

Saage, R, 1973. *Eigentum, Staat und Gesellschaft bei Immanuel Kant*. Stuttgart: Kohlhammer-Philosophica.

Saner, H, 1967. *Kants Weg vom Krieg zum Frieden - Wiederstreit und Einheit*. Dissertation, Basel.

Schuhmann, A, 1928. *Kants Stellungnahme zu Politik und Presse*. Borna-Leipzig: Universitäts-verlag Robert Noske.

Shackleton, R, 1961. *Montesquieu - A Critical Biography*. Oxford: Oxford University Press.

Vorländer, K, 1926. *Kant und Marx. Ein Beitrag zur Philosophie des Sozialismus*. Tübingen: Mohr.

Warburg, K, 1905. *Johan Gabriel Richert. Hans Lefnad och uttalanden*. Stockholm: Norstedt.

Williams, H, 1983. *Kant's Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.

Ord som fånglar: Om kommunernas företagisering

Tiden kring det senaste decennieskiftet innebar ett genomslag i kommunvärlden för en uppsättning idéer som i grunden utmanade sedan länge etablerade sanningar om organisering av kommunal verksamhet. I ett betydande antal svenska kommuner fattades beslut som innebar ett underkännande av den gamla förvaltningsorganisationen och en hyllning av en mer företagslik kommunal organisation (Forsell 1994). Det var beslut som förklarades syfta till en övergång från bl a anslagsfinansiering till intäktsfinansiering, från monopolinnehav till konkurrensförhållanden, från regelstyrning till resultatstyrning, och från en syn på verksamhetens avnämare som medborgare, invånare eller för den skull brukare, till en syn på dem som kunder. Ofta skulle övergången ske genom införande av beställarutförarmodell eller s k kundvalssystem (checker, vouchers, m.m.).

Denna uppsats handlar om vad det var som banade väg för sådana beslut, d v s beslut som syftade till att göra den kommunala organisationen mer företagslik. Om detta har mycket blivit sagt och en hel del skrivet. Några teman som vi menar ofta förekommer såväl i vardagliga som i vetenskapliga försök att klargöra vad som orsakade decennieskiftets organisationsförändringar i kommunvärlden handlar om tvingande ekonomiska realiteter, om tidsandan, om organisationskonsulters förmåga att dupera, om den offentliga sektorns legitimitetskris, och om den påstådda benägenheten

hos den offentliga förvaltningen att ständigt imitera den privata sektorns företag. I vår förklaring upprepar vi inte något av dessa teman.

I stället fäster vi avseende vid institutionaliserade organisationsmodeller och prat om vad kommunala organisationers skall göra. Vi argumenterar för att vissa omdefinitioner av organisationers uppgifter på ett kraftfullt sätt banar väg för genomgripande förändringar eftersom det finns en allmänt känd och accepterad organisationskunskap som skapar en grundläggande enighet om hur man skall organisera givet att man utgår från en gemensam definition av organisationens uppgift. Prat om den kommunala organisationens uppgift i termer av service och effektivitet banar på så sätt väg för företagisering. Vi hävdar att just sådant prat dominerade den allmänna kommundiskursen i samhället vid decennieskiftet och diskuterar det förhållandet att långt ifrån alla svenska kommuner företagiserade vid denna tidpunkt. Avslutningsvis anför vi stöd för att det i enskilda kommuner förekommande prattet om service och effektivitet även var en legitimerande retorik som dolde andra viktiga motiv för förändring.

Prat om service och effektivitet banar väg för företagisering

I en kommun studerade vi de diskurser eller, för att använda ett mer vardagligt begrepp, det prat som föregick två olika beslut att företagisera delar av den kommunala förvaltningen. Vad vi studerade var de resonemang som föredes i utredningar, idéskisser, underlag till sammanträden, protokoll från sammanträden, för-

slag, remissyttranden, m.m. I resonemangen deltog såväl politiker med skiftande partitillhörighet som tjänstemän med skiftande befattningar. I det ena fallet gällde deras resonemang, som i huvudsak ägde rum 1989, organiseringen av kommunstyrelsens förvaltning. I det andra fallet gällde resonemangen, som ägde rum 1990–1991, organiseringen av skolorna som verksamhet som socialtjänst, skola, fritid och kultur.

I båda fallen innefattade de beslut som fattades införande av bl.a. konkurrens, kundorientering, intäktsfinansiering och resultatenheter. Studierna övertygade oss om betydelsen av hur organisationens uppgift definierades. Såväl i den diskurs som föregick beslutet om organiseringen av den kommuncentrala förvaltningens verksamhet som i den som föregick beslutet om organiseringen av den skolorna som verksamhet inom t.ex. socialtjänstens och skolans område, var företagsideernas status som lösningar kopplade till en betoning av service som verksamhetens väsen och effektivitet som norm för den organisation som skulle svara för denna verksamhet. Företagsidéerna hade inte denna ställning när andra verksamhetsdefinitioner eller andra organisationsnormer betonades.

Låt oss försöka lyfta fram detta mönster. I pratet om organiseringen av kommunstyrelsens verksamhet var företagsideerna enbart kopplade till den organisation vars framtida uppgift beskrevs vara att tillhandahålla "konsult och servicetjänster" (samtidigt som konsulter beskrevs som "servicelämnare"). När det gällde denna verksamhet förekom det inte ens något ifrågasättande av företagsideerna. Dessa idéer kopplades emellertid inte till den verksamhet som beskrevs som ledningsstöd. Idéerna om konkurrensutsättning, kundorientering, resultatenheter, intäktsfinansiering, m.m., riktades således aldrig mot staben, den organisation vars framtida uppgift beskrevs vara "att stödja kommunstyrelsen i dess ledning och utveckling av kommunen". Vad gällde organiseringen av den verksamheten, hänvisades det till en utvecklingsprocess som skulle ta vid när den organisatoriska åtskillnaden mel-

lan de båda verksamhetstyperna väl var genomförd.

I det andra fallet, dvs i pratet om organiseringen av den skolorna som verksamheten i kommunen (socialtjänst, skola, etcetera), kopplades företagsideerna till den organisation som skulle svara för vad som beskrevs som serviceproduktionen. Ideerna gällde inte den verksamhet som beskrevs som myndighetsutövning. Utan att detta ledde till några som helst protester eller invändningar, förklarades den myndighetsutövande verksamheten kräva organisatoriska "sär lösningar". Nämnas kan också att ett dominerande tema i kritiken från den som gjorde sig känd som det lagda förslaget argaste motståndare, nämligen skolchefen, var att det inte hade gjorts några egentliga analyser av särarterna i de olika verksamheter mot vilka företagsiseringsideerna riktades, däribland skolverksamheten. Medan förslaget behandlade den som en serviceverksamhet, argumenterade han för att den handlade om "utbildning och fostran".

Såväl förslaget till ny organisation för kommunstyrelsens förvaltning som förslaget till ny organisation för de skolorna som verksamhetsområdena tog form i en diskurs som starkt betonade normen effektivitet. Andra normer varken förnekades eller ifrågasattes. De ignorerades snarare, dvs ägnades ingen uppmärksamhet. I remissbehandlingen av det senare förslaget förde emellertid några instanser resonemang om demokrati och jämlikhet, utan att ifrågasätta idén om verksamheten som service. Ur såväl demokrati- som jämlikhetssynpunkt beskrevs det av företagsideer präglade förslaget som ett problem snarare än en lösning. Inställningen till förslaget föreföll vara avhängig hur hårt man betonade dessa aspekter. Den instans som i sin kritik hårdast tryckte på demokratifrågan, nämligen vänsterpartiet, förkastade förslaget i sin helhet. I figur 1 sammanfattas det empiriska mönstret vad gäller företagsidéers ställning som lösning respektive problem vid olika verksamhetsdefinitioner och organisationsnormer.

