

SCORE

STOCKHOLMS CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

Bestiller- Utførermodellens vekst och fall

En empirisk studie av KommunAktuellt

**Nils-Are Johnsplass
SCORE och Universitet i Tromsø**

SCORE Rapportserie 1998:1
ISBN 91-7153-770-8

Abstract

Now and again administrative models spread over parts of the organizational society. Many of these models seem to follow a pattern of fashion: they quickly become popular only to soon disappear from the limelight. One such model is (was) the provider-purchasemodel that for a while in the early 1990s seemed to be the most popular administrative model among local governments in Sweden. In order to describe the popularization-depopularization of this model we used a newspaper as an indicator, and we studied how this model was reported in this paper over a period of 6.5 years starting at the beginning of 1990. The paper we studied - *KommunAktuellt* - is published weekly by the Swedish association of Local Authorities and it is aimed at decisionmakers in local governments. The results of our investigation clearly shows that the provider-purchasemodel followed the pattern of fashion as stated above. The model had a short period of popularization and then a brief period of less than three years of popularity before depopularization started. In the report the relation between the popularity of the model and the actual introduction of the model in local governments is also discussed.

INNHold

<u>INTRODUKSJON</u>	2
UTGANGSPUNKTER OG UNDERSØKELSENS TEORETISKE BAKGRUNN	3
<u>BESTILLER- UTFØRERMODELLEN I TALL FORM</u>	5
KILDEMATERIALET, KATEGORISERING OG KRITERIER	5
FREKVENNS ALLE KATEGORIER	8
NOTISER, ARTIKLER OG REPORTASJER	10
INNHALDET I DET REDAKSJONELLE STOFFET	12
MENINGSYTRINGER	17
KURS OG KONFERANSER	20
STILLINGSANNONSER, KOMMUNENES UTSTILLINGSVINDU ?	22
<u>DATA OM INNFORING AV BESTILLER- UTFØRERMODELLEN</u>	25
<u>EN ANALYSE AV MATERIALET</u>	26
AVISENS ROLLE I SPREDNINGEN AV BESTILLER- UTFØRERMODELLEN	27
KOMMUNAKTUELLT OG EKSPERTENE	30
AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	32
<u>LITTERATURLISTE</u>	34

INTRODUKSJON¹

I den senere tid har organisasjonsforskere som Abrahamson (1996), Kieser (1997) og Røvik (1996) fokusert på organisasjonsmodeller som kommer og går. Man bruker begreper som "motelogikk", "moter" og "fashion" for å forklare prosessene. Den grunnleggende antakelsen er at organisasjoner adopterer og innfører administrative modeller fordi de er populære eller på moten. Utgangspunkt i dette essayet er at bestiller- utførermodellen er en slik modell. Stemmer det? I dette arbeidet skal jeg blant annet forsøke å nærme meg dette spørsmålet. Jeg gjør dette ved å studere hvordan bestiller- utførermodellen er behandlet i bladet KommunAktuellt² over en lengre periode, og i hvilket omfang. Jeg vil videre sammenholde avisens treff frekvenser og innhold med data om planer/ vurderinger om innføring og innføring av bestiller- utførermodellen. Studiens tre hovedspørsmål er:

- *I hvilket omfang presenteres bestiller- utførermodellen i perioden 1990-1996 ?*
- *Hvordan presenteres modellen i denne perioden ?*
- *Hvordan samvarierer eksponering av modellen i KommunAktuellt med innføring og avvikling ?*

Under gjennomføringen av studien vil jeg også ha prosjektets hovedspørsmål i bakhodet.

Hvorfor skal jeg så undersøke KommunAktuellt? For å begrunne dette må jeg først kort redegjøre for hva KommunAktuellt er. Avisen er Det Svenske Kommun-forbundets nyhetsavis. Den kommer med ca 40 nummer per år med et opplag på ca. 39 000 eksemplarer (1996). Avisen er bygd opp med en nyhetsdel, reportasjedel, kulturdel, avdeling for stillingsannonser, leder og debattinnlegg og de siste årene har det kommet en tegneserie med innhold fra den svenske kommunale hverdagen. Det er også noe reklame i avisen. Den baserer sitt salg på faste abonnenter og er medlem av Föreningen Svensk Fackpress. Avisen påstår selv at den har stor rekkevidde blant beslutningstakere i kommunal sektor. Undersøkelser synes å bekrefte dette (Fernler 1996). I stor grad oppfattes den av andre forskere som et speil av den

¹ Denne studien er en del av prosjektet: Varför förlorar beställar- utförarmodellen sin popularitet? Prosjektet ledes av Nils Brunsson og Anders Forssell. Det er finansiert av Riksbankens Jubileums fond.

² Nedenfor vil jeg begrunne hvorfor jeg studerer bladet KommunAktuellt

kommunale virksomhets hverdag. Ved å lese avisen får man nokså gode inntrykk av hva som er på dagsordenen hva som rører seg i kommunene.

For det andre har organisasjonsteorien i stadig større grad forklart organisasjonsendringer som tilpasninger til ulike krav i omgivelsene. Jeg mener KommunAktuellt er en del av denne relativt anonyme omgivelsen til kommunene. En undersøkelse av avisen kan være et empirisk bidrag for å vise noe av relasjonen mellom organisasjoner og deres omgivelser.

UTGANGSPUNKTER OG UNDERSØKELSENS TEORETISKE BAKGRUNN

I dette avsnittet skal jeg nærmere redegjøre for hvorfor det kan være interessant å studere en avis, som f.eks. KommunAktuellt. I denne redegjørelsen vil jeg komme inn på de mer teoretiske begrunnelser for studien. Eller med hvilke forutsetninger og oppfatninger av virkeligheten er denne studien gjort. Studien må nok kunne ses i en såkalt ny- institusjonell teoretisk ramme. Jeg vil her ikke redegjøre for dette perspektivet generelt, men spisse teoretiske ideer til et noe mer håndterlig verktøy i denne studien. Undersøkelsen kan også ses som et bidrag for å av- anonymisere organisasjoners omgivelser

Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser. I de institusjonelle omgivelsene er det normer og forventninger om hvordan organisasjoner bør organisere sin virksomhet for å være moderne og effektive organisasjoner. Konformitet med normene vil gi organisasjonen større legitimitet og troverdighet (Se f. eks. DiMaggio og Powell (red)1991 eller Scott 1995). Man vektlegger modellenes legitimitet som årsak til adopsjon og implementering mer enn bevisste valg for å oppnå bedre organisering av organisasjonen. Administrative modeller som f.eks bestiller- utførermodellen kan betraktes som ideer for organisering. I følge Redlich (1954) kan ideer i hovedsak spres på to prinsipielt ulike måter. De kan spres ved personlig kontakt eller gjennom objektivisering. Med objektivisering menes spredning gjennom f.eks bøker, massemedia, malerier o.l.

Hvordan kan så pressen generelt og KommunAktuellt spesielt sies å være interessante studieobjekter i et slikt perspektiv. For det første kan KommunAktuellt sies å spille en

vesentlig rolle i spredningen og institusjonaliseringen av bestiller- utførermodellen ved å forsyne modellen med sosial legitimitet. La meg begrunne dette nærmere ved å ta en avstikker til politikken arena. Massemedias rolle i institusjonaliseringsprosessen er vist oppmerksomhet i sosiologien, statsvitenskapen og den politiske sosiologien (Alvarez & Mazza 1997, Fine 1996 og Diani 1996, Kingdon 1984). Med institusjonalisering vil jeg i dette essayet forstå som prosessen der modeller oppnår status som en legitim modell i omgivelsene. Det har vært studert hvordan pressen (aviser og magasiner) spiller en rolle i danningen av politiske overenskommelser, hvordan den setter ting på den politiske dagsordenen, ved politiske prioriteringer og å bringe nye temaer inn på banen i den generelle samfunnsdebatten. Pressen er også betraktet som forsterkere og prosjektører av de symbolske sidene av politisk atferd, der den legitimerer og/ eller delegitimerer politiske beslutninger og beslutningstakere. På samme vis kan man forstå pressens rolle i spredningen av nye modeller for organisering. Den er med på å løfte fram debatten om modellene i lyset og dermed med på å danne retorikken for spredningen av modellen. Pressen er hovedarenaen der selvfølgeligheter og ideologiske uttalelser er spredt for å gjøre modellene tatt for gitt (Czarniawska-Joerges og Joerges 1990).

Det viktigste argumentet for å studere KommunAktuellt er derimot avisens dobbelt rolle, både som resepsjonist for nylig ankommende modeller i det kommunale feltet, og som legitimitets leverandør når modellene er forankret i den enkelte organisasjon. Moderne organisasjoner eksisterer i institusjonelle omgivelser der det er sosialt legitimerede og definerte normer for hvilke modeller og oppskrifter enhver organisasjon må ha for å være moderne og suksessrik. Disse normene kommer til uttrykk på og spres via ulike arenaer og sosiale infrastrukturer (Suchman 1995). KommunAktuellt er en slik arena og infrastruktur for spredning, samtidig som avisen er en del av kommunenes institusjonelle omgivelser og dermed også legitimitets skapende.

Konklusjonen på denne utledningen er at KommunAktuellt kan brukes som en kilde for kartlegging av hva som er og var på dagsordenen i svenske kommuner i forbindelse med bestiller- utførermodellen, og dermed gi indikasjoner på modellens status og spredningspotensiale i det kommunale feltet.

I denne studien vil jeg forutsette at en høy treff frekvens på kriteriene nedenfor kan tolkes som om modellen er mer populær enn hva den er om den har en lavere treff frekvens. En høy rate med negative treff vil kunne fortelle oss at modellen er populær blant landets kommuner, men at den ikke er legitimert av KommunAktuelt. Man kan si at høy grad av eksponering øker potensialet for spredning til enkelt kommuner. Derfor vil jeg først kartlegge frekvensen bestiller- utførermodellen har avisen i perioden 1990- 1996. Dette vil jeg gjøre i del 2. I del 2 vil jeg også presentere små utdrag fra avisen, slik at leseren kan danne seg et inntrykk av innholdet bak tallene. I del 3 vil jeg sammenholde de funn jeg har i del 2 med en undersøkelse som viser antall kommuner som innfører, planlegger å innføre og som diskuterer en eventuell innføring av modellen, og når dette skjer. På denne måten kan jeg få en indikasjon på modellens omfang fra en annen kilde. I del 4 vil jeg analysere dataene nærmere.

BESTILLER- UTFØRERMODELLEN I TALL FORM

KILDEMATERIALET, KATEGORISERING OG KRITERIER

Dette kapittelet bygger på en gjennomgang av alle KommunAktuelt fra og med nummer 1 1990 til og med nummer 30 1996. Jeg har valgt å starte i 1990 av flere grunner. For det første var den kommunale organiseringen strengt lovregulert fram til 1.januar 1992. I perioden før den nye kommuneloven var det en rekke forsøk av ulike modeller for kommunal organisering, men det var ingen fri kommuner som planla eller som innførte modellen. Men annet materiale viser en relativt stor planleggingsvirksomhet fra 1991 (Johnsson og Johansson 1994, 1995). For det tredje sies det i mytene omkring modellen at den ble oppfunnet tidlig på 1990 tallet av konsulenter. Jeg skal her ikke diskutere holdbarheten i denne myten, men kan kort konstatere at det er mange indisier som tilsier et annet utspring. Bl.a. kommer det i 1989 ett Departement skrift med tittelen *Beställar- utförare – ett alternativ till entreprenad i kommunen (Ds 1989:10)*.

