

SCORE

STOCKHOLM CENTER FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun

Anne Perho

SCORE Rapportserie 1997:1
ISBN 91-7153-624-8

FÖRORD

Under några få år i början av 90-talet infördes, beslutades om att införa eller diskuterades ett eventuellt införande av beställar-utförarmodellen (BUM) i en stor del av Sveriges kommuner, trots att troligen ingen, eller åtminstone ytterst få personer, hade hört talas om modellen dessförinnan. En exakt bestämning har varit omöjlig att göra: olika undersökningar ger något olika resultat men vår slutsats är att 40-60 svenska kommuner helt eller delvis införde modellen under 90-talets första två-tre år, samtidigt som det i många fler kommuner fördes allvarliga diskussioner om att göra detsamma. Efter denna tid tycks det dock som intresset för beställar-utförarmodellen snabbt har svalnat. I skrivande stund känner vi inte till en enda kommun som är på väg att införa BUM; däremot vet vi att flera kommuner redan har avvecklat eller beslutat avveckla modellen.

Beställar-utförarmodellen är inte den första administrativa modell som röner ödet att snabbt bli populär för att strax därpå tappa denna popularitet. Bland kommunerna hände samma sak med målstyrning i slutet av 80-talet och med kommundelsnämnderna dessförinnan. (Stockholm är ett undantag när det gäller de sistnämnda och har infört kommundelsnämnder i hela kommunen från 1 januari 1997.) Under popularitetsfasen är modeller som BUM allmänt "i ropet": de diskuteras på konferenser, seminarier och kurser där människor träffas, i massmedia, i politiska fora etc, och modellerna uppfattas i dessa sammanhang allmänt som löftesrika lösningar på något eller några organisatoriska problem. På motsvarande sätt märks att en modell förlorat sin popularitet när diskussionen tystnar, och om modellen diskuteras är det oftare dess problem och nackdelar än dess fördelar som framhävs.

Administrativa modeller som på detta sätt genomgår både popularitet och impopularitet är inget som särskiljer kommuner eller den offentliga sektorn som helhet från andra organisationer. Under samma tid som kommunerna "drabbades" av nämnda modeller drabbades den privata sektorn av andra administrativa modeller, bl a "human resource management", kvalitetscirkel och "lean production" (med ABBs T50-projekt som mönstermodell), för att ta några exempel. Vi nämner detta eftersom vi vill göra

klart för läsaren att vi har att göra med ett allmänt organisatoriskt fenomen - även om vi råkar studera detta fenomen just bland svenska kommuner.

I analytiskt syfte vill vi skilja på denna populariserings/ avpopulariseringsprocess och den process i vilken modeller införs/avvecklas. Den första processen sker i en grupp av organisationer eller, när det gäller BUM, i kommunvärlden i stort, medan den andra processen är bunden till de organisationer där införandet/ avvecklingen sker. Vanligtvis följer dessa två processer något olika mönster. Populariteten för en administrativ modell växer ofta mycket snabbt, men kan också avta lika snabbt. De organisationer som inför formen släpar ofta efter popularitetskurvan och de som senare avvecklar den gör detta i mycket olika takt och med stor eftersläpning i förhållande till popularitetskurvans fall.

De två processerna är bundna till olika kontexter. Popularitetsprocessen är *interorganisorisk*, den sker såväl i som mellan och kring en viss grupp organisationer, och den manifesteras främst i form av en massa "prat". Införande-/avvecklingsprocessen däremot är *intra-* eller *inomorganisorisk* och den innebär bl a att pratet måste översättas till någon slags praktisk handling, exempelvis införs nya rapportrutiner och en ny struktur. Avvecklingens relativa tröghet i förhållande till den förlorade populariteten kan bl a förklaras just med att de två processerna sker i två olika medier: den ena i praktikens och den andra i pratets. En följd av denna analytiska distinktion är att de två processerna lämpligen studeras i olika kontexter. Den första processen bör studeras som ett interorganisoriskt fenomen och den andra som ett intraorganisoriskt sådant; empirin utgörs i det senare fallet fall av de organisationer som inför/avvecklar modellen.

I ett pågående forskningsprojekt ställde vi ursprungligen frågan varför administrativa modeller, med beställar-utförarmodellen som typexempel, förlorar sin popularitet? Under projektets gång har frågan vidgats i enlighet med ovanstående distinktion mellan förlorad popularitet och avveckling, och i den föreliggande rapporten är det införandet/ avvecklingen som står i centrum för intresset. Närmare bestämt är rapporten en beskrivning av beställar-utförarmodellens införande och avveckling i Täby kommun. Rapporten är empirisk och är primärt en redovisning av de inblandade aktörernas uppfattningar om varför BUM infördes och sedan avvecklades i kommunen.