Vi menar att verksamhetsdefinitionen och organisationsnormen sammantagna gav en bestämning av organisationens uppgift – vad

		Verksamhetsdefinition			
		Service	Lednings- stöd	Myndig- hetsutöv.	Utbildning och fostran
Organisa- tionsnorm	Effektivitet	L	P	P	P
	Demokrati	P	-	-	-
	Jämlikhet	P	-	-	-

Figur 1. Det empiriska mönstret vad gäller företagsidéers ställning som lösning (L) respektive problem (P) vid olika verksamhetsdefinitioner och organisationsnormer. Strecken (-) markerar avsaknad av observation.

den bör göra och hur den bör göra det. I pratet om service och effektivitet, om service som verksamhetens väsen och effektivitet som den grundläggande normen, låg således en bestämning av organisationens uppgift som effektiv serviceproduktion. I pratet om t ex service och demokrati, eller effektivitet och myndighetsutövning, låg följaktligen andra bestämningar av organisationens uppgift. Företagsidéers ställning som lösning var med andra ord knuten till uppgiften att åstadkomma effektiv serviceproduktion.

Institutionaliserad organisationskunskap

I vår analys av det beskrivna empiriska mönstret anlägger vi ett perspektiv som har sina rötter i fenomenologen Alfred Schutz' fokusering på den kunskap människor använder i vardagslivet. Schutz (1899–1959) framhöll bl a att endast en mycket liten del av människans kunskap härrör från hennes personliga erfarenheter. Merparten av den har ett socialt ursprung och består av sådant som andra har försett henne med, hennes föräldrar, lärare, vänner, arbetskamrater, etcetera. Hennes kunskapsförråd byggs således inte upp i någon slags social isolering utan i hennes uppfostran, utbildning, umgänge, arbetsliv, etcetera, och mycket av kunskapsöverföringen sker genom det typifierande medium som det gemensamma språket är. Från barndomen och framåt bygger hon upp ett förråd av typifieringar (Schutz 1973).

Det finns onekligen skillnader mellan den kunskap olika människor i ett samhälle har be-

roende på deras olika levnadsbanor, t ex skillnader i den utbildning de fått och det umgänge de haft. Exempelvis är det ju uppenbart att en människa ibland vet mer om "samma sak" än en annan. Men samtidigt finns det en kunskap, påpekar Schutz, som är gemensam för många människor, oavsett de skillnader som finns mellan dem i uppfostran, utbildning, umgänge, etcetera. Det finns ett av typifieringar uppbyggt gemensamt kunskapsförråd som skapar överensstämmelse mellan människor med vitt skilda levnadsbanor i deras tolkningar av erfarenheter och sätt att orientera sig mot framtiden, t ex i deras handlingar och förutsägelser av vad som kommer att hända (Schutz–Luckmann 1973).

Vidare framhöll Schutz att det gemensamma kunskapsförrådet rymmer stora lager av sådant vi tar för givet och inte finner anledning att problematisera, ifrågasätta och kritiskt granska. Tills vidare, tills det föreligger motbevis, tar vi helt enkelt kunskapen för giltig (Schutz 1971 a). Den kunskap vi ofta nöjer oss med i vardagslivslivet är dessutom högst ofullständig. Vardagslivet domineras av praktiska motiv varför vi i det är fullt tillfredsställda med vår kunskap om att vi kan uppnå det vi eftersträvar genom att t ex använda ett visst redskap eller bete oss på ett visst sätt. Vi bekymrar oss inte över och är inte motiverade att ta reda på *hur* detta egentligen går till eftersom vi förutsätter att vi inte behöver sådan kunskap för att nå de resultat vi eftersträvar (Schutz 1971 b). Vi styrs till stor del av en slags "kokboks-kunskap" som tillhandahåller typer av medel för typer av mål, typer av lösningar på typer av problem (Schutz 1971 c).

Schutz refereras anmärkningsvärt sällan i nutidens samhällsvetenskapliga forskning, men hans idéer utövar likväl ett långt ifrån obetydligt inflytande genom att de låg till grund för Peter Berger och Thomas Luckmanns mycket uppmärksammade argument för en kunskapssociologi som inte var fokuserad på intellektuella ideers eller det teoretiska tänkandets historia utan i stället riktar uppmärksamheten mot ett fenomen av fundamental betydelse för hur samhället fungerar, nämligen den sociala konstruktionen av verkligheten. Uppgiften för kunskapssociologin var, menade Berger och Luckmann, att förstå de processer som skapar den verklighet som "mannen på gatan" tar för given, och för denna uppgift erbjöd de själva en analysram som innefattade idéer om processer som internalisering, externalisering och objektifiering (Berger–Luckmann 1966).

Inom organisationsforskningen, som vi är förhållandevis väl förtrogna med, anser vi att de insikter Schutz förmedlade utgör det idémässiga rotsystemet för den sk neoinstitutionalismen, en tankeskola vars födelse har daterats till slutet på 1970-talet, då sociologen John Meyer publicerade några för organisationsanalysen banbrytande artiklar (Powell–DiMaggio 1991: 11). I sina analyser av hur organisationer är uppbyggda, fungerar och förändras fäster neoinstitutionalismen stor vikt vid en allmänt känd och accepterad, eller med andra ord institutionaliserad, organisationskunskap. Ett mycket uppmärksammat och för rationalistisk organisationsteori synnerligen provocativt argument, är att institutionaliserade organisationsmodeller bestämmer uppbyggningen av den formella organisationen, varvid den kommer att reflektera moderna myter i stället för de krav som den verksamhetsorganisationen är involverad i egentligen ställer (Meyer–Scott 1983, Brunsson 1989).

Vi ser det som angeläget att betona att denna neoinstitutionalism kraftigt skiljer sig från den inom organisationsforskningen inflytelserika institutionälism som ofta associeras med Philip Selznick och hans arbeten på 1940- och 1950-talet. Neoinstitutionalismen betonar att *organisationsmodeller* är föremål för institu-

tionalisering i betydelsen att kunskap om dem blir *allmänt spridd och accepterad*. En central idé i den äldre institutionalismen är i stället att *organisationer* är föremål för institutionalisering (Perrow 1986). Specifika organisationer blir institutionaliserade i sina lokala kontexter, och vad som avses med det är väsentligen att organisationer *laddas med värde* av sina intressenter och därmed upphör att vara instrument för att uppnå angivna syften eller mål – i stället blir deras fortlevnad ett mål i sig (Selznick 1957). Varken idén om verklighetens organisationer som institutionaliseringens objekt eller idén om värdeladdning som institutionaliseringens väsen omhuldas som framgått av neoinstitutionalismen.

I likhet med neoinstitutionalismen fäster vår analys avseende vid institutionaliserade organisationsmodeller. Den kan därmed sägas följa redan uppkörda hjulspår. Men genom att rikta uppmärksamheten mot institutionaliserade organisationsmodeller som neoinstitutionalismen knappast alls har ägnat sig åt, anser vi oss kunna bidra med sällan artikulerade idéer inte bara om hur företagisering av kommuner kan gå till, utan faktiskt även om hur andra omvandlingar av andra organisationer kan gå till. Neoinstitutionalismen har framför allt ägnat sig åt relativt avgränsade modeller som gäller enstaka organisationselement, t.ex. ledningsorganisationens sammansättning, personalpolitik, metoder för verksamhetsplanering, budgetering, verksamhetsuppföljning, redovisning etcetera (Røvik 1992). De organisationsmodeller vi skall lyfta fram är, hävdar vi, inte bara mer abstrakta, utan sannolikt också mer beständiga och spridda.