Før jeg startet ut med gjennomgangen av materialet hadde jeg valgt meg ut 9 ulike kategorier jeg ville se nærmere på. Utvalget av kategorier er gjort med bakgrunn i en forundersøkelse av avis nummer spredt over hele undersøkelses perioden. Til sammen utgjør disse 9 kategoriene alle

former modellen kan eksponeres i avisen. Disse er notiser, artikler, reportasjer, debatt innlegg, ledere, stillingsannonser, annonser om kurs og konferanser, forside og tegneserier. I den videre analysen har jeg valgt å slå sammen kategoriene notiser, artikler og reportasjer. Jeg gjør dette fordi det kan være vanskelig å skille mellom notiser og artikler og artikler og reportasjer. De er ikke entydige gjensidige utelukkende kategorier. For det andre formidler alle tre kategoriene tekst som en eller flere journalister har skrevet, som jobber i eller har tilknytning til KommunAktuellt.

Alt innenfor disse 9 kategoriene som har ordet bestiller og/ eller utfører nevnt i teksten eller som omhandler modellen i omskrivninger som kjøp og salg er registrert. Et treff er en artikkel eller en annonse som nevner begrepene en eller flere ganger. Det betyr at det f. eks. i en reportasje der begrepet nevnes flere ganger regnes som ett treff. Jeg har også registrert alle avisnummer der modellene ikke nevnes eller omtales. Jeg har valgt å ikke registrere tekster som bruker ett eller flere av begrepene der de ikke brukes i forbindelse med modellen. Dette fordi begrepene kan brukes i andre sammenhenger f. eks. i artikler om større byggeprosjekt o.l.

Jeg har klassifisert hvert enkelt treff i 1 av 4 mulige klasser; positive treff, negative treff, nøytrale treff og ikke klassifiserbare. Positive treff er treff som ukritisk omhandler innføringen av modellen i kommunene, eller treff som taler positivt om modellen når det gjelder pluss ord som økt effektivitet, mer demokrati, bedre kontroll, klarere rollefordeling osv. Negative treff er treff som påpeker modellens ulemper eller som omhandler avvikling av modellen i kommunene der man argumenterer med at modellen ikke fungerte eller ikke var bra av ulike grunner. Nøytrale treff er treff der modellen behandles kritisk, dvs en noenlunde lik vektlegging av fordeler og ulemper. Uklassifiserte treff er treff som ikke naturlig har falt inn i noen av de tre andre klassene. Jeg har i denne studien ikke vektet noen av klassene.

Kategori	Frekvens	Prosent
Ingen treff	123	33,4
Notiser	11	3,5
Artikler	44	12
Reportasjer	30	8,2
Leserinnlegg	38	10,3
Kurs og konferanser	28	7,6
Ledere	4	1,1
Stillingsannonser	77	20,9
Første sider	9	2,4
Tegneserier	3	0,8
Sum	368	100,0

Tabell 1: Frekvensfordelingen i alle kategorier også registrert ingen kvalifiserte treff

Materialet består av 245 nummer. I 123 av nummerene, dvs 33,2%, var det ingen treff som falt innenfor de kategoriene jeg har valgt. Nummerene med ingen treff er i flertall fram til nr. 5 1991 og de framtrer stadig oftere etter nr. 32 1993 for å bli dominerende etter nr.28 1995 Jeg har valgt å ta disse dataene med registrert som ingen treff. Den totale summen treff inkludert avisnummerene med ingen treff er 368. Uten nummerene med ingen treff er det totale antall treff 247.

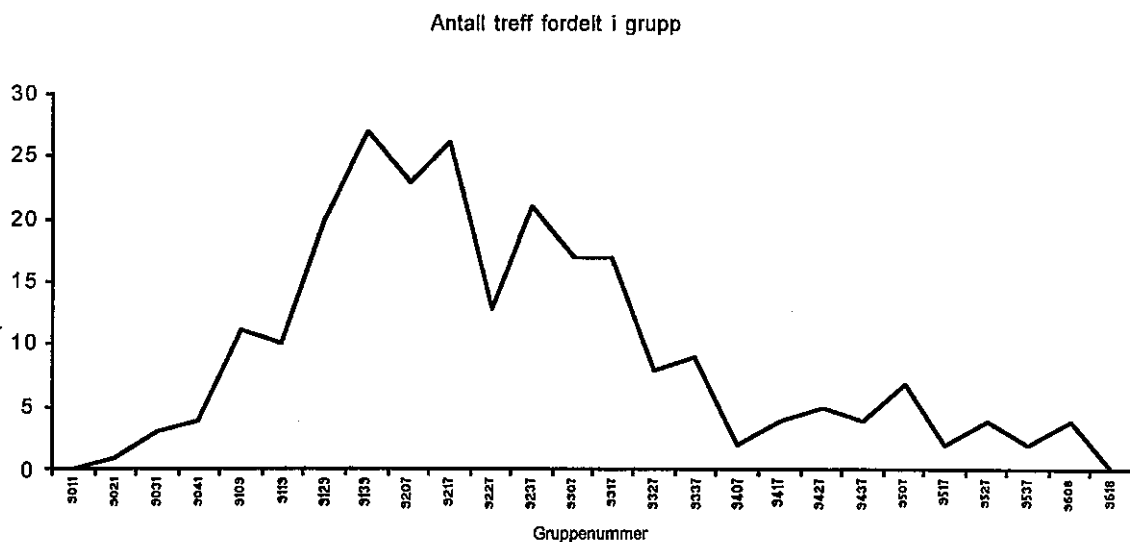
Materialet fordeler seg med 33,4% i kategorien ingen treff, 3,5% i kategorien notiser, 12% i kategorien artikler, 8,2% i kategorien reportasjer, 10,3% i kategorien debatt innlegg, 7,6% i kategorien annonser om kurs og konferanser, 1,1% i kategorien ledere, 20,9% i kategorien stillingsannonser, 2,4% i kategorien forsider og 0,8% i kategorien tegneserier. Slår vi sammen notiser, artikler og reportasjer utgjør disse til sammen 23,7% av alle treff. Kategorien ingen treff er med den tidsavgrensingen jeg har gjort den største kategorien. Denne kategorien vil minke eller øke alt etter hvordan jeg avgrenser studien tidsmessig. Kategorien notiser, artikler og reportasjer er den nest største med 23,7% og stillingsannonser den tredje største med 20,9% Kategorien ledere er nest minst med 1,1% og kategorien tegneserier den minste med 0,8% av alle treffene. Tar vi bort kategorien ingen treff fordeler treffene seg på de ulike klassene med 51,8% positive, 21,2% i klassen negative, 14,7% i klassen nøytral og 12,2% i klassen uklassifisert.

Verdi	Frekvens	Prosent	Gyldig prosent
Positiv	127	34,5	51,8
Negativ	52	14,1	21,2
Nøytral	36	9,8	14,7
Uklassifiserte	30	8,2	12,2
Total	245	66,6	100,0
Ugyldige treff	123	33,4	
Sum	368	100,0	100,0

Tabell 2: Treffenes verdier i frekvens, prosent inkludert nummer med ingen treff og gyldig prosent uten nummer med ingen treff.

FREKVENNS ALLE KATEGORIER

En grafisk framstilling der man samler antall treff i ti nummer ad gangen vil gi denne grafiske framstillingen.



Figur 1: Antall treff i alle kategorier fordelt over grupper med 10 avisnummer i hver gruppe. Gruppe nummer 9011 er f.o.m avis nummer 11 1990 t.o.m avis nummer 20 1990 o.s.v. I hovedsak kan grafen beskrives som bimodal positiv skjev.

Som nevnt ovenfor forutsetter jeg en samvariasjon mellom eksponeringsvolum/ antall treff og populariteten til modellen. I diagrammet ovenfor ser vi hvordan de ulike treffene fordeler seg over tid. Jeg har gruppert avisnummerene i 10 og 10 nummer. Antallet undersøkte aviser deles i to like store deler ved avisnummer 9330. Det er like mange undersøkte aviser fram til nummer

30. 1993 som det er fra nr. 30 1993. Medianavisnummeret for treff i alle kategorier, når man regner med ingen treff, er nr. 35 1992. Det er i første halvdel av undersøkelsesperioden. Det er imidlertid noe problematisk å ta med avisene med ingen treff, fordi et avisnummer med ingen treff regnes som ett treff. Når man regner medianverdien er dette problematisk fordi en gruppe med 10 avisnummer uten treff vil regnes på samme måte som en gruppe med ett kvalifisert treff i hvert av de 10 nummerene som utgjør gruppen. Velger man ikke å ta med aviser uten treff blir medianavisnummeret nr 24,5 1992. Median verdien for kvalifiserte registrerte treff er m.a.o. over ett år tidligere i tid enn avisnummeret som deler undersøkelsesperioden i to. Det betyr at det er flere kvalifiserte treff i første halvdel av undersøkelsesperioden enn hva det er i andre halvdel. Dette kan være en indikasjon på minkende eksponeringsvolum og dermed minkende popularitet eller en økende grad av avpopularisering. La oss undersøke dette litt nærmere.

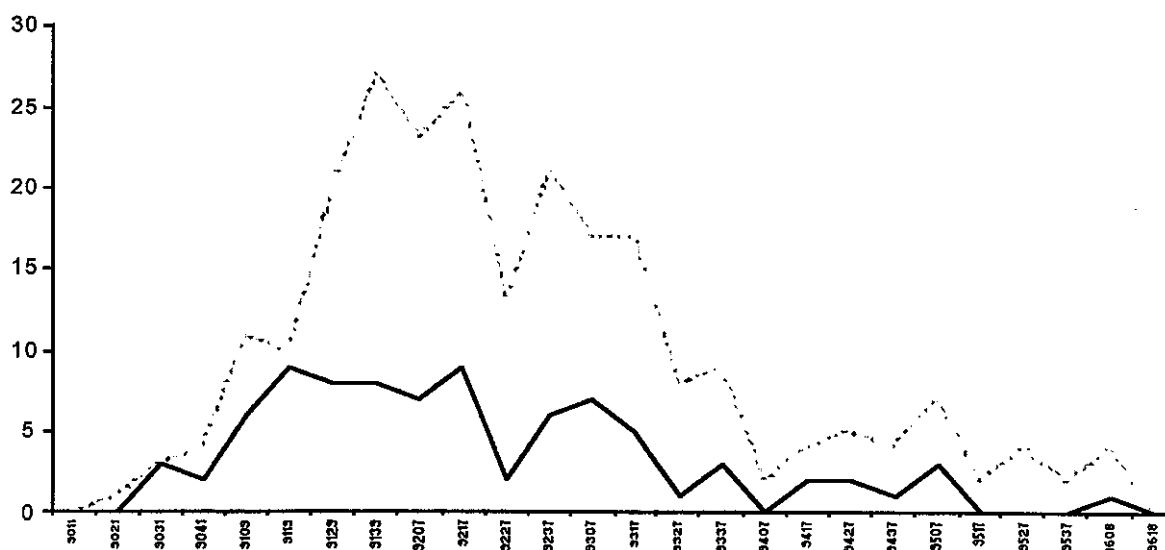
Medianavisnummeret for kvalifiserte treff er tidligere enn medianen for undersøkelsesperioden. Ser vi nærmere på diagrammet og figur 1 ser vi at det er relativt flere treff i perioden våren 1991 (9109)- våren 1993 (9317), mao nesten 2_ år, enn hva det er i perioden etter. I denne perioden er det 188 treff. I perioden f.o.m. gruppenr. 9327 t.o.m gruppenr. 9618 (i overkant av 2_ år) er det 51 treff. Det er 3,7 ganger flere treff i den første perioden enn hva det er i den siste perioden.