I senare rapporter avser vi att diskutera denna och andra empiriska undersökningar på ett mer generellt och teoretiskt sätt, och då träder frågan om sambandet mellan de två processerna popularisering/avpopularisering resp införande/avveckling åter i förgrunden.

Stockholm i januari 1997

Anders Forssell
projektledare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING:

FÖRORD	1
INTRODUKTION	5
DEL I: BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELLENS UPPKOMST...	6
Beställar-utförarmodellen får sin form genom översyner och utredningar	6
Tankar och stämningar i den inledande fasen	12
Beställar-utförarmodellen införs	15
Problem uppstår nästan omgående	16
Upphandlingsförfarandet - inte så enkelt som man kunde tro!	18
Kundvalsmodellen komplicerar bilden ytterligare	21
Claes Zetterbergs översynsutredning	22
Produktionsstyrelsens centrala roll	24
DEL II: ... OCH FALL...	28
Beställar-utförarmodellen avvecklas	28
Hur ser politiker och tjänstemän på modellen och dess avvecklande?	29
Hur påverkades kommuninvånarna av modellen?	30
Med facit i hand	32
DISKUSSION	38
KÄLLOR	
BILAGOR	

INTRODUKTION

Denna rapport handlar om beställar-utförarmodellens (BUM) "uppkomst" och "fall" i Täby kommun. Modellen kom att tillämpas under tre års tid, fr o m 1 januari 1992 t o m 31 december 1994. Själva begreppet "beställar-utförarmodell" var aldrig särskilt populärt i kommunen, varken inledningsvis eller under tillämpningsperioden, utan man talade hellre om "den nya organisationen", "den förändrade organisationen" eller "den nya nämndorganisationen". Täby föredrog egna begrepp eftersom en likställighet med landets andra beställar-utförarkommuner inte kändes tilltalande.

Det nya sättet att organisera kommunen innebar, bland annat, en minskning i antalet nämnder från nio till sex, inklusive kommunstyrelsen, och att en helt ny nämnd, produktionsstyrelsen, inrättades. Även antalet ledamöter i nämnderna minskades vilket motiverades med att "ett färre antal förtroendemän i en nämnd bidrar till att öka det individuella ansvarstagandet och engagemanget i nämndarbetet och därmed inflytandet" (Förslag till ny nämndorganisation för Täby kommun, 1991-10-27). Under våren 1993 beslöt kommunfullmäktige i Täby att även införa kundvalsmodellen, dvs verksamhetsstyrning baserad på brukarens frihet att själv välja utförare, fri etablering för icke-kommunala utförare och à-prissättning för tjänsterna.

Syftet med min rapport är att belysa inblandade politikers och tjänstemäns sätt att resonera kring beställar-utförarmodellens initiering, införande, tillämpning och avveckling samt att förmedla de tankar, åsikter, upplevelser och föreställningar som politikerna och tjänstemän hade kring modellen och dess lämplighet för kommunal verksamhet. Rapporten bygger på ett antal dokument och sju djupintervjuer (intervjuguide, se bil. 1). Materialet är således både avgränsat och begränsat men ger ändå en bra uppfattning om hur beställar-utförarmodellen har upplevts av de inblandade i Täby. Mitt syfte är inte att ingående analysera det som jag har hittat i dokumenten eller det som har sagts till mig i intervjuerna utan jag vill snarare förmedla och kommentera "bilder" av händelseförlopp och tankegångar. Anledningen till att det förekommer så många citat i texten är att jag vill återge så ursprungliga "bilder" som möjligt.

DEL I: BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELLENS UPPKOMST...

Beställar-utförarmodellen får sin form genom översyner och utredningar

Diskussionerna om införandet av en beställar-utförarmodell i Täby kom i gång omkring 1990. Täbys modell skulle "karaktäriseras som en beställar-utförarmodell" samtidigt som begreppet upplevdes av vissa som "någonting som man kan fylla med vad som helst" och som inte står för någonting specifikt. Modellen skulle, för Täbys del, snarare bestå av en kombination av för kommunen förhoppningsvis lämpliga åtgärder.

Beställar-utförarmodellen (jag väljer, trots allt, att kalla den så) kom som en lösning vid en tidpunkt då flera betydelsefulla faktorer samtidigt påverkade kommunerna: lågkonjunkturen hade medfört ogynnsamma ekonomiska förhållanden och sparkraven och kraven på effektiviseringar hade skärpts. Den nya kommunallagen, som trädde i kraft från årsskiftet 1991/1992, möjliggjorde en friare nämndorganisation som kunde anpassas efter lokala förhållanden och förutsättningar. En ny mandatperiod började vid samma tidpunkt: hösten 1991 hade moderaterna vunnit valet och fått en egen majoritet i Täby. Den nya organisationsmodellen drevs igenom med kraft av moderaterna men även de andra partierna var positivt inställda.