Institutionaliserad instrumentalism

Låt oss rikta uppmärksamheten mot det tidigare beskrivna mönstret i de studerade diskurserna och börja med att ställa frågan varför det i dessa egentligen pratades om service, effektivitet, myndighetsutövning, demokrati, etcetera. Forskningen om organisatorisk förändring tillhandahåller faktiskt goda skäl för att problematisera förekomsten av sådant prat i förändringsprocesser. Den gör nämligen ofta gäl-

lande att annat än den uppgift en organisation anses ha är styrande för hur den utformas, t ex inomorganisatoriska särintressen (Pfeffer 1981) eller de normer som omgivningen riktar mot organisationen (Meyer–Scott 1983). Som förklaring till detta, d v s att det pratades om organisationens uppgift, vill vi framhålla att diskurserna formades av idén om organisationen som *ett instrument*. Med det menas att organisationen uppfattas som ett redskap eller verktyg för att åstadkomma någonting, för att utföra en uppgift. Med en sådan organisations-syn är uppgiftens karaktär av betydelse för organiseringen. Vilket redskap man väljer beror på vad man skall göra.

Organisationer beskrivs nu sällan *vara* instrument – åtminstone framställs de sällan som sådana i beskrivningar som bygger på observationer av hur de i praktiken fungerar. Vanliga vetenskapliga beskrivningar av organisationer är att deras mål är oklara, att verksamhetens krav inte bestämmer det sätt de är organiserade på och att denna struktur av roller och regler i sin tur inte, eller endast i ringa utsträckning, styr de aktiviteter som pågår (Scott 1992). För att förmedla en grundläggande förståelse av hur organisationer i själva verket fungerar, har organisationsforskare använt många andra metaforer, förenade i ett förnekande av just föreställningen om organisationen som instrument. Organisationer har exempelvis beskrivits som organismer, styrda av en strävan att överleva snarare än att fullgöra bestämda uppgifter, som anarkier, där ordning – ja, kaos härskar, och som politiska system, präglade av motsättningar mellan olika särintressen (Morgan 1986).

Men diskussionerna i de studerade processerna handlade bara till en del om hur den befintliga organisationen var. Framför allt handlade de om hur den framtida organisationen *borde vara*. Den diskussionen var normativ (föreskrivande) till skillnad mot deskriptiv (beskrivande). Och i den var det ingen som hävdade att organisationen borde kännetecknas av oklarhet, ordning, lösa kopplingar, konflikter mellan olika särintressen eller någon annan egenskap som ofta förekommer i beskrivningar av hur organisationer egentli-

gen fungerar. I den normativa diskursen var det ingen som ifrågasatte idén om organisationen som ett instrument, d v s att uppgiftens karaktär var av betydelse för organiseringen. Tvärtom var bekännelserna till denna idé många.

Den projektledningsgrupp som arbetade fram förslaget till ny organisation för socialtjänst, skola, fritid och kultur, förklarade t ex i det skrivna förslaget:

[Syftet [med förslaget] är att anpassa organisationen till kommunens framtida verksamhet.

Att forma den framtida organisationen [...] handlar mycket om att just skapa organisatoriska förutsättningar för att bättre kunna anpassa verksamheten till den mångfald som präglar bilden av behov och efterfrågan [...].

Men bland bekännarna fanns inte bara förslagens anhängare utan även dess kritiker. Skolchefen, en av förslagens hårdaste kritiker, skrev t ex i sitt remissvar:

Hur ser den organisation ut som bäst lämpar sig för skolan med hänsyn till dess uppgifter och speciella förutsättningar?

Skolchefen kritiserade förslaget för att inte vara baserat på någon egentlig analys av de berörda verksamheterna, varför man ägnade sig åt dem och vad man ville uppnå med dem. Sådana analyser kunde, framhöll han, leda till olika lösningar för de berörda verksamheterna:

Jag anser att man bör göra sådana analyser för var och en av de verksamheter som berörs. Då kan man kanske komma fram till en modell som passar bra för skolan, en annan som är idealisk för barnomsorgsverksamheten etc.

Även socialförvaltningens kritik byggde på detta samband mellan syftet med verksamheten och sättet att organisera – syftet med verksamheten beskrevs som otillräckligt analyserat:

Det hade varit önskvärt om den nya organisationen [hade] kunnat byggas utifrån en

genomarbetad analys av syftet med den kommunala verksamheten.

Vi menar att vi här har att göra med en kunskap som är allmänt spridd och accepterad, dvs institutionaliserad. Kunskapen gäller således vad de fenomen som typifieras som organisationer bör vara, nämligen att de bör vara just instrument, redskap eller verktyg i utförandet av vissa uppgifter. Att det förhåller sig på det sättet representerar någonting som alla vet och som därför inte ifrågasätts eller problematiseras i vardagslivet, utan ligger till grund för diskussioner om hur man skall organisera. Prat om organisationens uppgift uppfattas som naturligt; det har en självklar legitimitet.

Institutionaliserade organisationsformer

Varför beskrev vi egentligen de idéer som i de studerade diskurserna var knutna till uppgiften att åstadkomma effektiv service som företagsidéer? Frågan kan kort besvaras med att det var idéer om att i den kommunala förvaltningen införa en uppsättning egenskaper eller element som allmänt anses vara typiska för just företag, exempelvis konkurrensutsättning, kundorientering, intäktsfinansiering och resultatstyrning. Låt oss försöka utveckla det svaret något.

Företaget är ett exempel på vad vi menar är en institutionaliserad organisationsform. Andra sådana är förvaltningen och föreningen. Med begreppet institutionaliserade organisationsformer menar vi sådana organisationsformer som ingår i samhällets gemensamma kunskapsförråd, som är väl kända, spridda och använda. De försök till beskrivningar av institutionaliserade organisationsformer som finns i den samhällsvetenskapliga litteraturen skiljer sig i allmänhet åt, men de flesta räknar in företaget, förvaltningen och föreningen bland de viktigaste institutionaliserade organisationsformerna (Brunsson 1991, Sjöstrand 1985 och 1993, Ahrne 1994). Själva beteckningarna skiljer sig visserligen något mellan olika författare, men i beskrivningarna av dessa organisationsformer finns en gemensam

kärna. De flesta författare tillskriver förening- en, företaget, förvaltningen vissa gemensamma, eller åtminstone liknande, kännetecken.

Institutionaliserade organisationsformer bör separeras från de analytiska kategorier som används av vissa organisationsteoretiker. Enligt dessa kan organisationer exempelvis kategoriseras som öppna, rationella eller naturliga system (Scott 1992), som maskinbyråkratier, adhocratier mm (Mintzberg 1979), som organismer, kulturer, politiska system mm (Morgan 1986). Sådana analytiska kategorier, menar vi, bör betraktas som idealtyper, konstruerade av dessa teoretiker för deras analytiska syften, snarare än som försök att återge gemensam kunskap, kunskap som de flesta har. Det bör dock påpekas att det kan vara svårt att dra en bestämd gräns mellan institutionaliserade organisationsformer och analytiska organisationskategorier eftersom institutionalisering är ett relativt fenomen – företeelser kan vara mer eller mindre institutionaliserade, dvs mer eller mindre spridda och kända i samhället. Om exempelvis den analytiska organisationskategorin "adhoqrati" ute i samhället skulle bli en allmänt accepterad beteckning på en viss typ av organisationer innebär det att vi, med vår definition av institutionalisering, skulle betrakta den som en institutionaliserad organisationsform.

Ofta kan verklighetens organisationer närmast beskrivas som ett slags blandformer som kombinerar egenskaper från olika institutionaliserade organisationsformer (Brunsson 1991). Trots det menar vi att det kan vara viktigt att inse att det finns en gemensam och allmänt vedertagen, dvs institutionaliserad, kunskap om vad som är typiska drag hos, kännetecknande för, olika organisationsformer. Vi skall göra ett försök att beskriva vad vi uppfattar som allmänt vedertagna skillnader mellan de tre ovannämnda och vanligt förekommande organisationsformerna företaget, förvaltningen och föreningen¹.