Interessant er også den relativt bratte stigningen av kurven. Den bratte stigningen indikerer en relativt rask popularisering. Modellens fall, eller avpopularisering, er relativt mer ujevn enn dens popularisering. Ser vi bort den lange perioden med få treff (9407- 9618) er fallperioden omtrent like lang tidsmessig som vekstperioden. Fra modellens introduksjon i avisen til dens absolutte høydepunkt (9139) mht til antall treff er det drøyt 2 år. Fra det absolutte høydepunktet til siste registrering av kvalifiserte treff (9608) er det omlag 3_ år. Ut av dette kan vi si at modellens fall er like dramatisk som oppturen selv om fallet ikke går ned til ingen treff. Den raske stigningen kan indikere at mange kommuner innfører, planlegger å innføre eller diskuterer å innføre modellen samtidig. Den dramatiske minkingen i antall treff kan tyde på en avvikling av modellen i de kommuner som innfører modellen, planene om innføring legges i

skrivebordsskuffen og diskusjonene forstummer. Perioden med relativt få treff kan tyde på at modellen er aktiv i flere kommuner, men den preger ikke nyhetsbildet. Minkingen i antall treff kan også tolkes som en minking av motstanden mot modellen. Den tas for gitt som en alternativ modell for kommunal organisering av alle parter i den kommunale sfære. Man ser ikke verdien av å diskutere eller å skrive om den. Modellen har gjennomgått eksternaliserings-, objektiviserings- og internaliseringsprosesser (se Berger og Luckmann 1966). Den oppfattes som en selvklar og objektiv realitet. I avsnittene nedenfor vil jeg undersøke innholdet noe grundigere. På denne måten kan jeg nærme meg spørsmålet om modellen avpopulariseres og forsvinner som alternativ eller om den tas for gitt som en objektiv realitet.

NOTISER, ARTIKLER OG REPORTASJER

Disse tre kategoriene skiller seg fra de andre kategoriene gjennom å være redaksjonelt stoff. Med det mener jeg skrevet og formidlet av journalister som arbeider i eller i tilknytning til KommunAktuellt. For det første vil en analyse av disse kategoriene gi et bilde av omfanget bestiller- utførermodellen er behandlet som nyhet. For det andre kan man nærmere undersøke journalistenes betydning for spredning av organisasjonsmodeller, dette krever imidlertid data om innføring av modellen noe jeg vil komme tilbake til nedenfor. Journalister vil kunne spille



Figur 2: Frekvens til kategoriene notiser, artikler og reportasjer fordelt i grupper med 10 avis nummer i hver gruppe sammenlignet med frekvens til alle kategorier.

en rolle som forsterkere av trender i det kommunale feltet i og med deres mulighet til å velge ut hva som skal stå på trykk i avisen. Jeg vil ikke påstå at dette alltid er et like bevisst valg, derfor velger jeg å forstå dem som forsterkere og ikke nødvendigvis gründere av modeller. Kanskje man kan karakterisere journalister som modellenes jordmødre.

Ved en mer kvalitativ analyse av det redaksjonelle stoffet i avisen vil man kunne se om det redaksjonelle stoffet endrer karakter og eventuelt når dette skjer i forhold til den generelle trenden. En slik analyse vil indikere, ikke bare grad av popularitet, men også fange opp endringer av hvordan man oppfatter og betrakter modellen. Først vil jeg presentere hvordan treffene fordeler seg over tid mht antall treff, deretter vil jeg presentere data som viser hvordan verdiene positiv, nøytral, negativ og ikke klassifiserbare treff fordeler seg over tid. Til slutt vil jeg beskrive innholdet i disse kategoriene ved hjelp av sitater og korte sammenfatninger. På denne måten vil leseren selv kunne danne seg et inntrykk av det redaksjonelle stoffet og behandlingen av bestiller- utførermodellen.

Tilsynelatende er det en viss form for samvariasjon mellom kurven for redaksjonelt stoff og kurven for antall treff totalt. Median verdien for gruppen med redaksjonelt stoff er 9215,5 (mellom nr 15 og 16 1992). Median verdien for disse kategoriene er tidligere i tid enn median verdien for antall treff totalt. Dette indikerer at samvariasjonen kun er tilsynelatende. For det andre indikerer det en avpopularisering av modellen. Det kan også tolkes som at nedturer/ avpopularisering ikke har samme nyhetsverdi og ikke betraktes som like interessant som populariseringer og nye reformer. Modellen har mistet sin nyhetsgenererende kraft. Ser vi nærmere på kurven for redaksjonelt stoff merker vi oss dens relative jevnhet mellom gruppenummer 9119 og gruppenummer 9217. I en periode på over ett år skrives det jevnt om modellen før antallet treff i denne gruppen midlertidig minker. I perioden f.o.m. nummer 6 1994 t.o.m. nummer 18 1994 er det ikke noe redaksjonelt stoff om modellen. Dette er en periode på over 12 uker eller nesten 3 måneder. I perioden f.o.m. gruppenummer 9517 t.o.m. gruppenummer skrives det lite om modellen, på det meste er det fire treff på 10 avisnummer. Den siste artikkelen publiseres i avis nummer 8 1996. Redaksjonen har m.a.o. kommet tilbake

til modellen med jevne mellomrom noe som kan tyde på at modellen har vært en del av den kommunale hverdagen i hele undersøkelsesperioden.

INNHALDET I DET REDAKSJONELLE STOFFET

I dette avsnittet skal jeg nærmere undersøke innholdet i det redaksjonelle stoffet. Jeg har delt stoffet opp i to like store deler. Den første perioden strekker seg fra undersøkelsens begynnelse og fram t.o.m. avisnummer 15 1992. Den andre perioden går f.o.m. avisnummer 16 1992 og fram til undersøkelsens slutt. Dette skillet er satt ved medianavisnummeret for kategorien.

Verdi	T.o.m nr. 15 1992	F.o.m. nr.16 1992
Positiv	12	7
Negativ	6	20
Nøytral	15	13
Uklassifisert	10	4
Sum	43	44

Tabell 3: Verdier i kategorien redaksjonelt stoff vist før og etter median verdien for kategorien.

I den første perioden fordeler verdiene positiv, negativ, nøytral og ikke klassifiserbare seg med 12 positive, 6 negative, 15 nøytrale og 10 uklassifiserte. Det er dobbelt så mange positive treff som negative treff. Verdien nøytral er den største. På bakgrunn av dette kan man si at redaksjonen er relativt kritisk til modellen, men mer positiv enn negativ. I den andre perioden er det 7 positive, 20 negative, 13 nøytrale og 4 uklassifiserte. I denne perioden er det nesten tre ganger så mye redaksjonelt stoff som er negativt sett i forhold til stoff som er positivt. Antallet nøytrale treff har gått ned med to, noe som er en liten nedgang. Gruppen med uklassifiserte treff er redusert til under det halve, sett i forhold til den første perioden. Det redaksjonelle stoffet har endret karakter fra avventende positiv til kritisk negativ. Denne synvendingen i redaksjonen ser man også om man sammenstiller medianverdien for verdiene positiv, negativ og nøytral. Medianverdien for positive treff er avisnummer 5 i 1992 mens den samme verdien for negative treff er avisnummer 1 i 1993. Av disse verdiene kan man se at stoffet er mer positivt i begynnelsen enn hva det er i slutten av perioden. Medianverdien for nøytrale treff er nummer 6 i 1992, altså ett nummer senere enn medianverdien for positive

treff. Også dette indikerer en mer negativ tendens senere i perioden enn tidlig i perioden.

Jeg vil nå presentere en del sitater som illustrerer denne synvendingen. Sitatene er valgt ut på grunnlag av det som jeg mener er typiske for det redaksjonelle stoffet, og som kan danne et grunnlag for å forklare hvorfor modellen eventuelt avpopulariseres. De er her presentert kronologisk.

KA nr 5 1991:

"Nej, här ska murarne mellan folket och makten rivas. I stället byggs små staket upp mellan politikerne och förvaltningarna."

"Visserligen ett systemskifte utan ideologiska förtecken, men ändå ett rivande av mycket som man byggt upp genom åren."

"Hon vittnar om en allmän insikt om att förändringar är nödvändiga."

"En del reagerar mot att ett konsultföretag ska dra upp riktlinjerna för kommunens förändringsarbete i stället för partiernas grundorganisationer."

KA nr. 6 1991:

"Dels öppnar omorganisationen för en omfattande krympning av kommunen och underlättar för privata alternativ."

"Den utlösande faktorn är det ekonomiska läget. Sollentuna ska spara närmare 15 miljoner."

"Den andra utgångspunkten är kritiken mot den nuvarande politikerrollen och partiernas håglöshet...."

"Målen er med andra ord förbättrad demokrati och högre effektivitet....."

"De förtroendevaldas arbete förskjuts enligt förslaget 'från många sammanträden och långa promemorior' till utvecklings- och uppföljningsdiskussioner, medborgarkontakter och partiarbete."

"Sollentunas modell för omorganisering av kommunen diskuteras, med vissa modifikationer på flera håll i landet."

KA nr. 15 1991:

"-Vi ställer upp på att utsätta oss för konkurrens. Klarar vi inte den så skall vi inte heller ha jobben. Men vi vill inte konkurrera på sämre villkor än näringslivet."

KA nr. 18 1991:

"I kölvattnet på kommunernas snabba förnyelse luckras gamla kommunalrättsliga grundprinciper upp. De passar inte in i de nya modellerna med beställare, utförare, konkurrens och entreprenader - och då får de gradvis stryka på foten."

KA nr.19 1991:

"Modell på gott och ont"

"Det går trögt att införa en beställar-utförarmodell på gatukontoret - Det är lättare på papperet än i verkligheten, konstaterar gatudirektör....."

"VA-chef..... menar att beställar-utförarmodellen inte ensam är lösningen på alla problem, men tillsammans med andra åtgärder kan det vara rätt väg att gå för att få fram det som är bäst och billigast. '-Man får en bättre kostnadsmedvetenhet än tidigare.' Gatu- och parkchefen är mer tveksam."

