien	242
Bilaga 1.3 Materialurval och analysmetod	
för varje enskilt exempel	243

1. Inledning

Föreliggande studie avhandlar prioriteringsfrågor inom socialtjänsten. Studien tar sin utgångspunkt i mönster från åtta kommuner. När man tänker på prioriteringar leds man gärna in på den normativa frågan. Hur borde prioriteringar ta form? Det är en mycket legitim fråga eftersom man i princip kan hävda att prioriteringar alltid sker. Det finns alltid någon logik bakom varför något väljs på bekostnad av något annat. Man bör vara medveten om att det ofta finns en otydlig eller osynlig prioriteringsordning som borde lyftas upp till ytan. Jag tänker då framför allt på vad som sker inom en kommunal förvaltning. På vilken nivå i förvaltningen tas besluten? I vilken utsträckning formas prioriteringsordningen i ett medvetet val, t ex utifrån en rangordning över vem som ska omfattas och vilka uppgifter man har, och i hur hög grad formas den av professionsintressen, medborgarintressen respektive statliga styrinstrument? Förstår vi prioriteringsproblematiken bättre genom att se den som maktkamper om prioriteringsordningar på olika plan snarare än som ett uttryck för en konkret rationell handlingsplan?

Idag talas mycket om garantier inom omsorg och vård. Samtidigt uppfylls inte garantierna. Är de då uttryck för en regelrätt prioritering eller blott utopiska schabloner som brister när det är dags att genomföra dem? Eller är det till och med så illa att de egentligen bara ska tjäna som symboler för att skapa legitimitet åt en verksamhet och aldrig är tänkta att egentligen genomföras? Mycket bättre tycks det inte vara med de nollvisioner som formuleras på nationell nivå. Området syntes komplext när studien påbörjades och visade sig vara det i allt högre grad under tiden mitt arbete fortskred.

Jag har satt äldreomsorgen i fokus. Hur tar prioriteringar form inom äldre- (och handikapp-) omsorgen och hur avvägs de mot andra åtaganden inom socialtjänsten? Rapporten försöker att kartlägga det ”faktiska prioriteringslandskapet”. Jag ska visa att prioriteringsfrågorna präglas av en hel del normativa inslag. Staten ställer exempelvis tydliga normativa krav genom att formulera rättigheter som kommunerna är skyldiga att

tillhandahålla. Samtidigt tycks det lokalt finnas andra uppfattningar om vad som är angeläget. På den kommunala nivån finns exempel på att man försöker ”vattna ur” nationellt formulerade rättigheters formella innehåll, till följd av att man lokalt har andra uppfattningar om vad som ska prioriteras när en reform inte finansieras fullt ut av staten. Normativa uppmaningar fungerar inte som normativa utfall. Det finns ett glapp mellan formuleraren och verkställaren. Denna iakttagelse är enligt min mening en av många som är viktiga för att förstå hur prioriteringar sker. Iakttagelserna är också betydelsefulla för att kunna närma sig den normativa frågan med framgång. Jag vill till och med dra slutsatsen att den komplexa bild som framkommit i mina kommunstudier, och det situationsbetingade i vad som sker, faktiskt ställer den normativa frågan i en högst angelägen dager. Vad som emellertid är nödvändigt, är att den formuleras under realistiska premisser. Hur dessa ser ut är något den här rapporten ger vägledning om.

Studiens genomförande

Det empiriska materialet i min studie (bortsett från delar i mediestudien) är gemensamt för mig och två tidigare doktorander. För det första baseras mina resultat och funderingar på material från åtta kommuner, som jag samlat in tillsammans med Staffan Blomberg. Tillsammans genomförde vi intervjuer med strategiskt utvalda kommunala företrädare. Intervjuerna hade två teman. Blomberg (2004) hämtar sin empiri från de delar av intervjuerna där frågor ställdes kring den specialiserade biståndshandläggningen. Vid samma intervjutillfällen ställdes också frågor kring prioriteringsproblematiken. Vid ett mindre antal intervjuer var vi själva vid intervjutillfället. Blomberg var själv vid vissa intervjuer med just biståndshandläggarna och jag vid intervjuer med förvaltningschefer utanför äldre- & handikappomsorgen.