Företaget verkar på en marknad där det pågår köp och försäljning av varor eller tjänster. Företagets verksamhet är inriktad på kunder. Relationen mellan företaget och kunden är av en frivillig och tillfällig natur, tex kan inte fö-

retaget utöva tvång gentemot kunden som till sin natur är trolös och kan byta leverantör, exempelvis om varan eller tjänsten inte är till belåtenhet. Företaget säljer de varor eller tjänster det producerar och de intäkter som försäljningen genererar är kritiska för verksamhetens finansiering. Huvudmannen för företaget är ägaren eller ägarna och företagets huvudsakliga uppgift är att ge dessa vinst. Den förväntade avkastningen är avgörande för resursfördelningen, och avkastningskrav är ett viktigt kontroll- och styrinstrument.

Förvaltningen, däremot, har som sin specifika omvärld ett geografiskt område som bildar en politisk-administrativ enhet (t ex ett län, en kommun, ett rektorsområde). Förvaltningens avnämare, alltså de som verksamheten är avsedd för, är områdets invånare eller medborgare. Relationen mellan förvaltningen och medborgaren är av en obligatorisk och varaktig natur, t ex kan den senare inte välja bort relationen till förvaltningen utan hon är genom sin bostadsort bunden till den. Hon måste

dessutom bidra till dess finansiering genom att betala skatt, varmed förvaltningen finansieras. Huvudmannaskapet utövas av de valda organ som representerar invånarna eller medborgarna. Förvaltningens huvuduppgift är att verkställa fattade beslut. Resursfördelningen styrs av de beslutade verksamheternas kostnader. Direktiv och regler är en viktig styr- och kontrollmetod.

Föreningen har till skillnad från företaget och förvaltningen ingen typisk omvärld. Medlemmarna är föreningens avnämare, det är dem verksamheten är inriktad på. Relationen mellan föreningen och medlemmen kännetecknas av frivillighet – men också av varaktighet och lojalitet. En viktig finansieringskälla är medlemmarnas bidrag. Föreningens huvudman är kollektivet av medlemmar och föreningens huvuduppgift är att tillvarata medlemmarnas intresse, vad det nu vara må. Resursfördelningen styrs av medlemmarnas önskemål och deras idéer om vad verksamheten syftar till är en viktig styr- och kontrollprincip.

	FÖRETAG	FÖRVALTNING	FÖRENING
OMVÄRLD	Marknad	Geografisk/politisk enhet	-----
AVNÄMARE	Kunder	Invånare/medborgare	Medlemmar
RELATION	Frivillig – tillfällig	Obligatorisk – varaktig	Frivillig – varaktig
FINANSIERING	Försäljning	Skatter	Bidrag
HUVUDMAN	Ägare	Politisk-administrativ enhet	Kollektiv av medlemmar
HUVUDUPPGIFT	Generera vinst	Verkställa beslut	Tillvarata medlemmarnas intressen
ALLOKERINGS-PRINCIP	Förväntad avkastning	Beslutade verksamhetens kostnader	Medlemmarnas önskemål
STYRNING & KONTROLL	Avkastningskrav	Regler och direktiv	Gemensamma idéer

Figur 2. Tre institutionaliserade organisationsformer.

Figur 2 syftar till att tydliggöra de nämnda skillnaderna mellan de tre organisationstyperna.

Låt oss efter den genomgången gå vidare genom att försöka ytterligare tydliggöra vad vi anser följer av idén om att det finns en sådan här gemensam organisationskunskap. En allmän och viktig implikation är att man kan utgå från att människor i gemen har en av typifieringar uppbyggd kunskap om andra typer av organisationer än den de själva har verkat eller verkar i. Man kan, för att ta ett exempel, utgå från att även en person som har arbetat i en kommunal förvaltning hela sitt yrkesverksamma liv vet att det typiska för företag är att de inte finansieras genom utdebitering av skatter utan genom försäljning av produkter eller tjänster, att de inte är anslags- utan intäktsfinansierade, att de inte inriktar sin verksamhet på medborgare utan på kunder, att de inte befinner sig i en monopolsituation utan är utsatta för konkurrens, etcetera.

Personen ifråga vet därmed en del om de organisationer hon uppfattar (typifierar) som företag, vilket alls inte hindrar att hon, om tillfälle av någon anledning bjuds, kan lära sig mer om dessa organisationer och att en del av den inhämtade kunskapen kan strida mot vad hon från början visste och t o m få henne att problematisera ~~det-hon-från-början-tog-för-givet~~, nämligen att organisationerna verkligen är att betrakta som företag, eller, om hon håller fast vid typifieringen av dem som företag, kritisera dem för att de inte uppträder som sådana. En sådan kritik kan exempelvis handla om att organisationerna är regelstyrda i stället för resultatstyrda och produktionsorienterade i stället för kundorienterade.

Men denna kunskap finns också tillgänglig när hon orienterar sig mot framtiden, såväl när hon förutsäger vad som skall hända som när hon avgör hur hon skall handla. Om hon exempelvis leker med tanken att lämna sin anställning för att starta ett eget företag, så vet hon en del om vad det kommer att innebära. Hon vet t ex att hon har att sälja sin(a) produkt(er) eller tjänst(er), att finansieringen av verksamheten kräver intäkter, att hon kommer att ha att göra med kunder, att hon inte kan utöva tvång mot

dem, att hon kan räkna med konkurrenter, etcetera. Får hon av någon anledning för sig att den förvaltning hon arbetar vid skall omvandlas till ett företag, så vet hon på samma sätt en del om vad den omvandlingen kommer att innebära, vilket bl a innebär att hon kan förhålla sig till den, t ex genom att diskutera om den för hennes eget vidkommande är bra eller dålig. Och får hon själv rollen som förändringsagent i en sådan omvandling, så finns den av typifieringar uppbyggda kunskapen till hands som en slags, för att låna ett begrepp av Schutz, kokbokskunskap som talar om för henne vilka ingredienser som skall till, eller, för att i stället låna ett begrepp som har använts i den neoinstitutionella organisationsteorin, som en slags organiserandets byggstenar (Meyer-Rowan 1977).

Institutionaliserade verksamhetsformer

Men varför var det just företagsformens byggstenar som i de beskrivna diskurserna var knutna till uppgiften att åstadkomma effektiv service? Varför var det inte föreningsformens eller förvaltningsformens? För att svara på den frågan vill vi peka på förekomsten av institutionaliserade organisationsmodeller som är än mer-omfattande än-de-modeller som-vi-nyss behandlat. Det är allmänt kända och accepterade modeller som inte bara inkluderar typifieringar av aspekter som omvärld, avnämare, finansiering, styrning, etcetera, utan också en typifiering av den verksamhet som bedrivs. Det är med andra ord modeller som innefattar såväl verksamhet som form.

Schutz påpekade att vardagslivet domineras av praktiska motiv, att vi normalt inte deltar i det som observatörer eller teoretiker utan som aktörer med intentioner (Schutz 1971 b). Vi försöker helt enkelt klara av det vi är involverade i, uppnå vissa saker, åstadkomma någonting. I detta vardagsliv erfar vi vanligen inte organisationsformer som empiriska fenomen i sig. De fenomen vi människor i vardagslivet typifierar som organisationer, uppfattar vi normalt inte som bestående av form allena, utan också som enheter involverade i någon

slags verksamhet. Vi möter således i regel inga organisationer som vi ser blott som förvaltningar, företag eller föreningar, utan vad vi erfar är restauranter, polismyndigheter, industriföretag, skolor, arbetsförmedlingar, fotbollsklubbar, sjukhus, fackföreningar, vaktbolag, etcetera. Vi lever, sammanfattningsvis, i en värld där organisationer kombinerar verksamhet och form.