"Ingen trollformel för kommun i knipa"

"Intresset för beställar-utförarkonceptet är stort. Men det är inte en helt bekymmersfri lösning."

KA nr. 20 1991

"Bolagisering och omorganisering enligt beställar-utföraremodellen syftar till effektivare verksamhet. EG:s upphandlingsrutiner ökar byråkratin - i den fria konkurrensens namn."

"Förnyelsesfebern grasserar i kommunerna. De kommuner som inte gör något åt sin organisation börjar bli lätt räknade."

KA nr. 21 1991

"Ett av målen är att spara in 15 miljoner kronor."

KA nr. 33 1991

"-Modellen svarar mot tidens ideal och drömmen att göra kommunen till ett politiskt företag."

"Den rollfördelning mellan politiker och tjänstemän som blir följden av att klyva organisationen strider mot både kommunallag och praxis, enligt....."

KA nr. 8 1992

"En av de dunklaste punkterna i den nya beställar-utförarmodellen är onekligen de kontrakt som skall skrivas mellan de som beställer och de som sedan skall utföra beställningarna."

KA nr. 15 1992

"Den modell som en rad andra kommuner anammat blev i Sundsvall aldrig mer än en skrivbordsprodukt."

"Bränner flagga i protest mot omorganisation"

KA nr. 24 1992

"Kommunala beställare tar hänsyn till jobben"

"Det tar mycket längre tid än man trott att förankra affärstänkandet i kommunerna."

"Många chefer fungerar inte i de nya rollerna. Beställar-utförarmodellen är starkt chefsberoende."

KA nr. 25 1992

"Oro för ökad makt hos tjänstemännen"

"Stor oklarhet råder i de kommuner som infört beställar-utförarmodellen."

"- Vi ska inte bli marknadsekonomins dummerjösar!"

KA nr. 29 1992

"- Fullmäktige har inte fått den starka roll som vi tänkte oss."

KA nr. 35 1992

"Linköpings politiker sågar sin nya organisation. I en intern enkät dömer de ut beställar-utförarmodellen."

KA nr. 39 1992

"Fullmäktige har inte stärkts"

"I likhet med många andra kommuner har Linköping uppmuntrat avknoppningar och starta eget. Det har inte fungerat särskilt bra, fastslår...."

KA nr.10 1993

"Beställar-utförarmodellen har gjort oss mer kostnadseffektiva och höjt kvaliteten i verksamheten, säger....."

"Men vad beror på effektivitetsvinster genom omorganisationen och vad beror på nedskärningar framtvingade av skattestopp och minskade statsbidrag? Det är omöjligt att säga."

"- Nu får det vara nog. Vi har skurit bort dödköttet i den kommunala organisationen. Vi har tom skurit i det friska köttet. Men vi är inte beredda att skära i själva märgen, sade...."

"Beställar-utförarmodellen får inte heller särskilt högt betyg."

KA nr. 24 1993

"Vill utestänga fack från beställarnämnd"

KA nr. 2 1994

"Politiker organiserar. Tjänstemän driver politik"

KA nr. 19 1994

"Många vittnar om att detta, att varken politiker eller chefstjänstemän tog ansvar för genomförandet av den nya organisationen, Det bidrog till att skapa det kaos som man kämpar med än i dag."

KA nr. 35 1994

"Nyköping, som i flera steg modifierat den beställar-utförarmodell som infördes för fyra år sedan, tar nu i politisk enighet ytterligare ett modifikationssteg. De speciella beställarnämnderna är redan borta. Beställarkontoret avvecklas och ingår i kommunledningskontoret."

"Utförförvaltningarna finns kvar, men konkurrensutsätts inte alls under en tvåårsperiod, för att 'äntligen få arbetsro'."

KA nr. 12 1995

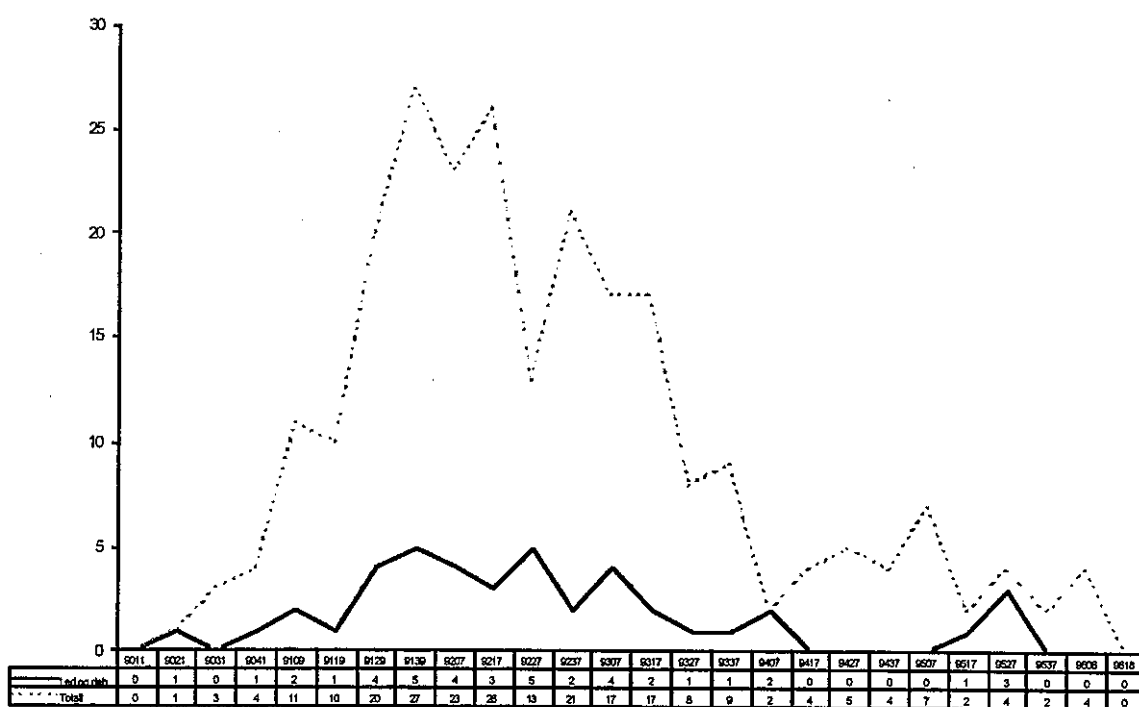
"Beställar-utförarmodellen slog igenom starkt i början av 90-talet och gav konsultbranschen några guldår. För tre år sedan hade 31 kommuner beslut om att förändra hela kommunen enligt beställar-utförarkonceptet. Ytterligare 16 planerade att göra det. I dag är det inte fler än 15 som verkligen infört modellen helt och hållet. Sju har frångått den."

KA nr. 16 1995

"Men beställare i egentlig mening, och allmänhetens förlängda arm, som det var tänkt, har det inte blivit. Den rollen har tjänstemännen."

MENINGSYTRINGER

I dette avsnittet skal jeg redegjøre nærmere for kategoriene debattinnlegg og ledere. Jeg har valgt å slå disse to kategoriene sammen, for det første, fordi kun er 4 treff i kategorien ledere. For det andre presenteres disse to kategoriene i samme seksjon av avisen, og begge kategoriene er meningsytringer. Nå er det en viss forskjell på ledere og leserinnlegg. Ledere kan oppfattes som avisens offisielle holdning til modellen, mens leserinnlegg mer kan være et bilde på hvordan modellen oppfattes i kommunene, eller blant aktører som agerer i kommunene. Jeg vil derfor skille mellom dem i den mer kvalitative delen av studien.



Figur 3: Frekvens debatt innlegg og ledere i grupper på 10 avis nummer.

Samlet for disse to kategoriene er medianavisnummeret nummer 25,5 1992. Nærmere bestemt er det like mange treff fra undersøkelsens begynnelse t.o.m. avisnummer 22 1992 som det er f.o.m. avisnummer 29 1992 til undresøkelsens slutt. I den første halvdel er det 3 ledere, mens det i andre halvdel er 1 leder. Alle lederne i den første halvdel er positive til modellen, mens lederen i andre halvdel er uklassifisert. Medianavisnummeret for disse to kategoriene er 1 nummer etter i tid enn medianavisnummeret for totalt antall treff; avisnummer 24,5 1992. Også i disse to kategoriene har man flere treff i undersøkelsesperiodens første halvdel enn hva man har i den andre. Denne observasjonen kan være med å styrke tesen om avpopularisering.

Det første treffet i disse kategoriene er lederen i avis nummer 25 1990. Dette er første gang modellen nevnes i avisen, i den aktuelle undersøkelsesperioden. Men det er ikke før over ett år senere man kan se en viss form for jevnhet i antall publiserte leserinnlegg og ledere. Fram til gruppenummer 9119 er det få innlegg og ledere, 0 til 2 per 10.ende nummer. Fra og med gruppenummer 9129 tar dette seg opp, og frem til gruppenummer 9327 er det mellom 3 og 5 treff per 10.ende nummer. Etter denne perioden synker antallet treff til mellom en 1 og 2. I perioden f.o.m. gruppenummer 9417 og fram t.o.m. 9507 er det ingen treff i disse to kategoriene. Vi ser en liten etterdønning i periodene 9517 med ett treff og 9527 med tre treff. Etter dette er det ingen treff i disse to kategoriene.

Totalt er det 42 treff i kategoriene debattinnlegg og ledere. 16 er positive, 18 er negative og 8 treff er uklassifiserte. I den første halvdel er det 12 positive, 6 negative og 3 uklassifiserte. Det er dobbelt så mange positive treff som negative treff mens 1/7 av treffene er uklassifiserte. I den andre halvdel er det 4 positive, 12 negative og 5 uklassifiserte. Antallet positive treff er minket med 1/3 av nivået for den første halvdel. Antall negative treff er doblet fra 6 til 12, mens det er 2 flere uklassifiserte treff i den andre halvdel. Første periode er overveiende positiv, mens andre periode er negativ. Dette kan tyde på en endring i hvordan modellen oppfattes i kommunene og deres omgivelser. Det kan også tyde på en avpopularisering av modellen. Den er ikke like "in" i den andre halvdel av undersøkelsesperioden som den er i den første. I og med at det er redaksjonen i avisen som velger ut hva som står på trykk i avisen kan disse resultatene også tyde på en holdningsendring i avisen. Avisen delegitimerer modellen.

Jeg vil nå presentere biter av innholdet i leserinnleggene og lederne. På denne måten kan leseren få ett innblikk i hva som står på trykk. Jeg vil også her presisere at disse sitatene er valgt på bakgrunn av hva det jeg mener er typisk for kategoriene. De er her presentert etter kategori og kronologisk. Jeg starter ut med leserinnleggene:

Under overskriften: "Ny organisation ökar demokratin" sier kanslichefen i Östersund Uno Svaleryd i KA nr 7 1991:

“Det finns många skäl til en översyn av kommunernas organisation men följande torde vara de mest förekommande:

- * Ekonomin under 1990-talet. Nya och utökade behov utan att nya resurser tillförs kommunerna. I Östersund medför förändringarna i åldersstrukturen ett behov av skattehöjningar på närmare två kronor utan att servicen kvalitativt förbättras.*
- * Krav på en rationell produktion av tjänsterna med god samordning och högt resursutnyttjande.*
- * För att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal behövs en modern arbetsorganisation med stort inflytande och självbestämmande på den lokale arbetsplatsen.”*

“Politiker rollen under 1990-talet blir helt annorlunda än den under 70- och 80- talen. Istället för att fördela nya och ökande resurser skall en oförändrad summa pengar räcka till att täcka nya behov, främst bland de äldre.”