Jag har också ett empiriskt material att förfoga översom bygger på en enkät genomförd i fyra av de åtta kommunerna. Den riktade sig till politiker (nämnd och kommunstyrelse) och tjänstemän i arbetsledande funktion. Enkäten innehöll samma frågor som Åke Bergmark (1995) använde i sin studie av prioriteringar inom socialtjänsten kompletterade med ett antal frågor kring ledarskap. Utformningen av enkäten och vissa

modifieringar av Bergmarks frågor genomförde jag och Maria Wolmesjö tillsammans. Materialet i sin helhet (utom Wolmesjös specifika frågor) har varit tillgängligt för oss båda, och har analyserats av Wolmesjö i hennes avhandling (2005). När det gäller insamlandet har det huvudsakligen skett av Wolmesjö med visst bistånd från min sida.

I Blombergs och Wolmesjös avhandlingar finns metoddiskussioner som är relevanta även för denna studie. Jag kommer att hänvisa till dem men nöjer mig i övrigt med att göra vissa egna reflektioner och en resumé för att den som läser min rapport inte ska behöva gå till de två avhandlingarna för att få svar på några av de mer grundläggande metodfrågorna. Annorlunda är det med mediastudien. Den har genomförts tillsammans med Tina Mattsson. Mattsson har här samlat in nytt (tidnings-) material. Eftersom metodfrågorna i mediastudien inte varit föremål för offentlig granskning, vilket är fallet med metodavsnitten i de två doktorsavhandlingarna, kommer de att i bilaga 1 återges i den form de presenterades i en tidigare arbetsrapport (Mattsson & Petersson 2002). Jag har valt att lägga dem som bilaga eftersom det är en detaljerad och tämligen omfattande utläggning.

Kommunurval och metod

En fråga som direkt aktualiserades i denna studie var urvalet av kommuner. Att det på något sätt skulle vara ett strategiskt urval stod klart från början. Men hur skulle det utformas?

Komparationer mellan kommuner handlar i mångt och mycket om att dra slutsatser runt *likheter* respektive *olikheter*. Varför handlar vissa kommuner lika och andra olika i de undersökta situationerna? Eller mer precist: *Varför handlar lika kommuner olika och olika kommuner lika?* Här kommer jag att nyttja båda utgångspunkterna trots att det handlar om två olika systematiska metoder i komparativ analys (Denk 2002).¹ Att närma sig urvalsfrågan på detta sätt uppmanar till att teoretiskt parallellt arbeta med struktur- och aktörsförklaringar. Att lika kommuner (i vissa avseenden) handlar olika har en koppling till aktörsspecifika förhållanden. Att olika kommuner agerar lika tyder å andra sidan på att

1 Denk hänvisar till Most Similar Systems Design (MSSD) och Most Different Systems Design (MDS).

det finns strukturer som verkar mot konvergens. Detta var en central utgångspunkt för båda studierna, det vill säga både för hur prioriteringar tar form och varför och med vilka motiveringar som biståndshandläggare-reformen initierades och spreds. En möjlig beskrivning av Staffan Blombergs avhandling med utgångspunkt tagen i betydelsen av strukturer och aktörer skänker ljus över reformens spridning. För det första infördes specialiserad biståndshandläggning vid olika tidpunkter till följd av att specialiseringen på olika sätt appellerade till de kommunala aktörerna (politikerna och förvaltningarna). Reformen kunde nämligen tillskrivas skilda lösningsegenskaper som svar på krav på marknadsisering, rättsäkerhet, effektivitet och legitimitet. Men spridningen måste också förstås i relation till det strukturella tryck som etablerades när de kombinerade motiveringarna blev alltmer självklara och förgivettagna. Reformen övergick från att fungera som ett handlingsalternativ till att bli något självklart – ”ett mode”. När en företeelse börjar betraktas som ett mode inte bara av forskaren utan även bland inblandade aktörer, startar paradoxalt nog en process där företeelsen börjar bli mogen att ifrågasättas. Det nya är inte nyttigt bara för att det är nytt (Rövik 2000, s. 308).