Beställar-utförarmodellen föregicks av en översyn av kommunens organisationsstruktur. Översynen, som beslutades av kommunstyrelsen i november 1990, motiverades med att landets kommuner befann sig i ett läge där det var nödvändigt att långtgående ompröva och omstrukturera de kommunala verksamheterna: "Kommunerna har stora ekonomiska problem, problem med effektivitet, produktivitet och kvalitet samtidigt som rationaliseringar och nedskärningar genomförts i betydande omfattning." De Täbyspecifika motiveringarna till översynen var bl a att de kommunala skattemedlen skulle koncentreras till huvuduppgiften, dvs till "obligatoriska och högt prioriterade uppgifter". Den övriga kommunala servicen skulle utvecklas efter den befintliga efterfrågan men inte längre vara en finansiell uppgift för kommunen:

kommuninvånarna skulle erbjudas "ett differentierat utbud av service mot betalning".
(2:1)

Gränserna och ansvarsförhållanden mellan kommunens centrala och decentrala styrning ansågs hittills ha varit oklara men med hjälp av den nya organisationen skulle detta åtgärdas. Kommunens omstrukturering skulle ge både lägre verksamhetskostnader och förbättrad kvalitet: marknadsliknande förutsättningar och alternativa driftformer skulle öka konkurrensen som i sin tur skulle generera ekonomiska och kvalitetsmässiga fördelar, gynna mångfalden, valfriheten, flexibiliteten, effektiviteten och motverka likformighet och uppkomsten av kommunala monopol. Resultattänkandet skulle vara grunden för hela styrnings- och ledningsfilosofin. Bibehållandet av den låga skattesatsen var viktigt. (3)

En fortsatt utveckling av målstyrning, demokrati, decentralisering och kundanpassning och en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän, dvs en åtskillnad mellan politik (beställningar), produktion (utförande) och utvärdering, ansågs som nödvändigt för att kommunen skulle uppnå sina övergripande mål. Politikerna skulle vara "beställare, företrädare för konsumenterna och resursfördelare" (2:2) och genom att skilja på de olika rollerna skulle man "utnyttja den effektivitet som finns på en marknad" (3:8).

Förslagen för översynen av den kommunala strukturen redovisas i rapporten Ny nämndorganisation för Täby kommun 1992. I rapporten beskrivs nämndernas, produktionsstyrelsens och kommunstyrelsens inbördes förhållanden på följande sätt: kommunstyrelsen skulle, som förut, leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Den nya nämndstrukturen skulle innebära en förstärkning av kommunstyrelsens övergripande roll. Produktionsstyrelsen skulle ansvara för effektiviteten i egenregiproduktionen och ha hand om utförandeuppgifterna som den åtagit sig genom kontrakt eller motsvarande. (3)

Nämnderna skulle ansvara för att verksamheten bedrivs på det sätt som fullmäktige avsett och, tillsammans med kommunledningen, stimulera marknadens uppkomst, beställa tjänster till fastställd kostnads- och kvalitetsnivå samt utvärdera resultat. Själva utförandet skulle dock inte vara nämndernas sak. Politikerna skulle, därutöver, främja utveckling och konkurrens, sätta mål och ramar, prioritera och ange

finansiering samt fördela resurser. All egenproduktion inom kommunen skulle vara "målstyrd, decentraliserad, effektiv, flexibel, kundanpassad och lyhörd" (3:4).

Vidare skulle tjänstemannaorganisationen hjälpa till att "överbygga sektorsgränserna mellan olika verksamhetsområden", "öka sambandet mellan ekonomi och verksamhet" och medverka i "att de strategiska och övergripande frågorna koncentreras och sammanförs till kommunstyrelsen" (3:21). Tjänstemannaresurserna till nämnderna skulle organiseras i ett samordnat beredningsorgan i staben i stället för i en linjeorganisation. Varje nämnd skulle dock ha en föredragande tjänsteman till sitt förfogande. Kommunstyrelsen skulle vara huvudman för det samordnade beredningsorganet och för kommunstyrelsens egna staber. Beredningen och staberna skulle ha gemensam ekonomi och övrig administration (3).

Översynen av Täby kommuns organisation skulle besvara följande frågor:

- Hur skall en effektiv koncernledning se ut?
- Hur skall den politiska styrningen göras effektiv i förhållande till de producerande enheterna?
- Hur utvecklas en bättre arena för kommunal demokrati?
- Hur skall spelreglerna för kommunalt ägda resultatenheter utformas?
- Hur kan man göra om interna servicefunktioner till resultatenheter?
- Ökar bolagisering effektivitet och drivkraft inom vissa enheter?
- Kan personal ta över och driva vissa verksamheter?
- Kan ett affärsmässigt samspel mellan producerande enheter förbättra resursutnyttjandet?
- Kan alternativa och därmed konkurrerande produktionsformer höja kvaliteten och minska kostnader?