Men vi lever dessutom i en värld, vill vi hävda, där det finns vad vi kan kalla *institutionaliserade verksamhetsformer*. Vad vi syftar på är en allmänt spridd och tillgänglig kunskap om i vilken typ av organisationsform som olika typer av verksamheter bedrivs. Vi påstår inte att sådan kunskap finns för alla tänkbara typer av verksamheter. Det finns rimligen verksamhetstyper vars organisationsform är okänd för alla utom en liten skara invigda. Vidare är det allmänt känt att vissa verksamhetstyper inte bara bedrivs i en utan i olika typer av organisationsformer. Exempelvis lär det vara allmänt känt att barnomsorg är en typ av verksamhet som drivs i såväl förvaltnings-, förenings- som företagsform. Vi hävdar emellertid att det samtidigt finns en gemensam kunskap om att en del allmänt kända verksamhetstyper bedrivs i en bestämd typ av organisationsform. Några exempel på sådana institutionaliserade verksamhetsformer har vi nyss givit, t ex polismyndigheter, industriföretag och fackföreningar.

Repertoaren av institutionaliserade verksamhetsformer kan variera såväl över tid som rum. Vad gäller tidsaspekten är ingenting nödvändigtvis beständigt. Verksamhetsformer kan såväl institutionaliseras som avinstitutionaliseras. Organisationsformen för en verksamhetstyp kan vid en tidpunkt vara okänd för alla utom en liten skara invigda, vid en annan tidpunkt kan det vara allmänt känt i vilken organisationsform denna typ av verksamhet bedrivs, och vid ytterligare en tidpunkt kan det vara allmänt känt att den verksamhetstypen bedrivs i flera olika typer av organisationsformer. Vidare kan repertoaren av institutionaliserade verksamhetsformer skilja sig åt i rummet, exempelvis mellan olika länder. Vad som i ett land är den institutionaliserade organisa-

tionsformen för en viss typ av verksamhet behöver inte vara det i ett annat. I repertoaren av institutionaliserade verksamhetsformer finns säkerligen betydande skillnader mellan olika typer av samhällen, t ex mellan i- och u-länder och mellan västerländska demokratier och kommunistiska stater, för att använda några vedertagna kategoriseringar.

Men låt oss betrakta föreningen som den i vår inhemska kontext institutionaliserade organisationsformen för verksamhetstypen fotboll och med hjälp av detta exempel analysera några av konsekvenserna. Uppger någon, säg en arbetskamrat, att han i organiserad form utövar fotboll, att han spelar i ett fotbollslag, så vet vi genast, utan att han behöver berättat det, en del om den organisation han spenderar en del av sin fritid i. Vi vet att det varken är ett företag eller en förvaltning, utan en förening. Det finns en gemensam kunskap om i vilken typ av organisationsform verksamhetstypen fotboll bedrivs som gör att vi, åtminstone tills vidare, tills det föreligger motbevis, tar för givet att han är med i en förening. Och eftersom vi vet en del om vad som utmärker en förening, vet vi också en del om den organisation han spelar fotboll i. Vi vet exempelvis att den har medlemmar, att den tar ut medlemsavgifter, och att de som är med är med på frivillig basis.

Samtidigt, och det vill vi återigen betona, ligger denna kunskap färdig att omsättas i egen handling. Säg att vi befinner oss i en svensk liten nybyggd förort där det saknas fotbollslag och att områdets pojkar eller flickor till sina föräldrar framför önskemål om att spela i ett sådant, samt att föräldrarna bestämmer sig för att försöka ordna saken. Det är inte särskilt troligt att någon av dem skulle komma på idén att den verksamhet barnen efterfrågar skall bedrivs i företags- eller förvaltningsform. Givet att verksamheten skall organiseras, så lär det råda enighet om att föreningsformen tillhandahåller modellen för denna organisering. Och därmed vet föräldrarna också någonting om hur verksamheten skall organiseras; att organisationen skall ha en ordförande, stadgar, medlemsmöten, medlemsavgifter, etcetera. Av den planerade verksamhetens typifiering föl-

jer på ett självklart sätt ett antal byggbitar som skall användas i dess organisering.

Vi menar att vi därmed har resonerat oss fram till ett sätt att förstå den ställning i de studerade diskurserna företagsformens byggstenar hade när uppgiften för den kommunala organisationen beskrevs som att åstadkomma effektiv service. Betraktar vi serviceföretaget som en institutionaliserad verksamhetsform, d v s företaget som den institutionaliserade organisationsformen för effektiv serviceproduktion, skingras mystiken. Den skingras av en gemensam kunskap om att effektiv serviceproduktion är en typ av verksamhet som bedrivs i företagsform, en kunskap som samtidigt pekar ut vilka slags byggbitar, för att nu återigen använda detta begrepp, som är rimliga att använda i organiseringen av en verksamhet vars uppgift just är att effektivt producera service.

Den organisatoriska omvandlingens institutionella logik

Ur vår analys kan vi urskilja en logik enligt vilken organisatorisk omvandling sker. Med organisatorisk omvandling avser vi då just den typ av förändring som kommuners företagisering exemplifierar, nämligen då organisationer inför en sammanhängande uppsättning egenskaper från en annan institutionaliserad organisationsform än den organisationen tidigare har bekant sig till. Utgår vi från den tidigare beskrivna repertoaren av institutionaliserade organisationsformer – bestående av företaget, förvaltningen och föreningen – kan således organisatorisk omvandling innebära såväl företagisering, förvaltnisering som förenisering (Brunsson 1991).

Enligt vår analys är beskrivningar av organisationens framtida uppgift inte bara ett inslag i prat om hur man skall organisera som uppfattas som naturligt och självklart, utan också ett inslag som kan vara av avgörande betydelse för hur olika organisatoriska byggsatser värderas i detta prat. Genom att det finns en repertoar av institutionaliserade verksamhetsformer, d v s en gemensam kunskap om i vilken

institutionaliserad organisationsform olika typer av verksamheter bedrivs, legitimerar vissa definitioner av organisationens framtida uppgift en organisationsform, samtidigt som de avlegitimerar andra.

Denna institutionella logik innebär inte att omvandling följer på vilken definition som helst av organisationens framtida uppgift. Den definition som betonas i pratet kan mycket väl vara en som legitimerar den organisationsform som organisationen redan bekänner sig till. Men om den definition som betonas är en för vilken det föreligger en institutionaliserad verksamhetsform som innefattar en annan institutionaliserad organisationsform – då är vägen jämnad för beslut och åtgärder som syftar till en omvandling, d v s ett införande av en uppsättning element som tillhör den organisationsformen. Givet den definitionen kräver sådana beslut och åtgärder inte någon egentlig mobilisering utan en omvandling framstår tvärtom för de flesta som uppenbart motiverad och naturlig.

Låt oss åter understryka att vi endast hävdar att denna institutionella logik gäller de diskursiva processer som kan föregå beslut och åtgärder som syftar till organisatorisk omvandling. Beläggen för att sådana beslut och åtgärder får stora praktiska effekter är, åtminstone hittills, svaga². Utanför logikens räckvidd ligger därför frågor som gäller organisationernas mer konkreta utformning. De institutionaliserade organisationsformerna tillhandhåller visserligen ett slags recept för organisering, men receptens ingredienser utgör föga mer än en uppsättning abstrakta principer som ger begränsad vägledning för handling – i företagsreceptets fall exempelvis konkurrensutsättning, kundorientering, intäktsfinansiering och resultatstyrning.

Den allmänna kommundiskursen: Från demokrati och service till effektivitet och service

Men låt oss nu återknyta till den typ av omvandling som utgör denna texts empiriska fokus, nämligen kommunernas företagisering.