Valet av kommuner handlar vidare om vilken typ av kunskap man söker som forskare. Låt mig utgå från egna erfarenheter från ett tidigare forskningsprojekt – en utvärdering av det s k Frikommunförsöket (Ds 1989:21) Att projektet var en *utvärdering* hade implikationer för ansatsen. Det handlade om att analysera *effekter* – vad gjorde man av sin nya handlingsfrihet i form av ”otraditionellt handlande”? En utgångspunkt i analysen var att jag och min medarbetare Jerker Holm betraktade kommunernas agerande mot bakgrund av deras vilja att nyttja sin frihet till att i ett strategiskt handlande öka sitt oberoende och öka sina skatteintäkter. Vår ingång till att välja kommuner kan beskrivas med följande bild – om man för över det till det område, prioriteringar/äldreomsorg, som här har undersökts:

Kommunegenskaper → Prioriteringar/Äldreomsorg
(oberoende variabler) *(beroende variabel)*

Ingången i frikommunstudien var att urvalet skulle ge möjligheter till förklaringar hämtade ur ett strategiskt val av oberoende variabler – som politisk majoritet, demografisk struktur ekonomisk situation, lokal kultur/lokala traditioner, invånarantal, näringslivsprofil, geografisk belägen-

het etc. Inom frikommunförsöket letade vi efter "tvillingkommuner" till de studerade kommunerna (tvärsnittsanalys). Kunde vi identifiera en tvillingkommun kunde vi, på ett för den kvantitativa forskningen tillförlitligt sätt (utifrån en kvasiexperimentell ansats), påvisa effekter som skulle kunna tillskrivas försöket. Vi kunde ju visa att en kommun i försöket, just till följd av försöket, gjorde något annat än "tvillingkommunen" som inte ingick. Man kan säga att den komparativa ingången var att "lika handlar olika". Nu visade det sig att metoden var tämligen omöjlig att operationalisera. På grund av att de oberoende variabler som kunde tänkas ha en inverkan var så många blev det omöjligt att identifiera "tvillingkommuner", där det fortfarande inte fanns olikheter i tänkbart betydelsefulla oberoende variabler. Fokus ändrades därför till en komparation över tid (tidsanalys) – en analys av före och efter. Vad hade respektive frikommun gjort (möjliga effekter) och med vilka argument? Vi kunde visa hur frikommunförsöket frigjorde krafter till nytänkande men att själva ägerandet kom att variera. Det fanns flera möjligheter till ett friare handlande, men det var uppenbart att den kommunala kraften inte räckte till för att genomföra reformer på alla områden. Det visade sig att *vad* man gjorde var beroende av de specifika politiker och tjänstemän inom olika förvaltningar som fanns i kommunen och de koalitioner och icke-koalitioner som var möjliga att upprätta dem emellan. Men den kanske mest intressanta slutsatsen var att det man gjorde i princip hade varit möjligt att göra även utan den frihet man erhöll som frikommun. Den uppmärksamheten man fick skapade en handlingskraft i sig. Reformen öppnade upp för ett formativt moment (Rothstein, 1994). Att man ansökte om att få delta i försöket visade också på att man hade en latent vilja till och beredskap för förändring. Slutsatsen var att reformen i princip inte öppnade upp nya handlingsvägar utan nya tankemönster.

Ett alternativ till att försöka genomföra en total kausalanalys² och ett sätt att hantera de komplikationer som beskrivits ovan är att göra en *partiell kausalanalys*. Inom forskningen om hur man ska förklara välfärdsstatens framväxt har denna typ av korrelationsansatser varit framträdande. Skilda forskare har mutat in ett område och granskat hur industrialisering påverkar i riktning mot likhet och hur politisk majoritet påverkar i riktning mot olikhet, för att ta två exempel (se Blomberg & Petersson, 2000 för en resumé). Men det finns naturligtvis ett "ask i ask problem" i

2 En gruppering utifrån flera oberoende variabler.

dessa analyser. Är det exempelvis egentligen fackföreningsrörelsers formering som på ett avgörande sätt ligger till grund för industrialiseringstesens genomslag? Är det styrkan och handlingskraften hos en enskild politiker som förklarar att det skapas ett starkt gehör inom ett parti för vissa frågor? Bakom strukturlikheter finns kanske mer komplicerade aktörsförklaringar.