“En organisationsmodell som skulle kunna tillfredställa både behoven av en bredare politikerorganisation och en rationell organisation för produktion av tjänster är en konsekvent genomförd beställarorganisation där servicenämnderna är helt skilda från produktionsorganisationen.”

Under overskriften “Svaghet i demokratin institusjonaliserar” i KA nr 11

1991 sier Tomas Müllern (Amanuensis, Handelshögskolan, Umeå):

“Införandet av en beställar-utförar-modell är i själva verket en institutionalisering av ett välkänt fenomen: att det är tjänstemännen och inte politikerna som tolkar behov och önskemål hos medborgarna.”

“Tyvärr är modellen belastad med värre problem än så. I grund och botten är den en beklaglig återgång till ett klassiskt sektoriserat tänkande där långt gången specialisering är ett adelsmärke.”

Bertil Jacobsson, utredningssekreterare, Norrköping skriver i nr 35 1991:

“Rombach anser att när politiker fattar detaljbeslut och blandar sig i verksamheterna går inte detta att kombinera med målstyrning. Påståendet er riktigt, men i ett system med beställarnämnder och utförarenheter är ett sådant handlande inte möjligt.”

Under overskriften “Nu behövs mod - inte utredningar” skriver Ingemar Ziegler VD Diösförvaltning AB:

“Att de förtroendevalda inte skall blanda sig i och styra produktionen är något nytt. Hur ansvaret skall fördelas är oklart....Problem uppstår bl a vid revision.’ Om referatet är korrekt har upphovsmannen, som jag ser det, sällat sig till de typiska kommunala traditionalisterna i meningen inga förändringar skall göras utan omfattande utredningar och försöksverksamhet.”

"Den ekonomiska dynamiken kommer inte till sin rätt förrän man verkligen låter marknaden offera sina tjänster i konkurrens!"

Docent i Statskunskap Roger Henning skriver i KA nr. 30 1992:

"Allt fler undersökningar ifrågasätter emellertid åtgärder i kommunernas organisatoriska förändringsarbete. Det växer fram en klyfta mellan forskare och utredare å ena sidan och konsulterna å den andra."

"Mycket av förändringsarbetet har bestått i söndagsförkunnelser i toppen av organisationerna."

"Det är en villfarelse att akuta problem kan lösas med beställar-utförarmodellen eller andra organisatoriska lösningar."

Björn Rombach, docent ved Handelshögskolan i Stockholm skriver i KA nr.7 1993:

"Det är idealbilden av marknaden som diskuteras och införs i kommunerna. En sådan marknad har vi aldrig sett i praktiken. På verkliga marknader spelar aktörerna vissa standardroller och spelet ger vissa typiska effekter. Dessa borde kommunerna vara förberedda på."

Tidligere sossjef, utredningssjef mm i Borlänge Lars Dahl skriver under overskriften "Vad sägs om 'den kommunala modellen'?"

"De svenska kommunalhusen har blivit lektugor där administrativa teoretiker och fantasifulle konsulter får omsätta de enklaste läroboksmodeller rakt ut i verkligheten."

"Jag tror faktiskt att en kommun kan gå igenom hela attiraljen av systemreformer utan att något väsentligt händer i serviceverkligheten eller i den kommunala ekonomin."

"De kommunala politikerna hejar på, eller ser bara på, eller försöker göra invändningar. I inget fall tycks de ha några idéer om vad de själva har på galejan att göra. Och byråkratin frodas."

Sosialdemokratene Gun-Britt Mårtensson, Kjell Norberg, Lars-Erik Johnsson og Lena Micko skriver i KA nr 25 1995:

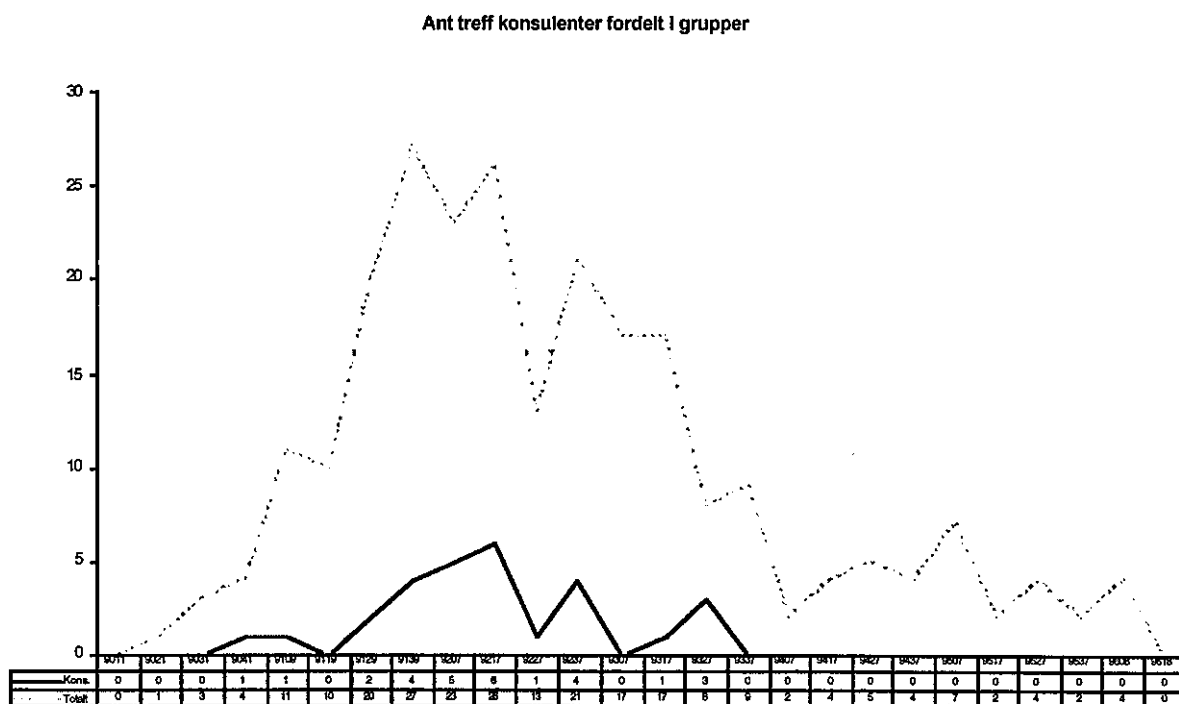
"En organisationsstruktur som i stort sett varit oförändrad i 100 år klarar inte fullt ut dagens krav på verksamhet, demokrati och effektivitet."

"Beställar-utförarmodellen handlar alltså inte om att undandra sig något politiskt ansvar, tvärtom! Den politiska styrningen innebär att en kravspecifikation formuleras för vad man vill ha oppfyllt, och det gäller för såväl kommunala som privata utförare."

KURS OG KONFERANSER

Tema i dette avsnittet er annonser om kurs og konferanser vedrørende bestiller-utførermodellen. Det vil være rimelig å anta en relativt høyere treff frekvens i en populariseringperiode enn i en avpopulariserings fase. Det er videre rimelig å anta få eller ingen treff om modellen ikke er populær.

I denne kategorien har jeg også regnet med annonser om salg av bøker og andre trykksaker som handler om modellen. Jeg har valgt å undersøke denne kategorien fordi det er vanlig å betrakte kurs og konferanser som en arena der ulike modeller og oppskrifter møtes og spres til de ulike aktørene på kurs og konferanser. Materialet som ligger til grunn her er de annonser som stod på trykk i KommunAktuellt. Det vil være rimelig å anta at informasjon om kurs og konferanser spres til ulike aktører via andre forum enn bare annonser i KommunAktuellt. Jeg vil derfor ikke dra noen bastante konklusjoner om kurs og konferansers rolle i spredningen av modellen, men bruke materialet som en indikator på mengden av kurs og konferanser arrangert i forbindelse med bestiller- utførermodellen.



Figur 4: Frekvens, antall treff i kategorien annonser om kurs og konferanser. Grupper med 10 nummer i hver gruppe

I undersøkelses perioden er det 28 treff i denne kategorien. 21 treff er positive, 1 er negativt, 1 er nøytralt og 6 er uklassifiserte. Medianavisnummeret er avisnummer 21,5 1992, altså ikke langt fra medianavisnummeret for alle treff totalt. Den første annonsen om kurs og konferanser stod i avis nummer 6 1991, den siste i avis nummer 30 1993. Det ble m.a.o. annonsert for kurs og konferanser i KommunAktuelt i en periode på ca 2.5 år. Topp punktet i denne gruppen er i gruppe nummer 9217, noe senere enn topp punktet for antallet treff totalt (gruppe nummer 9139), dvs ca. 6 måneder senere. Den relativt korte perioden med kurs og konferanser kan tyde på enten en relativt knirkefri adopsjon og innføring, eller en minking i antall kommuner som planlegger eller innfører modellen etter høsten 1993, noe som kan komme av dalende interesse for modellen i de enkelte kommuner.

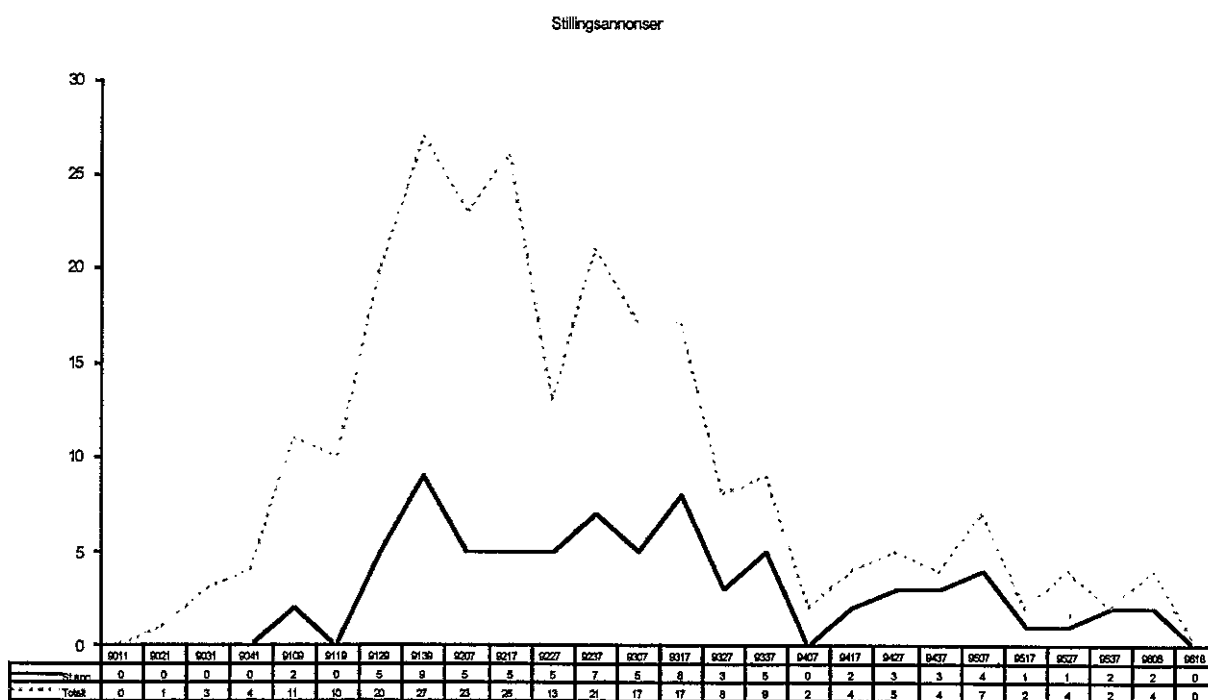
En tredje forklaring på dette kan være en delegitimering av konsulentene som eksperter på kommunal organisering. I følge disse dataene kan man anta at det har vært arrangert relativt få kurs og konferanser om modellen. Sammenholder man dette med det som er trykket er det mer trolig at modellen har spredt seg med konsulenter som har hatt personlig kontakt med kommunene. Det er også rimelig å anta andre spredningsstrukturer enn gjennom kurs og konferanser, som f.eks personlige nettverk eller andre interkommunale nettverk og sosiale infrastrukturer. Man kan også tenke seg at den relativt lille mengden med kurs og konferanser er en av årsakene til den relativt raske avpopulariseringen av modellen.