Om den presenterade logiken för företagisering har någon allmängiltighet vad gäller det genomslag företagsideer fick i kommunvärlden vid decennieskiftet – ett genomslag som således yttrade sig i att det inte bara i den av oss studerade kommunen utan i ett betydande antal kommuner fattades beslut om att göra den kommunala organisationen mer företagslik – så följer att ett nytt sätt att prata om den kommunala organisationens uppgift vid denna tidpunkt skall ha förekommit i ett ansevärt antal svenska kommuner. Trogna den presenterade logiken förutsätter vi att det verkligen förhöll sig på det viset och koncentrerar oss på frågan hur detta förhållande kan förklaras.

En utgångspunkt i vårt sökande efter förklaringar är vår syn på organisationer som öppna till skillnad från slutna system, d v s som enheter som inte är avskilda från och oberoende av sin omvärld, vilket den tidiga organisationsteorin ofta förutsatte, utan som enheter som utgör delar av sin omvärld och som påverkas av vad som händer bortom organisationernas formella gränser (Scott 1992). En annan utgångspunkt, förenlig med den första, är att det finns ett samband mellan de diskurser som pågår i enskilda organisationer och en mer generell diskurs i samhället (Brunsson 1993). Med de utgångspunkterna riktas vår uppmärksamhet mot en allmän kommundiskurs som pågår utanför de enskilda kommunala organisationernas formella gränser.

Med allmän kommundiskurs avser vi en diskurs som inte gäller någon eller några enskilda kommuner utan kommuner i allmänhet, m a o alla de organisationer som typifieras som kommuner. Vårt intresse för denna diskurs gäller framför allt dess definitioner av kommunernas uppgift. Vilken var den allmänna diskursens dominerande uppgiftsdefinition i början på 1990-talet, då beslut som innebär företagisering blir en tydlig trend i kommunvärlden? Kan någon förändring över tiden noteras? Var den dominerande uppgiftsdefinitionen en annan några år tidigare, då svenska kommuner höll fast vid principer som tillhör förvaltningsformen?

Den allmänna kommundiskursen är inget alldeles enkelt studieobjekt. Många är inbe-

gripna i den, t ex politiker, forskare, konsulter, journalister och företrädare för arbetsmarknadens parter. Vidare pågår den på många olika arenor, t ex i regeringen, riksdagen, de politiska partierna, forskarsamhället och i kommunförbundets korridorer på Hornsgatan i Stockholm. En del av den äger rum i slutna kretsar, bortom allmän insyn, medan en annan del, t ex den som äger rum i tidningar, tidskrifter, radio och TV, d v s i media, i princip är tillgänglig för alla. Den allmänna kommundiskursen låter sig med andra ord knappast studeras i sin helhet. Det är, som i nästan all forskning, nödvändigt att göra någon form av urval.

En studie vi valde att göra var inriktad på regeringens kommundiskurs. Av skäl som har med datatillgänglighet att göra kom vi att studera denna diskurs så som den kom till uttryck i civildepartementets årliga bilaga till budgetpropositionen, som har karaktären av en programförklaring. I vår läsning av denna bilaga startade vi med riksdagsåret 1983/1984, vilket var det andra året för den nya socialdemokratiska regeringen, det nyinrättade civildepartementet och den nye civilministern Bo Holmberg, och vi slutade med riksdagsåret 1991/92, då en ny borgerlig regeringen och en ny borgerlig civilminister, Inger Davidsson (kds) tillträtt. Däremellan hade ytterligare en socialdemokrat suttit på civilministerns stol, nämligen Bengt K Å Johansson, från valet 1988 till valet 1991.

Med avseende på det vårt intresse gällde, d v s definitioner av kommunernas uppgifter, fann vi att åren 1983–1991 kan indelas i två distinkta perioder. Den första perioden omfattar Bo Holmbergs tid som civilminister, d v s åren 1983–1988. Den andra perioden inleds med Bengt K Å Johanssons andra bilaga till budgetpropositionen 1989 och fortsätter över i Inger Davidssons första bilaga 1991. Under den första perioden pratas det mycket om vikten av att kommunerna avbyråkratiseras och demokratiseras, att de blir mer serviceorienterade och demokratiska. Även om det också förs vissa resonemang om att kommunerna måste bli mer effektiva, är detta ett klart underordnat tema. Under den andra perioden är emellertid demokratifrågorna undanträngda

och effektivitetstemat det helt överordnade. Att kommunerna blir mer effektiva framställs som det avgjort viktigaste målet.

En extensiv genomgång av innehållet i tidningen KommunAktuellt under samma period, dvs 1983–1992, gav oss det bestämda intrycket att den beskrivna förändringen i regeringens allmänna kommundiskurs inte alls var någon isolerad företeelse, utan tvärtom exemplifierade en förändring i sättet att resonera om kommuner som var utmärkande för den allmänna kommundiskursen sedd som en helhet. Två projekt som drevs av Svenska Kommunförbundet, ett projekt från den behandlade tidsperiodens början och ett från dess slut, illustrerar, menar vi, inte bara en överensstämmelse mellan de resonemang som fördes på kommunförbundet och de som fördes i regeringen, utan även två sätt att prata om uppgiften för kommuner i allmänhet som var *tidstypiska*:

I början av perioden drev kommunförbundet vad som ofta omnämndes som "serviceprojektet" men som likväl gjorde anspråk på att handla om såväl demokrati som service. I det av förbundet i slutet av 1984 utgivna studiehäftet "Söka nya vägar – ett studiematerial om demokrati och service i kommuner", presenterat som ett lämpligt hjälpmedel för att få igång ett förändringsarbete, förklarades frågor om "hur demokratin och servicen ska förbättras och utvecklas i kommunerna" kräva "ett ingående, medvetet och långvarigt förändringsarbete". Fem år senare, i slutet av 1989, förklarade emellertid förbundet i en cirkulärskrivelse till kommunerna att förbundet under de närmaste åren skulle komma att prioritera arbetet med "effektivitet i kommunal verksamhet" och inbjöd samtidigt kommunerna att delta i projekt för att "få svar på frågorna: Ger vi rätt service? Ger vi service på rätt sätt? Hur ger vi bättre service utan att öka resurserna? Hur kan vi öka effektiviteten i den kommunala organisationen?". Många av projekten presenterades två år senare i den av förbundet utgivna skriftserien "Effektiva kommuner", bestående av ett drygt 20-tal skrifter.

Variationen i populationen svenska kommuner

En berättigad fråga är givetvis vad som orsakade denna förändring i den allmänna kommundiskursen – från en kraftig betoning av *demokrati och service* i mitten av 1980-talet till en lika kraftig betoning av *effektivitet och service* i slutet på 1980- och början på 1990-talet. Men en annan fråga är lika berättigad. Utgår man från att diskurser utanför organisationer påverkar diskurser i dem, samtidigt som man accepterar den inomorganisatoriska modell av omvandling vi tidigare presenterade, så är det efter vår beskrivning av den allmänna kommundiskursens förändring rimligt att ställa frågan varför, som vi tidigare nämnt, ett betydande antal men inte alla svenska kommuner vid decennieskiftet fattade beslut som innebar företagisering (Forssell 1994). Vi skall lämna den först ställda frågan därhän men intressera oss för den andra, som således handlar om den förändrade allmänna kommundiskursens effekter.

Tidigare i vår analys har vi fäst stort avseende vid idéer som är institutionaliserade i meningen allmänt kända och accepterade. I detta sammanhang finner vi det gångbart att göra en distinktion mellan idéer som är allmänt kända och sådana som är allmänt accepterade. Vi menar att det är rimligt att utgå från att den förändrade allmänna kommundiskursen bidrog till att göra en ny definition av kommunens uppgift *allmänt känd och därmed tillgänglig* i kommunerna. Men även om åtminstone formellt betydelsefulla organisationer som regeringen och kommunförbundet stod bakom pratet om effektivitet och service, så menar vi att det är viktigt att inse att förändringen i den allmänna diskursen inte åstadkom en allmän acceptans i kommunerna av denna definition som den enda giltiga.