Men låt mig nu lämna dessa metodfunderingar och återgå till dem som ligger till grund för de delar som samordnats i detta forskningsprojekt. I projektet är varierande företeelser, vars förbindelser och vikt på förhand är tämligen oförutsägbara för de prioriteringar som genomförs inom den lokala välfärdspolitiken, satta i förgrunden. Den beroende variabeln (det som har hänt) ska förklaras/begripliggöras. Denna studie utgår från frågan huruvida *olika handlar lika* snarare än huruvida lika handlar olika. I ett andra steg ställs emellertid frågan om också olikheter kan förstås. Urvalsstrategin kretsade kring att inbegripa kommuner som karaktäriseras av tämligen varierande beskrivningar utifrån en lista över oberoende variabler (jämför ovan). Man kan säga att inriktningen är att prioriteringar (som utfall) studeras utifrån en *hög variation* på kommunegenskaper.

Studien kom att baseras på ett urval från ett tidigare projekt (Blomberg, Edebalk & Petersson, 1998). Där ingick åtta kommuner som valts ut mot bakgrund av att de agerat olika när det gällde att utmönstra service som ensamtjänst inom äldreomsorgen. I urvalet fanns en spännvidd kring *modernitet* (fyra kommuner som inte längre erbjöd service som ensamtjänst) och *traditionalism* (fyra kommuner som erbjöd samma hjälpsinsatser som tidigare) inbyggd. Denna spännvidd togs till utgångspunkt även för den nya materialinsamlingen. De åtta kommunerna skilde sig också parvis åt i *storlek* och *geografisk belägenhet* vilket försiktigtvis kunde användas. Det var också urvalet från det tidigare projektet som delvis initierade de senare projekten. Forskningsfrågorna fanns så att säga i det tidigare materialet och det kändes naturligt att just använda de ingående kommunerna än en gång och genomföra en fördjupad analys av dessa frågor. Dessutom hade vi upparbetade kontakter med företrädare i kommunerna. Vårt förfarande kan, som Blomberg (2004) uttrycker det, betraktas som ett bekvämlighetsurval. Samtidigt fanns det i urvalet ytterligare ingångar av likhet och olikhet som kändes väsentliga att föra med sig in i analysarbetet. *Befolkningsmässigt* fanns större kommuner/städer (Gävle, Helsingborg, Kristianstad och Lund) och mindre (Gislaved,

Hagfors, Ludvika och Sunne). Några är *inflyttningsorter* och *andra avfolkningsorter*. *Organiseringen av socialtjänsten* skiljer sig också åt, även om de undersökta kommunerna i stor utsträckning valde att organisera den efter funktionsindelningsprincipen. *De politiska majoriteterna skiljde sig åt*, och kanske ännu viktigare (visade det sig); vissa kommuner, som Hagfors och Ludvika, karaktäriserades av *ett långvarigt stabilt majoritetsläge*, andra av *variationer*, som Kristianstad eller av *ständiga byten*, som Helsingborg. Intuitivt fanns alltså ett antal angreppspunkter att utgå ifrån för att studera likheter och olikheter.

Projektet bygger både på den komparativa metoden *och* på fallstudiemetoden. Vi kan karaktärisera den som en så kallad "multiple case study". Fallstudien är enligt Yin (2003) att föredra (1) när forskningsfrågorna formuleras som "hur" och "varför", (2) när forskaren inte har kontroll över händelseförloppet, samt (3) när fokus ligger på att undersöka fenomen i sitt verkliga sammanhang. Forskningsfrågorna är i denna studie formulerade som hur och varför, men inte i den partiella form som beskrivits ovan. Snarare har jag valt att hantera den kausala frågan på ett sätt som föreslagits av Thomas Brante (1997). Använder vi oss av ett antal kommuner med både besläktade och egenartade egenskaper (oberoende variabler) kommer kausaliteter att uppträda som *tendenser* – som är lika respektive olika i kommunerna. Men de behöver inte materialiseras i verkligheten eftersom tendenser kan ta ut varandra, påpekar Brante. Han kopplar vidare denna utgångspunkt (*kausal realism*) till ett nivåtänkande³ som komplicerar vad som händer eftersom nivåer på samma gång är autonoma och beroende av varandra på ett komplext sätt. I prioriteringsstudien används en relativ traditionell, mångfacetterad förklaringsansats där skeendena relateras både till strukturer och till aktörer. Meningen är att blottlägga vad Brante benämner *generativa mekanismer*. Kommundeskrptionerna måste då också hanteras på ett visst sätt. Det kausala intresset handlar inte om att sammanbinda en omfattande deskription av kommunerna med utfallet. Istället kommer jag att fråna utfallen gå tillbaka till kommunerna och granska de tendenser som sammantaget har verkat för att man prioriterat på lika eller olika sätt. Den kausala ansatsen ger inte möjlighet till empiriska generaliseringar. Däremot ges utrymme för *analytiska generaliseringar* om utfallen kan teoriansknytas på ett rimligt sätt. Teorier används för övrigt i studien både som ingångar till empirin