STILLINGSANNONSER, KOMMUNENES UTSTILLINGSVINDU ?

Når jeg startet forundersøkelsene til denne studien var ikke stillingsannonser en kategori som var selvfølgelig og naturlig å kartlegge. Etterhvert som jeg ble kjent med avisen framsto kategorien som interessant for å kartlegge modellens eventuelle popularisering og avpopularisering. Den er viktig fordi kommunene i stillingsannonsene presenterer seg selv, og det er interessant om man velger å presentere seg selv som en kommune som arbeider med å innføre modellen, eller har innført modellen eller om man har forsøkt modellen og avvirket den.

Dette kan fortelle oss noe om modellens legitimerende kraft og dermed indikere dens popularitet.

Kategorien er en av de jevneste med hensyn til variasjoner i antall treff over lengre tidsperioder. Det er kun i gruppe nummer 9119 og 9407 det ikke er treff, etter de første registrerte treff. Første treff er i avis nummer 12 1991, altså i gruppe nummer 9109. Den siste stillingsannonsen i undersøkelsesperioden var i avis nummer 14 1996. Sammenligner man denne kategorien med de andre kategoriene er denne kategorien, sammen med kategorigruppen redaksjonelt stoff, den kategori som har det lengste tidsspennet m.h.t. treff frekvens. Ser vi på treff mønstret i denne kategorien legger vi merke til den relativt sene starten sett i forhold til andre kategorier. Den stiger relativt raskt til sitt toppnivå. Etter den raske stigningen ligger den på et relativt jevnt nivå i underkant av tre år før den får en midlertidig nedtur. Etter nedturen stiger den raskt til sitt jevne nivå før den sakte fades ut.



Figur 5: Frekvens stillingsannonser fordelt i grupper av 10 nummer i hver gruppe

For kategorien stillingsannonser er medianavisnummeret 9 1993. Det er den "seneste" median verdien for en enkelt kategori i undersøkelsen. Median verdien for denne gruppen er tidligere i tid enn medianen for antall treff totalt. Det er totalt 77 stillingsannonser. 7 av disse er nøytrale, 1 er uklassifisert, 1 er negativ og 68 er positive. I denne kategorien er det en svakt avtakende tendens. Det ser vi for det første ut av median verdien for kategorien. For det andre ser vi det på den lange perioden med et jevnt frekvensnivå m.h.t. antall treff. Med bakgrunn i at de fleste treffene er i første halvdel av undersøkelsesperioden og at kategorien er jevnt representert i hele undersøkelsesperioden kan vi si at det er en svakt avtakende tendens. Det blir mindre og mindre interessant for kommunene å markedsføre seg som bestiller- utfører kommuner. Dermed er det rimelig å anta en avpopularisering av modellen blant de svenske kommunene.

Det kan tenkes minst to grunner til dette. For det første vil det være rimelig å anta at bestiller-utførermodellen har mistet sin legitimerende status. D.v.s. man oppfatter ikke modellen som det fremste og et viktig symbol for å markere sin konformitet med omgivelsenes krav til en moderne og godt drevet kommune. For det andre kan antall kommuner, som organiserer sin virksomhet i.h.t. bestiller- utfører-modellen ha minket. Dess færre kommuner som er organisert etter bestiller- utførermodellen dess færre stillingsannonser vil det antakelig være.

Årstall	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gjennomsnittlig annonsestørrelse	0,449	0,298	0,265	0,253	0,251	0,33

Tabell 4: Tabellen viser gjennomsnittstørrelsen på stillingsannonser i antall sider.

I datamaterialet har jeg også registrert størrelsen på den enkelte annonse. Ser vi nærmere etter på gjennomsnittlig størrelse på annonsene per år ser vi en tendens til en stadig mindre størrelse på annonsene. I 1991 er gjennomsnittstørrelsen 0,449 sider mens det i 1995 er 0,251. Tallet fra 1996 baserer seg på to treff, noe som er for få treff for å kunne si noe om en eventuell tendens. Dette kan komme av en minkende interesse av å markedsføre og fortelle omgivelsene om at kommunen er organisert etter bestiller- utførermodellen.

DATA OM INNFØRING AV BESTILLER- UTFØRERMODELLEN

Dette avsnittet bygger på en undersøkelse av Johansson og Johnsson (1994, 1995), og på boken Svenske Kommuner 1995-96. Den er en oversikt over svenske kommuner, og den angir hvilke kommuner som har en bestiller- utførerorganisering. Hensikten er å sammenstille dataene fra studien gjort av KommunAktuellt med andre studier.

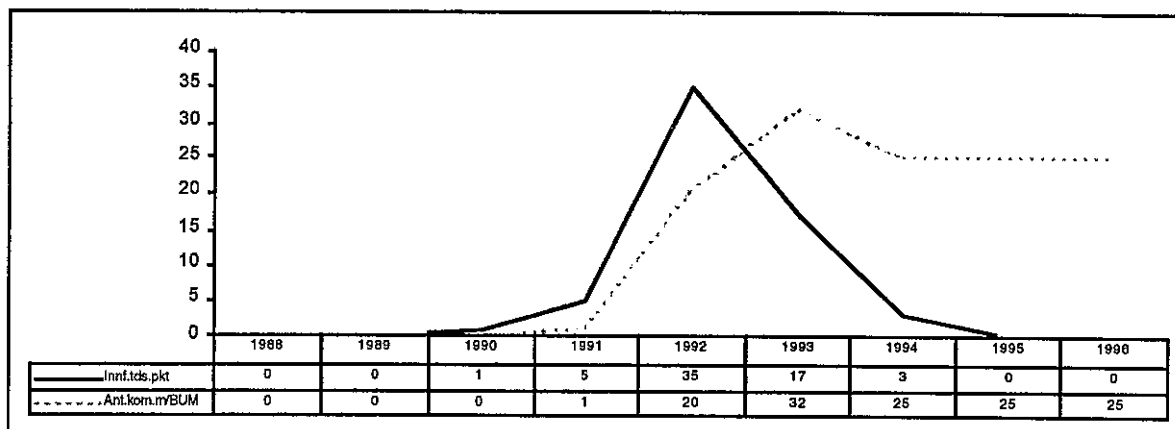
Hensikten med Johansson og Johnssons studier fra 1994 og 1995 var å vise et overgripende bilde av hvilke organisatoriske trender som preget svensk kommunal forvaltning i begynnelsen av 1990 tallet. De ønsket også å finne samvariasjoner mellom kommunestørrelse, geografisk beliggenhet, politisk mandat, skattekraft og innføring av ulike modeller. Dataene jeg bygger på er satt sammen av vedleggene til Johansson og Johnsson (1994, 1995). Johansson og Johnsson har med andre ord ikke presentert dataene i denne sammenhengen.

Figur 6 viser to grafer. Den heltrukne linjen viser antall kommuner som innfører, planlegger å innføre eller som vurderer å innføre bestiller- utførermodellen med tidsangivelse for hendelsen. Det har dessverre ikke vært mulig å tidfeste dette mer nøyaktig enn på årsbasis. Den stiplede linjen viser hvor mange kommuner i Sverige som er bestiller- utførerorganisert per år.

De fleste kommuner som vurderer å innføre, planlegger å innføre eller innfører bestiller-utførermodellen gjør dette i perioden 1992- 1993. Før denne perioden er det bare en kommune som planlegger å innføre modellen. I 1994 er det 3 kommuner som planlegger å innføre modellen. Det ble ingenting av disse planene i og med at det er de samme 25 kommune som er bestiller- utførerkommuner i 1994, 1995 og 1996. Av landets 288 kommuner er det 62 som er interessert i modellen. Det betyr at 226 kommuner ikke har vurdert modellen som et interessant alternativ i reformprosessen. Av disse 226 kommunene er det 19 som ikke har

vurdert, planlagt og gjennomført reformer i den aktuelle perioden. De tre modellene som har størst gjennomslag er målstyring, resultatenheter og bolagisering (Johansson og Johnsson 1994) Det er dermed rimelig å anta en avpopularisering av bestiller- utførermodellen ut fra disse dataene. Den stiplede linjen viser hvor mange kommuner som er organsiert etter bestiller-

utførerkonseptet. Av disse dataene ser vi at de fleste kommunene innfører modellen i 1992. I 1993 er det 7 kommuner som innfører modellen. På dette tidspunktet er det 32 bestiller-utførerkommuner. Ett år senere er det 25 kommuner med bestiller-utførerorganisering. 7 kommuner har avvirket modellen. Også denne observasjonen kan tolkes som en avpopularisering av modellen.



Figur 6: Tidspunkter og BUM's utbredelse

Hvordan står så disse dataene i forhold til undersøkelsen av KommunAktuellt ? Det neste kapitlet vil nærmere analysere dataene om innføring/ avvikling og modellens popularitet i det kommunal feltet. I hvilken grad er det samvariasjon mellom de ulike datasettene ?