Empiriskt stöd för den utsagan finner vi i vår tidigare behandlade studie av den diskurs i en kommun som gällde organiseringen av skolsjukverksamhet (skola, socialtjänst, m m). I den studien kunde vi nämligen notera att det var en i diskursen allmänt accepterad idé att det fanns en del av den verksamhet kommunen

skulle ägna sig åt som kunde karaktäriseras som myndighetsutövning – inte service. Vidare förekom ett ifrågasättande och tillbakavisande av idén om effektivitet som den vägledande normen för den kommunala organisationen i sin helhet. Exempelvis argumenterade vänsterpartiet för att uppgiften att förbättra effektiviteten inte var lika angelägen som uppgiften att förbättra demokratin. Dessutom tillbakavisades service som en bestämning av uppgiften för enskilda delar av den kommunala organisationen. Exempelvis argumenterade skolchefen för att skolororganisationens uppgift var att tillhandahålla utbildning och fostran – inte service.

I detta ljus, d v s i ljuset av att pratet om effektivitet och service i kommunerna kunde ställas mot och tillbakavisas med andra bestämmningar av den kommunala organisationens uppgift, kan man, menar vi, betrakta det förhållandet att det trots allt var ett begränsat antal kommuner som vid decenniesskiftet fattade beslut som innebar företagisering. Vi föreslår att variationen i populationen av svenska kommuner, d v s att det visserligen i ett stort antal, men ändå i långt ifrån samtliga kommuner vid denna tidpunkt fattades beslut att göra den kommunala organisationen mer företagslik, åtminstone till en del kan tillskrivas skillnader i hur styrande eller bestämmande det allmänt tillgängliga men inte allmänt accepterade pratet om service och effektivitet kom att bli i de lokala, d v s i de i kommunerna pågående, diskurserna.

Bakom lokalt prat om service och effektivitet

I den kommun där vi grundligt studerade diskursen om s k mjuk verksamhet fann vi att det lokalt fanns skillnader i sättet att förhålla sig till pratet om service och effektivitet. Vissa hyllade detta prat medan andra tillbakavisade det. Vad förklarar egentligen dessa skillnader i förhållningssätt? Inom ramen för en syn på organisationer som helt opolitiska, d v s som enheter där det antingen inte finns några som helst partsintressen eller där sådana av någon

anledning åtminstone inte spelar någon som helst roll för vad som i organisationen utspelar sig, må det vara rimligt att föreställa sig att de omnämnda skillnaderna i förhållningssätt inte har någon annan förklaring än att det helt enkelt fanns skillnader i vad man uppfattade vara den angelägna uppgiften för den kommunala organisation man diskuterade. Bakom förhållningssätten skulle det med andra ord inte finnas några som helst bevekelsegrunder av annat slag.

Den analys vi hittills utfört skall emellertid inte tas till intäkt för att vi bekänner oss till en sådan opolitisk organisationssyn. Även om vi i vår analys av hur prat om effektivitet och service kan bana väg för företagisering har riktat bort uppmärksamheten från såväl enskilda aktörer som grupper av aktörer genom att fästa stort avseende vid institutionaliserade organisationsmodeller, d v s ett för människor gemensamt förråd av organisationskunskap som skapar överensstämmelse mellan dem såväl i deras tolkningar av erfarenheter som sätt att orientera sig mot framtiden, så menar vi att analyser av organisationer bör beakta deras internpolitiska natur. I organisationer finns i regel människor och grupper av människor som i olika avseenden skiljer sig åt, inte bara i vad de gör, utan också i vad de värderar och eftersträvar, och sådana partsintressen, om det begreppet åter används, är ofta viktiga att ta hänsyn till i försök att förstå det som sker bakom det som synes ske (Crozier–Friedberg 1980, Pfeffer 1981, Bolman–Deal 1987).

Utifrån vår kunskap om den process som gällde organiseringen av s k mjuk verksamhet, vill vi knappast hävda att det bakom pratet om service och effektivitet inte alls fanns någon som helst tro på det angelägna i att den framtida organisationen var förmögen att effektivt producera service. Men vi vill däremot med bestämdhet hävda, att detta prat inte enbart var rotat i en sådan abstrakt vision, utan att det i alla händelser också bars upp av en repertoar av andra motiv – motiv som var kopplade till olika partsintressen. Låt oss ge några exempel.

Ett motiv för flera cheftjänstemän vid den kommuncentrala förvaltningen, liksom för kommunstyrelsepolitiker av skiftande parti-

tillhörighet, var att åstadkomma en *förbättring av den kommuncentrala styrningen* av verksamheten inom de två, i termer av budgetomslutning och antal anställda, överlägset största fackförvaltningarna, nämligen social- och skolförvaltningen, som de upplevde som mycket svåra för den kommuncentrala ledningen att överblicka och kontrollera, bl a på grund av dessa förvaltningars storlek och sinsemellan oenhetliga organisation. Vad gäller det sistnämnda fanns skillnader i exempelvis den geografiska områdesindelningen och antalet hierarkiska nivåer.

Ett annat motiv för många politiker, inte minst socialdemokratiska sådana, var att få till stånd en *förändring av politikerrollen* så att man som politiker inte längre skulle uppfattas som förvaltningens företrädare utan i stället som medborgarnas eller kommuninvånarnas. Det sågs som angeläget för politiken och politikernas anseende eller legitimitet bland människor i gemen att politiker inte sågs som några som "satt i knät på apparaten" och med tanke på vad som var bäst för denna apparat sysslade med allehanda drift- och detaljfrågor, utan att de sågs som en aktörskategori som med kommuninvånarnas bästa för ögonen ägnade sig åt övergripande frågor om inriktningen på verksamheten.

Vidare var ett motiv för politiker representerande moderaterna att få till stånd en *minskning av kommunens verksamhet*, bl a genom en överföring av verksamhet från kommunal till enskild eller privat regi. Den egna kommunens och hela den kommunala sektorns kraftiga expansion under framför allt två decennier, 1970- och 1980-talet, sågs som ohållbar och förkastlig, bl a genom att den hade skapat ett kommunalt skattetryck som inte bara uppfattades som ett problem för enskilda människors ekonomi, utan också som förödande för hela samhällsekonomin. Den egna kommunen, liksom den kommunala sektorn i stort, var helt enkelt för stor.

Det var politiker och tjänstemän med bl a dessa motiv som bar upp pratet om service och effektivitet – antingen genom att själva flitigt använda det eller genom att inte säga ifrån eller opponera när andra gjorde det. En tänkbar

och enkel förklaring till detta förhållande är att de inte bara drevs av dessa motiv, utan att de *också* såg det som angeläget att den framtida organisationen skulle vara förmögen att effektivt producera service. Vi vill emellertid peka på en helt annan tolkningsmöjlighet, nämligen att de förstod att instrumentellt eller snarare *strategiskt* använda institutionaliserade organisationsmodeller, d v s en allmänt spridd och accepterad organisationskunskap. Med strategiskt beteende avser vi då ett instrumentellt, d v s målinriktat beteende, som bl a baseras på förutsägelser av hur andra personer, vars beteende uppfattas vara av betydelse för möjligheterna att uppnå det som eftersträvas, kommer att respondera, svara eller reagera på, på olika handlingsalternativ (Habermas 1984).