3 Jag utvecklar detta längre fram.

och som reflektioner över empirin. Synen på teoribildning följer en så kallad *abduktiv ansats* (Alvesson & Skoldberg, 1994).

Datainsamling och analys

Huvudmaterialet består av tre delar. För det första har intervjuer genomförts med aktörer i kommunerna – politiker, kommunchefer, förvaltningschefer, biståndshandläggare, fackliga företrädare och lokala tidningsredaktörer. Samtliga intervjuer har varit tematiserade, men intervjuerna med biståndshandläggarna har varit strukturerade mer i detalj. Den breda tematiseringen har givit intervjupersonerna möjlighet att tala ganska fritt. Det har också givit oss som intervjuare möjligheten att i senare intervjuer relatera till vad tidigare intervjupersoner har sagt. I några fall har vi också återvänt till vissa intervjupersoner för förtydliganden. I intervjuerna med biståndshandläggarna har målet varit att få dem att mer tydligt uttala sig kring avgränsade frågor. De gavs utrymme att tala fritt kring dessa frågor utan att bli avbrutna och som intervjuare intog vi en mindre aktiv roll än vi gjort i övriga intervjuer; utan följdfrågor och reflektioner. Samtliga intervjuer har spelats in på band och under intervjuernas gång fördes anteckningar över frågor och svar. Intervjuerna med biståndshandläggarna har i efterhand skrivits ut i sin helhet, medan delar av de övriga skrivits ur ordagrant. De delar som skrevs ut rörde företeelser som efter en första bearbetning uppfattades vara av intresse att tolka och analysera vidare.

En fråga jag ställt mig är hur man ska förhålla oss till intervjuvaren. Det kan vara riskabelt att använda intervjuer som metod. Det finns ofta en diskrepans mellan vad man säger att man gör (eller har gjort) och vad man faktiskt har gjort. Vidare finns en stor risk att man som intervjuperson glömmer vissa saker eller gör omedvetna eftertänkslösheter och utgår från i efterhand strategiskt tillrättalagda selektiva bilder och berättelser som legitimerar ens handlande. Samtliga dessa faktorer skymmer vad som verkligen har hänt. Lennart Lundquist (1993) har pekat på behovet av att tränga bakom utsagoplanet till informationsplanet, där aktörernas medvetna motiv och faktiska verklighetsuppfattningar återfinns. En viss möjlighet ges av att låta intervjupersoner med skilda intressen komma till tals, vilket var vad vi inriktade oss på. I många fall har en homogen bild på så vis krackelerat allteftersom fler och fler intervjupersoner

fått uttala sig om samma saker. En fördel var också att det genomfördes två intervjuomgångar i kommunerna och att ett flertal av de inblandade hade deltagit redan i den första intervjuomgången (Blomberg, Edebalk & Petersson 1998). Trots att fokus flyttats från den första till den andra intervjuomgången, så har de breda utvecklingslinjerna inom de studerade kommunernas verksamheter behandlats vid båda intervjutillfällena. Det har givit mig möjlighet att se om argument och uppfattningar ändrats. Det är dock inte av primärt intresse att komma ”verkligheten” på spåret, utan i stället att stanna vid de argument, åsikter och bedömningar man säger sig väga in i de val man gör. Dessa är ändå beståndsdelarna i den lokala diskurs man engagerar sig i. Det är med dessa motiveringar som prioriteringar görs och reformer som biståndshandläggare reformen initieras och ges ett konkret innehåll. Även om motiveringarna inte uttrycker de faktiska bevekelsegrunderna är de av tillräckligt intresse. Intervjuerna visar *med vilka argument och motiveringar* den kommunala välfärdspolitiken ändrats.