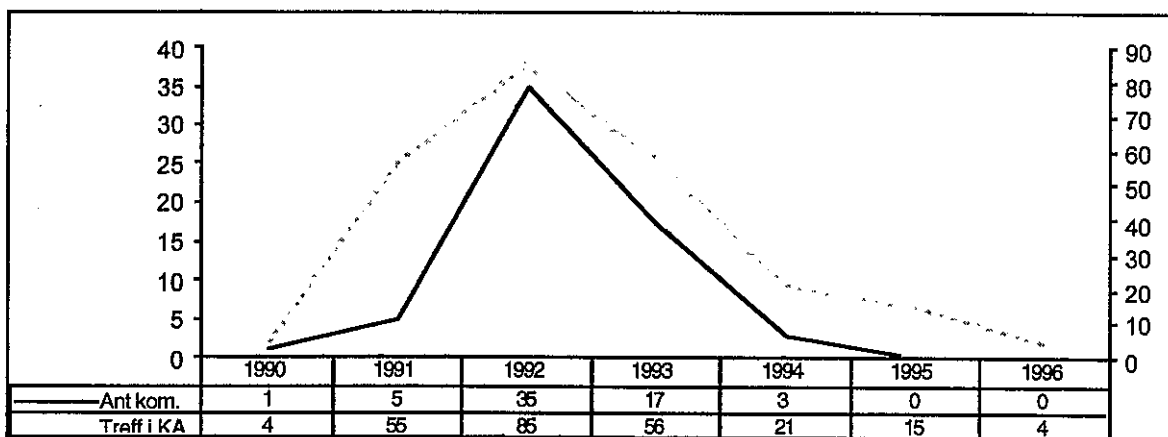
EN ANALYSE AV MATERIALET

I denne studien skal jeg svare på tre spørsmål (se side 1). I del 2 har jeg vist omfanget av eksponeringen av modellen i avisen. Jeg har gitt noen utdrag fra avisen. Jeg har også presentert data om innføring, planlegging og vurdering av innføring av modellen som et alternativ til eksisterende kommunal organisering. For å kunne svare på det siste spørsmålet om modellens popularitet samvarierer med innføring av modellen vil jeg drøfte følgende påstand:

KommunAktuellt spiller en vesentlig rolle for spredningen av bestiller- utførermodellen til de svenske kommunene.

AVISENS ROLLE I SPREDNINGEN AV BESTILLER- UTFØRERMODELLEN

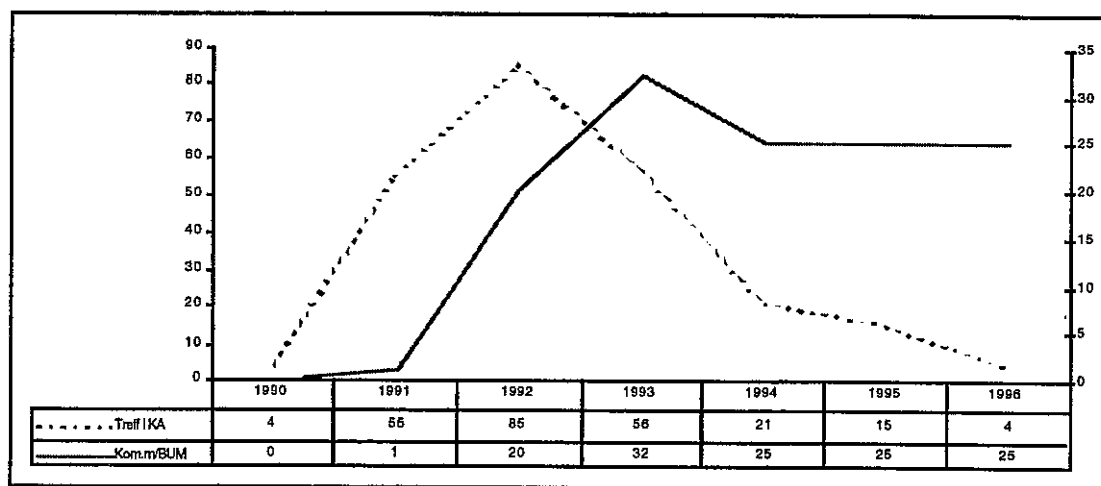
Hvorfor kan påstanden tenkes å være rimelig ? Jeg vil først peke på tidsfaktoren. Presenteres modellen tidligere i tid i KommunAktuellt enn hva planer om innføring, vurderinger av modellen og innføring av modellen settes i gang er det rimelig å anta at KommunAktuellt spiller en vesentlig rolle ved spredningen av modellen. Av figur 6 ser vi at den første kommunen som planlegger eller vurderer å innføre modellen gjør dette i 1990. Det første treffet i avisen er på sensommeren 1990 (23 august nr. 25 1990). Til sammen er det 4 treff i avisen i 1990. Det er 1 leder, 1 notis, 1 artikkel og 1 reportasje. Disse fakta viser oss at KommunAktuellt neppe spilte en aktiv rolle i initieringsfasen. Dvs før modellen blir populær. Men allerede nå er modellen i nyhetsbildet. Tabellen som viser frekvensen modellen eksponeres i avisen gruppert etter 10 og 10 nummer viste oss en topp i eksponeringen i slutten av 1991 begynnelsen av 1992. Det er en rask og jevn stigning gjennom hele året. Avisen er med på å popularisere modellen.



Figur 7: Diagrammet viser en sammenstilling av treff i KommunAktuellt og data om innføring, planlegging og vurdering av bestiller- utførermodellen fordelt per år. Venstre skala viser verdien for antall kommuner, høyre skala viser antall treff i KommunAktuellt

I 1991 er det 55 treff i avisen, mens det er 1 kommune som innfører modellen og 4 som planlegger eller vurderer å innføre modellen. Her ser vi at det er langt flere treff i avisen, mens det fortsatt er relativt få kommuner som er influert av modellen. I 1992 er det 16 kommuner som vurderer eller som planlegger å innføre modellen og 19 kommuner som innfører modellen. Sammenligner vi disse tallene med antall kommuner som planlegger eller vurderer å innføre modellen i 1991 er det overraskende mange som innfører modellen i 1992. 1992 er topp året

for bestiller- utførermodellen. Sent 1991 tidlig 1992 har den flest treff i avisen. I og med at så få planlegger og vurderer modellen i 1991 er det rimelig å anta at de kommuner som innfører modellen gjør dette noe senere enn januar 1992. Det er derfor rimelig å anta at KommunAktuelt kan ha spilt en vesentlig rolle i spredningen av bestiller- utførermodellen i og med den sterke eksponeringen modellen har i avisen før modellen får en sterk stilling i kommunene. Ser vi nærmere på hvordan eksponeringsvolumet påvirker en eventuell avpopularisering og avvikling av modellen legger vi merke til det minkende antall kommuner som setter i gang vurderinger, planer om innføring eller som innfører modellen etter 1993. Med minkende eksponeringsvolum minker antall kommuner som setter i gang arbeid med å innføre, planlegger å innføre eller som i det hele vurderer å innføre modellen. Av tabell 3 ser vi at fram t.o.m. nr. 15 1992 er det 12 positive treff i det redaksjonelle stoffet, mens det f.o.m. nr.16 1992 er 7 positive. Samtidig er det en økning av negative treff fra 6 til 20. Dette tyder også på en relativt sterk sammenheng mellom innføring av modellen og avisens behandling av modellen. Når eksponeringsvolumet er stort og stoffet positivt er det mange som innfører, planlegger å innføre eller som vurderer å innføre modellen. Når eksponeringsvolumet minker og stoffet blir negativt minker antall innføringer, planer om innføring og vurderinger om innføring. Jeg kan konkludere med at det er en sterk samvariasjon mellom avisens behandling av modellen og innføring av modellen i kommunene.



Figur 8: Figuren viser antall kommuner med BUM , verdiene er vist på høyre aksel, og antall treff i KommunAktuelt, verdiene er vist på venstre aksel.

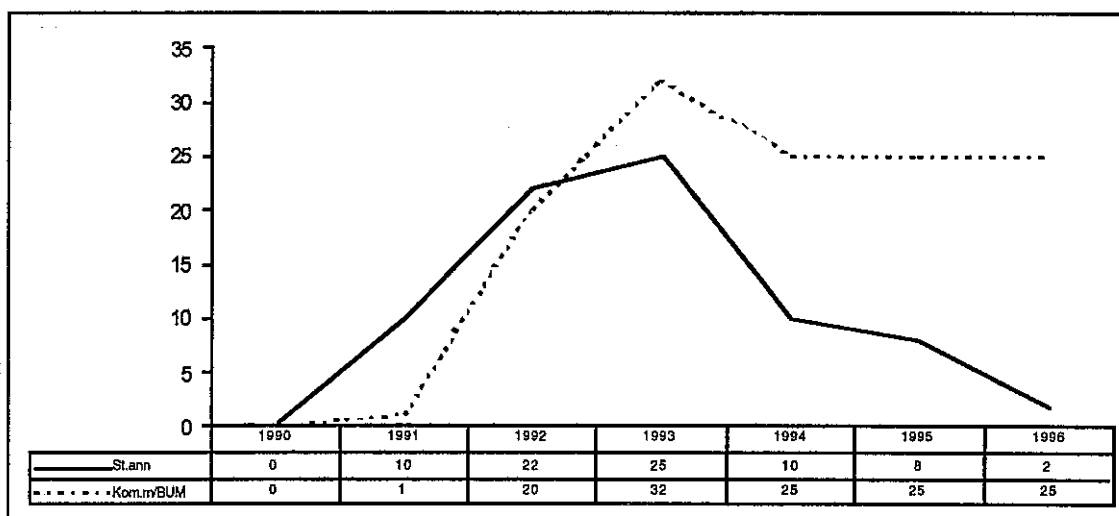
Jeg har altså konstatert at det er en sterk samvariasjon mellom eksponeringsvolum og innføring. Hvordan er så samvariasjon mellom avisens behandling og eksponering av modellen og avvikling ?

1993 er det året da bestiller- utførermodellen har sin største utbredelse i de svenske kommunene med 32 kommuner. I 1994 er det 25 kommuner som er bestiller-utførerkommuner, en nedgang på 7 fra året før. Antallet kommuner med bestiller-utførerorganisering holder seg stabilt i 1994, 1995 og 1996. For 1997 vet vi foreløpig om dette holder seg. Som vi ser er det en liten nedgang fra 1993 til 1994. Om det er slik at KommunAktuellt bare speiler det som skjer i kommunene er det rimelig å anta en viss jevnhet i eksponeringen av modellen i 1993, 1994, 1995 og 1996 i og med at det er 25 kommuner som er organisert i henhold til bestiller- utførermodellen. Det er det ikke. Fokus i avisen er flyttet over til noe annet. Vi kan også påstå at avisen ikke i samme grad samvarierer med avvikling av modellen som den samvarierer med innføring. Det er en interessant observasjon, fordi man skulle kunne forvente en omtrent like stor samvariasjon i eksponeringsvolum og innføring som det er mellom eksponeringsvolum og avvikling.

Den andre faktoren jeg vil peke når det gjelder KommunAktuells rolle i spredningen av bestiller- utførermodellen er dens funksjon som utstillingsvindu.