Vad vi, för att komma till saken, försöker är att dessa tjänstemän och politiker förstod att prat om service och effektivitet, genom att legitimera, banade väg för en typ av organisationslösningar som de bedömde passade deras syften eller gagnade det de såg som eftersträvansvärt, med andra ord att verksamheten inom social- och skolförvaltningen blev mer överblickbar och möjlig för den centrala kommunledningen att styra, att allmänhetens syn på politiker förändrades från en syn på dem som den kommunala apparatens företrädare gentemot kommuninvånarna till en syn på dem som kommuninvånarnas företrädare gentemot den kommunala apparaten, respektive att den kommunala verksamheten minskade genom att delar av den fördes över till andra utförare. Minns att prat om service och effektivitet, enligt våra tidigare resonemang, legitimerar bl a resultatenheter, en avpolitiserings av den producerande organisationen och konkurrensutsättning. Som stöd för denna tolkning av pratet om service och effektivitet som strategiskt, vill vi anföra några förhållanden.

För det första undantog den kommuncentrala ledningen från början de s k tekniska förvaltningarna från diskussionen – den gällde inte dem – och under processens gång visade den sig vara beredd att göra undantag även för andra delar av verksamheten, t ex biblioteksverksamheten. Från biblioteksverksamhetens chefer hade ett motstånd framförts mot de för-

ändringar som föreslogs, men ett sådant motstånd framfördes även från chefer inom socialförvaltningen och skolförvaltningen, utan att detta förmådde beveka kommuncentrala politiker och tjänstemän att göra undantag även för dessa förvaltningar. Pratet om service och effektivitet kom i slutändan inte att vara riktat mot så många fler verksamhetsområden än just de två stora verksamheter som den kommuncentrala ledningen uppfattade som svåra att överblicka och styra – socialtjänsten och skolan.

Vidare var det så att politiker och tjänstemän inte höll tyst om de motiv vi har beskrivit. Behovet av att förändra politikerrollen, att förbättra den kommuncentrala styrningen, att minska den kommunala verksamhetens storlek var således motiv som artikulerades i den pågående diskursen. Men åtminstone vad gäller de två sistnämnda motiven var dessa starkt ifrågasatta. Att det skulle föreligga ett behov av att stärka den kommuncentrala styrningen var en idé som många politiker och cheftjänstemän på fackförvaltningarna inte accepterade. Vad som beskrevs som "kommunstyrelseperspektivet" kritiserades. Politiker till vänster på den politiska skalan accepterade inte moderaternas argumentation för att det fanns ett behov av att minska den kommunala verksamhetens storlek genom att överföra till den enskild regi. Det argumentet tillbakavisades av såväl vänsterpartister som socialdemokrater som ett uttryck för moderaternas ideologiskt betingade negativa hållning till den offentliga sektorn.

Det framstår, menar vi därför, som en rimlig tanke att politiker och tjänstemän insåg värdet av ett annat sätt att prata. Att de insåg värdet av en retorik som varken handlade om att öka den kommuncentrala ledningens möjligheter att kontrollera och styra, om att förbättra politikernas anseende eller om att krympa den kommunala verksamhetens storlek, utan om någonting vars relevans ingen kunde förväntas bestrida, nämligen organisationens framtida uppgift, allmänt hyllad som organisationens *raison d'être*. Pratet om service och effektivitet kunde således rikta uppmärksamheten bort från, och därmed dölja, projekt som många

ifrågasatte och fokusera den kring en problematik med en självklar legitimitet. Men detta prat om service och effektivitet, ifrågasatt lokalt men väl förankrat i samtidens allmänna kommundiskurs, kunde dessutom, i kraft av en allmänt spridd och accepterad organisationskunskap om i vilka typer av organisationsformer olika typer av verksamheter bedrivs, förväntas legitimeras och på så vis bana väg för en nyordning inom vilken det fanns möjligheter att förverkliga kontroversiella projekt.

Avslutning

Sammanfattningsvis handlar vårt försök att bidra till kunskapen om kommunernas företagisering till stor del om *ord som fångslar*. Vi hävdar att det finns en av typifieringar uppbyggd gemensam kunskap om olika verksamheters organisering, varför typifieringar av organisationers framtida uppgifter kanaliseras människors föreställningar om hur man skall organisera i en bestämd riktning. Det finns, menar vi, en allmän kunskap om att effektiv serviceproduktion sker i företagsform, en kunskap som associerar denna typ av verksamhet med organisationstypen företaget, varför en beskrivning av en kommunal organisations uppgift som betonar ord som service och effektivitet, lägger grunden för en företagisering av denna organisation. Men människor är inte bara dessa ords fångar. De kan också använda dem för att fånga. De kan använda dem strategiskt i en retorik som syftar till att mobilisera stöd för och tysta opposition mot förändringar som eftersträvas av andra skäl än att skapa effektiva serviceorganisationer, skäl som ofta uppfattas som kontroversiella, men som orden döljer genom att inte beskriva.

David Jansson – Anders Forssell

Fotnoter

1. Dessa beskrivningar bygger på Brunsson 1991 och Forssell 1992, 1994.

2. Det finns dock en del belägg för att förändringar också sker i praktiken, såväl i den studerade kommunen som i andra kommuner. En genomgång av sådana förändringar i populationen av svenska kommuner finns i Forssell 1994. En något tidigare genomgång, från ett något annorlunda perspektiv, finns i Montin 1992.

Referenser

- Ahme, G, 1994. *Social Organizations. Interactions inside, outside and between Organizations*. London: Sage.
- Berger, P – Luckmann, T, 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Doubleday.
- Bolman, L G, – Deal, T E, 1987. *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brunsson, N, 1989. *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N, 1991. Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld, s 20–41 i Arvidsson, G – Lind, R (red) 1991, *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, N, 1993. "Trend and Fashion in Organizational Forms". Paper, 11th EGOS Colloquium, Paris.
- Crözier, M – Friedberg, E, 1980. *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forssell, A, 1994. Företagisering av kommuner, s 22–37 i Jacobsson, B (red) 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forssell, A, 1992. *Moderna tider i Sparbanken*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Habermas, J, 1984. *The Theory of Communicative Action. Volume One. Reason and Rationalization of Society*. London: Heineman.
- Meyer, J W – Rowan, B, 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, vol 83, 340–363.
- Meyer, J W – Scott, W R, 1983. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Morgan, G, 1986. *Images of Organizations*. Beverly Hills: Sage.
- Montin, S, 1992. Privatiseringsprocesser i kommunerna – teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 95, nr 1, s 31–57.
- Perrow, C, 1986. *Complex Organizations – A Critical Essay*. New York: Random House.
- Pfeffer, J, 1981. *Power in Organizations*. Boston: Pitman.
- Powell, W W – DiMaggio, P J (eds) 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Røvik, K-A, 1992. Instiutjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 8, 4:261–284.
- Schutz, A, 1971a. Tiresias, or Our Knowledge of Future Events, i Schutz, A, 1971, *Collected Papers II. Studies in Social Theory*. Haag: Martinus Nijhoff.
- Schutz, A, 1971b. The Well-Informed Citizen, i Schutz, A, 1971, *Collected Papers II. Studies in Social Theory*, Haag: Martinus Nijhoff.
- Schutz, A, 1971c. The Problem of Rationality in the Social World, i Schutz, A, 1971, *Collected Papers II. Studies in Social Theory*, Haag: Martinus Nijhoff.
- Schutz, A, 1973. Common-sense and Scientific Interpretation of Human Action, i Schutz A, 1971, *Collected Papers I. The Problem of Social Reality*, Haag: Martinus Nijhoff.
- Schutz, A – Luckmann, T; 1973: *The Structures of the Life-World*, Evanston: Northwestern University Press.
- Scott, W R, 1992. *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall.
- Selznick, P, 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Sjöstrand, S-E, 1985. *Samhällsorganisation*. Lund: Doxa.
- Sjöstrand, S-E, 1993. *Om företagsformer*. Stockholm: EFI.