Den andra materialdelen består av dokument som varit underlag i den kommunala omvandlingen. Det rör sig här om *externa* dokument som har en direkt inverkan på verksamheten (exempelvis lagstiftning och rekommendationer), men också andra dokument som haft en mer indirekt inverkan (exempelvis konsultrapporter, utredningar och jämförelsetal) samt rapporter från Socialstyrelsen, Kommunförbundet och länsstyrelser, vilka tangerat frågor som varit specifika för min studie. Det rör sig också om de *interna* dokument som både initierar nyordningar och som sätter på pränt nyordningar som redan blivit praxis. Här återfinns exempelvis måldokument, årsredovisningar, organisationsförändringar, riktlinjer för välfärdproduktionen och befattningsbeskrivningar.

Det tredje materialet samlades in för den del som skulle knyta an kommunala opinioner till faktiska prioriteringar. Det bygger på granskning av lokala tidningar och intervjuer som genomförts med journalister. Kontakt togs också med tidningsredaktioner via telefon. Från början var avsikten att granska den eventuella nyhetsbevakningen av den kommunala välfärdspolitiken i samtliga åtta kommuner som omfattades av projektet. Eftersom studien omfattar perioden 1994-2000 stod det emellertid på ett tidigt stadium klart att någon form av urval behövde göras för att lokalisera nyhetsbevakning, debatter och diskussioner som varit aktuella i de olika kommunerna kring välfärdsfrågor.

När vi granskade forskningen kring mediebevakning blev det tydligt att medier i princip både kan inta en aktiv roll genom att skapa opinioner – ha en *dagordningsfunktion* – samt förmedla opinionsyttringar genom sin nyhetsbevakning – inta en *medierande funktion*. Händelser som bevakas kan vidare vara allmänna respektive konkreta. Med hjälp av en listning över vad som framkommit i de ovan beskrivna intervjuerna identifierades totalt 11 konkreta händelser och 7 allmänna diskussioner. Fyra valdes ut. Två kan definieras som konkreta och två som allmänna.

I två fall var intervjuerna med de kommunala företrädarna vägledande för att de valdes. Här initierades uppmärksamhet mot särskilda händelser – exemplen ”Antiinformatören” och ”Tidningen blir opinionsbildare”. Dessa togs sedan upp med de lokala journalisterna. Av de exempel som initierades av journalisterna var endast ett möjligt att tidsbestämma tillräckligt för att tidningsgenomgången kunde bli något så när enkel. Det handlar om exemplet ”Informatören som inte tar ställning”. Vid tidningsgenomgången tillkom ytterligare en händelse, exemplet ”Avslöjande journalistik med konsekvenser” i en av kommunerna. Händelsen förekom redan vid listningen men valdes då bort till förmån för ett annat exempel. I mediestudien var tidningsgranskning det primära materialet. Totalt gick ett tidningsmaterial motsvarande 14 månaders tidningsproduktion igenom. I denna del valde vi att inte explicit ange kommun och person i framställningen. Skälet var att det i vissa delar fanns en personligt anklagande ton. Den skarpsinnige läsaren kan säkert finna ut förbindelsen mot bakgrund av framställningen i tidigare kapitel. Samtidigt ska vi ha i minnet att det är tidningsmaterial som refereras till, vilket redan presenterats offentligt och här enbart lyfts fram en andra gång.

Den fortsatta framställningen

I kapitel 2 reder jag ut prioriteringsbegreppet. Min uppfattning är att prioriteringar kan förklaras med hjälp av både strukturella och aktörsorienterade ansatser. Välfärdspolitikens framväxt i internationell belysning har av skilda forskare relaterats till ett flertal faktorer på struktur- och aktörsnivå. I kapitel 3 lanserar jag en modell för förståelse som inte bara söker samband mellan *en* förklaringsfaktor och välfärdens utveckling utan kombinerar ett antal kausala mekanismer av relevans på kommunal nivå.

En nivåmodell presenteras. Kapitel 4, 5 och 6 granskar prioriteringsproblematiken på tre nivåer. Den första nivån är att se på relationen stat/kommun, den andra att betrakta den kommunala arenan som en arena för politik och förvaltning. En tredje nivå är att betrakta förbindelser mellan kommuninvånare och socialtjänsten. Här sätts fokus på de lokala tidningarnas medierande kraft. Avslutningsvis summeras några drag upp kring helhetsbilden i kapitel 7.