(4:2 - 3, 6:2)

Resonemangen i översynsrapporten väckte en del kritik och flera ledamöter reserverade sig mot beställar-utförarmodellen:

Vi vill än en gång beklaga att samtidigt som man talar för stärkt demokrati skärs antalet förtroendevalda ned. (s) (3:6)

...den av kommunen utarbetade visionen är alldeles för oprecis. Den möjliggör på intet sätt en sådan styrning som kommunen säger sig vilja eftersträva. (mp) (3:7)

...låg kommunalskatt inte kan sättas upp som ett övergripande mål... (mp) (3:7)

Miljöpartiet anser inte att politikernas uppgift främst är att stimulera "marknad och konkurrens". (3:7)

Miljöpartiet anser att den föreslagna nedskärningen av antalet förtroendevalda i nämnderna är en försämring av det demokratiska inflytandet och således inte innebär "stärkt demokrati", vilket sägs vara ett motiv för nedskärningen. (3:7)

Kommunens förslag att rationalisera bort nämnder och införa en sk beställare-utförareorganisation, varvid man skiljer den producerande verksamheten från den styrande/beställande delen av organisationen är enligt miljöpartiet synnerligen olämpligt med hänsyn till insyns- och demokratikraven. (3:8)

Framför allt: man kan inte styra med mål, ej heller med resultat. "Allt hänger ihop" ersätts med "allting flyter", för att ta i lite grann. Nämnderna blir menlös beställare till produktionsstyrelsen och av vem skall man utkräva ansvar? (tmf = Täbypartiet) (3:9)

Att framlägga önskemål i beställarnämnder och tolka dem i produktionsnämnd är en besvärlig väg att vandra fram till utvärdering av resultat i s k hearing i fullmäktige. Hur skall man avvärja misslyckanden som redan skett? (tmf) (3:9)

Det framgår inte hur kommuninvånarna skall få ökat inflytande genom efterfrågan. Vem skall invånarna prata med och vem räknas? (tmf) (3:9)

Vad skall uppnås? Frågan hänger som en dimbank över skrivningen. Vad "invånarna verkligen önskar sig" kallas ej sällan "behov" men vad är det? (tmf) (3:9)

Även i översynsrapporten Ny nämndorganisation för Täby kommun 1992 hade vissa eventuella risker med den nya organisationsstrukturen noterats: (3:9 - 11)

- nämnderna, som bereder ärenden i fullmäktige, har inte direkt ansvar för produktionsledningen och ser därmed inte konsekvenserna av sina beslut
- den nära kopplingen mellan nämnderna och kommunstyrelsen kan innebära en ekonomisk press som hämmar nämndernas verksamhet
- effektiviteten och samordningsfördelarna minskar om verksamhetsexperterna i kommunledningen vill förhandla direkt med sina motsvarigheter i produktionen
- eftersom två nämnder, en "vanlig" nämnd och produktionsstyrelsen, i många fall delar på ett tidigare sammanhållet verksamhetsområde, kan det orsaka gränsdragningsproblematik, bl a när det gäller ansvar

"Projekt Torg. Organisationsöversyn Täby kommun" (6) heter en rapport som innehåller sammanfattningar av de utredningar som gjordes i Täby fram till augusti 1991. Följande punkter betonas i rapporten:

- den renodlade beställar-producentorganisationen ökar fokuseringen på de politiskt viktiga frågorna. Politikerna får en större makt att bestämma vad som skall utföras medan tjänstemännens makt att bestämma hur utförandet skall ske ökar
- fullmäktige skall i första hand styra beställarnämnderna genom att definiera deras uppdrag i budgeten i stället för att ange detaljerade regler. Budgeten är det viktigaste styrmedlet och beställarnämnderna skall ansvara för att den kommunala verksamheten genomförs enligt budgetens intentioner
- nämnderna verkställer fullmäktiges uppdrag genom att fastlägga beställningarnas innehåll, kvalitetskrav, effekter och priser. Beställningarna utformas så att de egna producenterna och alternativa leverantörer konkurrerar på lika villkor. Nämnderna ansvarar även för uppföljningen och utvärderingen av genomförda beställningar, för att resultat- och effektivitetsanalyser görs och för att politikens innehåll och effekter för kommuninvånarna utreds

Den nya organisationen skissades fram på följande sätt i "Projekt Torg":

När det gäller relationen mellan kommunfullmäktige och produktionsorganisationen (produktionsorganisationen = hela den kommunala organisationen med undantag för strategisk, verksamhets-, ekonomisk, fysisk och miljövårdsplanering, bostads- och arbetsplatsförsörjningsplanering, beredning av myndighetsbeslut och beredning av beställningar) skulle kommunfullmäktige styra produktionsorganisationen indirekt, via beställarnämnderna, genom att konkurrensutsätta organisationen. Beställarnämnderna skulle ha en politisk och strategisk funktion och vara ansvariga för utveckling och upphandling, vilket skulle förändra de förtroendevaldas roll. Egenregiproduktionen skulle till stora delar att ha en monopolställning på marknaden. (6)