Gjennom aktivt bruk av teksten i stillingsannonser forsøker en rekke kommuner å gi inntrykk av å være moderne og tidsriktige kommuner. Hele 77 eller 20,8% av alle treff er i denne kategorien. Det er en av kategoriene med det lengste tidsspennet. I 1991 er det 10 stillingsannonser mens det er 1 kommune som innfører modellen. I 1992 er det 20 kommuner som har innført modellen, mens det er 22 stillingsannonser. Det er 25 stillingsannonser i 1993 mens det er 32 kommuner som er organisert etter bestiller- utførermodellen. Det er 25 bestiller-utførerkommuner i 1994,95 og 1996. I samme periode synker antall stillingsannonser med 10 annonser i 1994, 8 i 1995 og 2 i 1996. Det er rimelig å tolke dette som en svekkelse av bestiller- utførermodellens legitimerende kraft. Kommunene framstår ikke som moderne og

effektive organisasjoner med bestiller- utførerorganisering etter 1993. Denne tolkningen er rimelig i den forstand at antallet kommuner med bestiller- utførerorganisering er konstant etter 1993. Et konstant antall kommuner med denne organiseringsformen skulle kunne tilsi et relativt jevnt nivå på antall stillingsannonser der man nevner kommunen som en bestiller- utførerkommune.



Figur 9: Figuren viser antall kommuner med bestiller- utførerorganisering og antall stillingsannonser der modellen nevnes i undersøkelsesperioden

På bakgrunn av momentene ovenfor er det rimelig å anta at KommunAktuellt spilte en vesentlig rolle for spredningen av bestiller- utførermodellen til kommunene. Jeg skal nedenfor drøfte avisens rolle i avpopulariseringen av modellen. Jeg vil drøfte dette ut fra følgende påstand:

KommunAktuells framstilling av bestiller- utførermodellen spiller en vesentlig rolle i avpopulariseringen av modellen.

KOMMUNAKTUELLT OG EKSPERTENE

Jeg har ovenfor påpekt sammenhengen mellom minkende eksponeringsvolum og avpopularisering av modellen. Jeg har også vist at det ikke er noen sammenheng mellom avpopularisering og avvikling. Figur 7 (se ovenfor) viser sammenhengen mellom minkende eksponeringsvolum og avpopularisering. Jeg har også vist endringer i innholdets valør som en mulig forklaring på hvorfor modellen avpopulariseres. I dette avsnittet skal jeg komme inn på konsulentenes rolle i spredningen av modellen og avisens forhold til denne gruppen av aktører. Konsulenter er kjent fra litteraturen som viktige agenter for spredning av ulike organisasjonsmodeller (Røvik 1992). I forbindelse med spredningen av bestiller-utførermodellen. Det er også mange ulike typer av konsulenter som opererer i den offentlige sektor (Røvik 1992)

Etter en gjennomgang av hva avisen presenterer av redaksjonelt stoff om konsulenter er mitt inntrykk at det er to typer av konsulenter. De gode er de som selger fag spesifikke tjenester som revisjon/ regnskapstekniske tjenester eller IT tjenester. De er nødvendige og et positivt innslag i den kommunale sfære. Konsulentene som selger organisasjonsløsninger ser man ikke fullt så positivt på. Og det er disse konsulentene som er bærere av bestiller- utførermodellen. Spesielt er avisens kritiske syn rettet mot Sensia. Det paradoksale i denne situasjonen er at Kommunforbundet er deleier i selskapet. Allerede i avisnummer 22 1991 kommer den første artikkelen som presenterer kritikk mot Sensia. Overskriften er: *Riksdagskritik mot Sensia: Pådyvlar kommunerna en schablonmodell*. Artikkelen er en gjennomgang av kritikken som kommer fra noen av Riksdagens medlemmer mot Sensia. Kritikken dreier seg i hovedsak om selskapets homogenisering av organiseringen i de svenske kommunene. I en notis i nummer 1 1992 er konsulentenes spredning av modellen et poeng. Notisen er nøytral i sitt forhold til konsulentene. I nummer 14 og 15 er det en reportasjeserie om kommunenes bruk av konsulenter. Avisen er i denne serien relativt kritisk til bruk av konsulenter i kommunene. Journalisten er mer kritisk enn negativ til kjøp av konsulenttjenester. I reportasjen legges det relativt stor vekt på de negative sidene og erfaringene med konsulentene. Avisen knytter innføringen av bestiller- utførermodellen til bruken av konsulenter. Dette ser man tydeligst i bilaget til nummer 16 1992. Det er i dette bilaget myten om modellen som en konstruksjon av

to konsulenter i Sensia skapes. Jeg har ovenfor vist at begrepet og ideen om en bestiller-utførerorganisering er presentert på svensk i 1989. I Peters og Olsen (red 1996) viser man til empiri fra bl.a Storbritannia og New Zealand der man organiserer kommunal sektor i bestiller-utfører lignende modeller. Poenget er at avisen har skapt en myte om modellen, og denne myten er nært knyttet til Sensia og andre konsulent selskap. Jeg vil ikke si at redaksjonen er direkte negativ til konsulentene, men man bruker ikke mange positive vendinger i beskrivelsen av deres virksomhet i kommunene. Når man i tillegg tar med den positive holdning man har til kommuner som framstår som egne pådrivere i organisasjonsutviklings arbeidet, der man overhodet ikke har vært i kontakt med konsulenter eller der man har avvist konsulentenes forslag til en ny organisering og arbeidet seg fram til en lokal løsning. Den lokale løsningen kan være lik bestiller- utførermodellen, uten at det har noen betydning for avisens holdning til utviklingsarbeidet.

Det er ikke bare redaksjonen i avisen som er kritiske til konsulentenes arbeid i kommunene. I noen av leserinnleggene framstår forskere som negative til modellen. Noen av disse forskerene er også sitert og intervjuet av journalister i artikler og reportasjer. Mitt inntrykk er at avisen støtter opp om forestillingen om forskeren med det objektive sanne svaret. Forskerens argumenter er mer legitim enn konsulentenes. Av de to ekspertgruppene er det forskeren framfor konsulenten som er den med den rette kunnskapen om kommunal utvikling. Konsulentens status som en legitim ekspert på kommunal organisasjons-utvikling svekkes. Han fremstilles som den kalde forretningsmannen som tjener lett tjente penger på kommunenes søking etter nye løsninger på de føyte ressurs og demokrati problemene i den offentlige sektor. Modellens fremste bærer får større og større problemer med å finne veien inn i kommunene. Dette kan være en av årsakene til avpopulariseringen av bestiller- utførermodellen. Og KommunAktuellt spiller en vesentlig rolle i denne prosessen.

AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

I dette essayet har jeg kartlagt bestiller- utførermodellens eksponeringsvolum over en periode på 6.5 år. Jeg har vist hvordan dette varierer over tid og sammenholdt disse dataene med data for innføring, planer om innføring og vurdering om innføring av modellen. I analysen av

materialet finner jeg at KommunAktuellt er en arena for spredning av modellen. Avisens presentasjon av modellen er også en faktor som kan være med å forklare hvorfor modellen populariseres og innføres. Eksponeringsvolum og presentasjonen er også faktorer som kan forklare avpopulariseringen av modellen, men kan ikke forklare hvorfor kommuner avviker modellen. Avviklingen er relativt liten sett i forhold til det antall kommuner som ikke innfører modellen etter de har planlagt eller vurdert å innføre modellen.

Eksponeringsvolum og presentasjon er ikke de eneste faktorene som kan forklare avpopulariseringen. Konsulent selskapet Sensia, som er ansett som den fremste bæreren av modellen, går konkurs i 1993. Modellen mister dermed en av sine bærere. En annen faktor er den manglende responsen fra Kommunforbundet sentralt, noe som burde undersøkes videre. En annen forklaring på avpopulariseringen kan være ved modellen i seg selv. Det er ikke sikkert modellen innfridde forventningene til en klarere rolle fordeling mellom politikere og tjenestemenn eller at modellen passer med andre sentrale og rådende verdier i kommunene. Det vil derfor være vesentlig å undersøke spredningen av negative erfaringer med modellen. Hvorfor innfører ikke kommunene, som planlegger eller vurderer å innføre modellen, modellen? Hvorfor avviker kommuner som har innført modellen modellen? Dette er et vesentlig spørsmål som man må besvare for å sette resultatene i denne undersøkelsen i perspektiv. Delegitimeringen i KommunAktuellt kan nok ikke alene forklare avpopulariseringen, men at den spiller en vesentlig rolle er nokså klart ut fra dette materialet.

LITTERATURLISTE

- Abrahamson, E. 1996: "Management Fashion" i *Academy of Management Review* 21: 254-85.
- Alvaraz og Mazza, 1997: Haute couture or Pret-a-porter: Creating and diffusing management practices through the popular press. Paper, Conference on Standardization, Arild, Sept 17-20 1997.
- Berger, P.L. og Luckmann, T. 1966, 1992: Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling. Lindhardt og Ringhof.
- Czarniawska-Joerges, B. og Joerges, B., 1990: "Linguistics Artifacts at the Service of Organizational Control" i Pasquale Gagliardi (red.) *Symbols and Artifacts: Views of The Corporate Landscape*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Diani, M., 1996: "Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy". *American Sociological Review*, Vol. 61, No 6 december: 1053-1069.
- DiMaggio, P. og Powell, W. 1991 (ed): *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, Chicago og London.
- Fernler, K., 1996: *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*. Nerenius och Santerus förlag, Stockholm.
- Fine, G.A., 1996: "Reputational Entrepreneurs and the Memory of Incompetence: Melting Supporters, Partisan Warriors, and Images of President Harding." *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No.5: 1159-1193.
- Johansson, P. og Johnsson, M. 1994: *Är kommunerna slavar under modetrenderna ? En enkätundersökning om organisatoriska reformer i Sveriges kommuner*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Johansson, P. og Johnsson, M. 1995: *Kommunernas sökande i reformernas labyrint - En analys av organisatoriska reformers dynamik*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kieser, A. 1997: "Rhetoric an Myth in Management Fashion" i *Organization* vol.4:49-74.
- Kingdon, J.W. 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- Olsen, J.P. og Peters B.G. 1996: *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies*. Scandinavian University Press, Oslo.
- Redlich, F. 1954: *Ideas: Migration in Space and Transmittal over time*. *Kykos* vol. VI.
- Røvik, K.A 1992: *Den "syke" stat*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Røvik, K.A.: 1996: "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion" i Czarniawska og Sevon (eds): *Translating Organizational Change*. De Gruyter, Berlin
- Scott, R. 1995: *Institutions and Organizations*. Sage
- Suchman, M., 1995: "Localism and globalism in institutional analyses: The emergence of contractual norms in venture finance" i Scott, R. og Christensen, S., (red.) *The institutional construction of organizations: International and longitudinal studies*. Sage, Berkeley, CA.

SCORE är ett mångvetenskapligt forskningscentrum med syfte att initiera, bedriva och sprida forskning om organisatoriska aspekter av det moderna samhället. Inom SCORE samarbetar forskare från olika discipliner. SCOREs forskning avser organisatoriska aspekter av demokrati, offentliga organisationer, staten, professioner, internationalisering, europeisering, och standardisering.

SCORE etablerades 1992 som ett gemensamt forskningscentrum för Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet, sedan riksdagen fattat beslut om att långsiktigt stödja grundforskning om den offentliga sektorn.

* * *



SCORE

S-106 91 STOCKHOLM, SVERIGE
TEL: 08-674 74 12; FAX: 08-16 49 08

SCOREs HEMSIDA: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