Diskussionerna om utformningen av produktionsorganisationens politiska ansvar tog upp flera aspekter, bl a det faktum att om organisationen sorterar under en styrelse sorterar styrelsen i sin tur under kommunstyrelsen som då får en dualistisk roll. Produktionsorganisationen som beredning till kommunfullmäktige togs även upp men förkastades, och både stiftelseformen och aktiebolagsformen diskuterades: "mycket talar för att organisationen frigörs från kommunen som juridisk person så långt det är möjligt" (6:7). En självständig organisation förordades eftersom man ansåg att inflytandet skulle öka "när man koncentrerar sig på det väsentliga och på det man kan". Dessutom påpekade man att "det egentligen är politiskt ointressant att lägga sig i hur man kommer fram till resultatet. Den som sitter på kassakistan har ändå alltid sista

ordet". Med hjälp av den nya organisationen skulle fokuseringen på resultat öka, ett område som tidigare varit "försummat". (6:8)

Produktionsorganisationen skulle styras av en produktionsstyrelse (PS) och en produktionsdirektör (PD) och den skulle ligga under produktionsstyrelsen, parallellt med beställarorganisationen som skulle lyda under sina beställarnämnder (bil. 3-5). Produktionsdirektören skulle under sig ha ett antal verksamhetschefer (VC) ansvariga för sina respektive affärs- eller verksamhetsområden (VO). Verksamhetsområdena skulle bli hålla ihop och stödja resultatenheterna i deras verksamhet. Vid tillsättningen av ledamöter i produktionsstyrelsen skulle inte samma regler gälla som vid tillsättningen av kommunala nämnder utan man ville gärna ha med även ledamöter med "professionell kompetens". Ändå skulle produktionsstyrelsen vara en vanlig, kommunal nämnd med uppgift att se till att verksamheten bedrivs effektivt inom ramen för beställarnämndernas upphandlingar och beställningar. Produktionsstyrelsens ledamöter skulle inte sitta i kommunstyrelsen och "definitivt inte i en beställarnämnd" (6:7).

Produktionsorganisationen skulle fungera som ett levererande företag: ingenting skulle utföras utan beställning och på sikt skulle egenregiverksamheten konkurrensutsättas i så stor omfattning som möjligt. För att undvika målkonflikter skulle organisationen inte kontrollera sig själv och inte heller skriva kontrakt med sig själv (6). Produktionsorganisationen och produktionsstyrelsen skulle tillsammans ansvara för organisationens inriktning och omfattning, tillsättning och avsättning av verksamhetschefer och se till att synergi- och samordningseffekter tillvaratogs samt att den inre effektiviteten, spelreglerna, etiken och moralen beaktades. Operativ ledning av verksamheten skulle inte ingå i uppgiften. De självständiga resultatenheterna skulle konkurrera med andra, t ex kooperativa producenter eller privata företag. (6)

*

Vad anser då de inblandade politikerna och tjänstemännen om beställarutförarmodellens initiering, införande, tillämpning och avveckling? Hur ser de på själva modellen och dess fördelar och nackdelar när det gäller kommunal verksamhet? Resten av denna rapport kommer att ägnas åt dessa frågor.

Tankar och stämningar i den inledande fasen

Idéer för kommunens nya organisationsstruktur hämtades till viss del från kommuner som hade kommit längre i sitt förändringsarbete (t ex Linköping och Sollentuna), från kommuner som också låg i startgroparna och från externa konsulter som hade medverkat i modellens införande på annat håll. Täby hade inte några tydliga förebilder men "det fanns idéer som kunde byggas på till någonting som förhoppningsvis skulle fungera". En stor del av idéutbytet skedde på det informella planet, med personer som var väl insatta i problematiken och hade åsikter och erfarenheter att erbjuda.

Det man mest talade om i den inledande fasen var hur beställar-utförarmodellen skulle göra den kommunala organisationen mycket mer effektiv eftersom den särskilda produktionsstyrelsen och produktionsledningen enbart skulle ägna sig åt att producera tjänster och drivas "mer av effektivitetsmål än av politiska syften". Samtidigt var beställar-utförarmodellen något av en "modemodell", lämplig för en modern kommun som trodde på marknaden:

Ja, på den tiden var ju den här beställar-utförarmodellen... den var liksom inne, en innepryl. Den skulle alla ha. Men jag tror inte att vi var så modestyrda utan vi var övertygade om att den underlättade konkurrens och släppte in externa entreprenörer. Och vi var övertygade om att konkurrens, och i synnerhet riktig konkurrens med externa entreprenörer, är bra för pris- och kostnadsbildningen. Så att modellen tog vi in därför att vi tyckte att den var funktionell.

De första diskussionerna om beställar-utförarmodellen i Täby upplevdes av många som teoretiska: i teorin verkade modellen lovande och partierna var i stort sett eniga om att den skulle införas. En allmän förhoppning var att modellen skulle generera "mer verksamhet för pengarna", med oförändrad kvalitet.

Den gamla, traditionella nämndorganisationen (bil. 2) var indelad i nio nämnder, inklusive kommunstyrelsen. Varje nämnd hade sin egen förvaltning och kommunstyrelsens förvaltningsorganisation bestod av en stab och en serviceförvaltning. Serviceförvaltningen hade hand om de traditionella, centrala förvaltningsfrågorna. Det typiska för den gamla organisationen var att nämnderna var mycket självständiga och de konkurrerade med varandra om både resurser och besparingar. Sektorsindelningen

upplevdes skapa särintressen och suboptimeringar och tjänstemännen beskylldes för att driva frågorna till den egna enhetens fördel:

Det blev lite grann "skolstyrelsen och skolpartiet", "socialnämnden och socialpartiet.

En nackdel var även de starka kopplingar som man ansåg fanns mellan tjänstemannaorganisationen och politikerna och som ledde till misstankar om att nämnderna var mer tjänstemännens än kommuninvånarnas företrädare.

Den nya organisationen skulle bryta sektorsindelningen, skapa nya sätt och nya kombinationer av verksamheter och leda till större effektivitet. Decentraliseringen skulle vidmakthållas och vidareutvecklas. Politikerna skulle koncentrera sig på prioriteringar och resursfördelningar och se till att kommunens verksamhet hade rätt inriktning, omfattning och kvalitet. De skulle dock inte initiera och styra "för mycket", t ex när det gäller besparingar, utan behoven skulle växa fram i organisationen och tacklas genom ett samarbete mellan politiker och tjänstemän. Den professionella organisationen, i sin tur, skulle koncentrera sig på genomförandet och få ett större ansvar.

I den gamla organisationen kritiserades kommunstyrelsen för att vara svag och inte "rå på" den sektorsindelade nämndorganisationen: kommunstyrelsens roll och förmåga att styra i ledningsfrågor upplevdes som diffus. Kommunstabens, som fungerade som en stab enbart åt kommunstyrelsen, hade hand om de övergripande policyfrågorna och planeringsfrågorna. I den nya organisationen ansågs den gemensamma beredningen i staben (för både kommunstyrelsen och samtliga nämnder) leda till en bättre helhetssyn och minska risken för suboptimeringar.

En ändrad struktur i kommunen ansågs som nödvändig: genom att släppa in konkurrensen och externa entreprenörer skulle omstruktureringar och besparingar kunna genomföras. En intervjuperson menar att man i första hand ville skapa en koncernliknande styrning för kommunen; att det råkade bli en beställar-utförarmodell var "en bisats". Den gamla organisationen ansågs vara mer anpassad till en expansionsekonomi medan nedskärningar krävde en annan struktur:

... plötsligt fanns det en efterfrågan på någonting som var annorlunda och det här råkade då finnas till hands som ett annorlunda koncept. Det här har rätt stor betydelse för varför såna här tankar blev etablerade just vid den här tidpunkten. Det hänger ihop.

Så vi menade att ett starkare inslag av utvärdering och tydligare beställarstyrning, det skulle det här ge och det gav det, teoretiskt. Vi menade att det var mycket lättare att släppa in externa entreprenörer därför att de som skulle jobba med upphandling och beställningar hade inte belastningen av att samtidigt jobba med produktionen. Det var en viktig teoretisk punkt. Man kan säga att beställar-utförarmodellen stod på de här två benen plus ett till och det glömmes man väldigt ofta bort: att det är en utmärkt modell för att stödja en reell decentralisering. För om du får en tydligare styrning, målstyrning, tydligare ekonomisk uppföljning, tydligare ramar och direktiv så ökar faktiskt dina möjligheter att delegera.

De flesta inblandade, över partigränserna, var positiva till den nya organisationen. Moderaterna ansågs vara mest drivande i sammanhanget men även socialdemokraterna tyckte att modellen verkade lovande. De intervjuade minns inte några större skillnader mellan politikernas och tjänstemäns attityder heller. En viss rädsla fanns dock bland tjänstemännen: den gamla organisationen hade haft många nämnder och många förvaltningschefer, men den nya modellen skulle innebära en kraftig minskning i deras antal:

..det är ju naturligtvis så att innan någon visste hur det här skulle se ut och man visste vad man själv... vilken position man själv skulle inta i den nya organisationen, så var det naturligtvis med blandade känslor som man gick in i det här, det är klart att det var.

Den inledande entusiasmen var således blandad med osäkerhet:

...jag tror ju att det var väldigt många, både politiker och tjänstemän, som inledningsvis inte riktigt hade klart för sig vad det skulle bli av det vi talade om.

Införandet av beställar-utförarmodellen krävde många förberedande aktiviteter: det skulle bli undersökta vilka förutsättningar och möjligheter som den nya kommunallagen gav. När beslutsunderlaget skulle tas fram startades flera arbetsgrupper som hade som uppgift att titta på viktiga aspekter i den nya organisationen. Företrädare för de stora partierna var med och grupperna präglades av enighet eftersom man redan tidigare hade haft möjlighet att diskutera upphandling, konkurrensfördelar, var "snitten" mellan

politikersidan och tjänstemannasidan skulle gå och hur bl a ansvarsfrågor skulle hanteras. Vissa menar dock att de nya villkoren inte tydliggjordes i tillräcklig omfattning för politikerna, t ex det faktum att politikerna skulle ägna sig åt större frågor och målformuleringar i stället för att detaljstyra verksamheten.

Beslutsunderlaget för beställar-utförarmodellen togs fram före valet 1991. Det av valet skapade majoritetsläget för moderaterna upplevdes dock som en hindrande faktor av de övriga partierna: moderaterna fick ett styrkemässigt övertag som minskade behovet av förankring, övertalning och kompromisser:

...de andra partierna, folkpartiet och socialdemokraterna, som var med på förutsättningarna och ingångarna till den nya organisationen, befann sig helt plötsligt utanför spelplanen eller arenan.

En intervjuperson menar dock att så inte var fallet utan att moderaterna visst diskuterade med de andra partierna:

... även om man är störst och vackrast så frågar man ju de andra, man går igenom det, man diskuterar det, man måste ju ha med sig andra. Det går ju inte att göra på det sättet att 51 procent bestämmer över de övriga 49.

Beställar-utförarmodellen införs

Beslutet att införa den nya organisationen fattades av kommunstyrelsen efter valet, i november 1991. Produktionsstyrelsen, som valdes av fullmäktige för ett år i taget, bestod av sju ledamöter: fem var politiker och två var partipolitiskt obundna personer med näringslivsbakgrund. De gamla förvaltningarna upphörde, beställarnämnderna inrättades och kommunstaben skulle "serva" nämnderna, bl a i utredningar. Nya reglementen togs fram och ansvarsgränserna för nämnder, fullmäktige och produktionsstyrelsen bestämdes. Reglementen behövdes eftersom man inte hade delat på politik och produktion tidigare:

"Den formella delen, vad de olika nämnderna ansvarade för i det här spelet... det var ju klart. Det gjordes ju klart till årsskiftet. Sedan när det gäller

tjänstemannasidan så kan man väl säga att det tog hela -92 att positionera om tjänstemännen så att det här skulle funka."

Konkret infördes beställar-utförarmodellen genom olika delprojekt, omkring sex stycken, under 1992. Dessa delprojekt handlade bl a om kvalitets- och resultatförbättringar och om möjligheter att tillvarata de anställdas idéer när det gäller verksamhetsformer och kostnadsbesparingar. Kommunens egna internkonsulter medverkade ute på arbetsplatserna, som "bärare och ambassadörer av den nya organisationen": organisationen skulle ledas på nytt, "rätt" spår.

Problem uppstår nästan omgående

Den nya uppdelningen av ansvar mellan nämnderna blev dock snart problematisk: både förtroendemannasidan och tjänstemannasidan hade svårt att se var ansvarsgränserna egentligen gick vilket skapade osäkerhet och otillfredsställelse och i vissa fall en konkurrenssituation - trots att ansvarsgränserna i princip var fastställda. Problemen kom visserligen inte som en överraskning utan hade diskuterats redan innan modellen infördes:

Nämnderna var det väl inga problem med. Det var ju bara att besluta att de skulle heta si och så, vilka personer som skulle sitta i dem och vilka uppgifter respektive nämnd skulle ha. De problem som ganska snabbt växte fram var att när man organiserar på det där sättet så delar man ju ansvaret på ett sätt som man aldrig har gjort tidigare.

Förväntningarna på den nya modellen hade varit stora men det som på pappret verkade vara något nytt, spännande och rationellt visade sig i verkligheten vara komplicerat, besvärligt och svårhanterligt. Entusiasmen dalade när man märkte hur svårt det var att separera politik från produktion. Politikerna upptäckte att de inte kunde styra lika enkelt som förut:

Den här modellen var mer komplicerad som organisatorisk modell än andra modeller. Det var svårare att förstå organisationen. Det var också mycket svårare för politikerna därför att politikerna hade väldigt svårt att dela på rollen, utförarrollen och styrningsrollen. Nämndpolitikerna i de politiska

nämnderna skulle styra och inte producera. De ville producera för att de tyckte att de fick mera makt då. De politiker som producerade tyckte ständigt, ständigt, ständigt att de andra politikerna la sig i för mycket, gav dem för snäva direktiv, inte gav dem tillräckligt med utrymme för att verkligen göra saker på ett nytt sätt och med större rationalitet i.

Några av de intervjuade anser att politikerna "gömde sig bakom varandra" när det gällde att stå bakom nedskärningar och besparingar. Andra påpekar att särskilt moderaterna, på grund av sin majoritetsställning, ständigt var i blickfånget för andra politiker som var "ute efter att hitta fel hos moderaterna och moderaternas organisation".

Före beställar-utförarmodellens införande hade politikerna upplevts vara "i händerna på tjänstemännen", samtidigt som politikerna "lade sig i för mycket" i verksamheternas genomförande. Visserligen var det politikerna som avgjorde vad som var politik men de påverkades ändå av tjänstemännen. Beställar-utförarmodellen skulle, med hjälp av administrativ teknik, renodla de olika rollerna. Rollerna förblev dock oklara, det var svårt att förstå organisationen och man lyckades inte få slut på den oönskade inblandningen från politiker- eller tjänstemannahållet. En intervjuperson menar att det även fanns en risk för ogynnsamma lojalitetsbindningar mellan politiker och tjänstemän:

Om du har, låt oss säga, en nämnd med en förvaltning, och de hör ihop. Då sitter politikerna och är beställare på de förslag som har kommit in, som tjänstemännen har lagt fram. Och om du då inte lyckas... det vill säga om man överskrider sin budget... så känner ju politikerna ett ansvar för det. Och de försvarar då skälen varför man har gått över budgeten. Det blir en lojalitetshistoria mellan politiker och tjänstemän, de håller ihop. Och de rationaliseringar och besparingar som var möjliga att göra blir inte gjorda. Och så sätter man i gång den gamla vanliga visan att man skriker på mer pengar.

Beställar-utförarmodellens målsättning hade varit att generera "mer verksamhet för pengarna, med bibehållen kvalitet". Många anser dock att verksamhetskvaliteten försämrades:

Det där syntes i framför allt servicehus för äldre därför att de lyckades få ut några i alternativ drift. Man sänkte priserna även på den interna servicehusverksamheten, den som drevs av kommunen själv, med 20 - 25%. Och det är inga dåliga besparingar! Men man gjorde det i väldigt stor utsträckning på bekostnad utav personalkvaliteten, det kan jag säga. Så att målet, att med bibehållen kvalitet få radikalt sänkta kostnader, det nådde man aldrig. Hos

några entreprenörer fick man ganska god kvalitet till radikalt sänkta kostnader. Men att det var kvalitetssänkningar, det är jag ganska övertygad om.

Fokuseringen på ekonomi påverkade även resonemangen när det gällde kompetenskraven: det var bra om chefen för affärsområdet skola var pedagog och kunde skolverksamhet men ännu viktigare var att hon eller han hade en rejäl ekonomisk kompetens och kunde hantera de ekonomiska verktygen:

De tryckte hårt på det här med "affärsverksamhet" och "affärsstyrning" och allt, personer som inte hade kommunal erfarenhet.

En intervjuperson menar att modellen fungerade bra på områden där det fanns en riktig konkurrens och extern marknad och där man var lojal mot modellen. Det tog dock lång tid innan modellens effekter blev synliga. Samtidigt kom kritiken som, enligt samma person, var "lite onyanserad": det faktum att beställar-utförarmodellen upplevdes som ett misstag "var inte modellens fel i sig utan berodde snarare på de olika parallella processer som pågick på det politiska planet och på personalplanet" (jfr s. 25 och 26).

Upphandlingsförfarandet - inte så enkelt som man kunde tro!

Beställarorganisationen hade, åtminstone i teorin, möjlighet att välja producenter på en fri marknad - en marknad där kommunen med sin egen produktionsorganisation var en av de tänkbara producenterna. När det gällde själva upphandlingsunderlagen skulle beställarnämnderna utarbeta beställningar med tydliga, entydiga, realistiska och mätbara mål som angav tidsramar, var kopplade till resurserna och möjliga att följa upp. Med andra ord skulle beställarnämnderna på ett tydligt sätt fastställa vilka kvantitativa och kvalitativa resultat och effekter som skulle uppnås, till vilket pris och vilka regler som skulle gälla.

Hur gick då själva upphandlingsförfarandet till i praktiken?

Upphandlingen började på den politiska sidan i nämnderna (beställarsidan) som framställde förslag när det gällde verksamheter, inklusive budgetkrav. Behoven, kraven och önskemålen sammanställdes i en kravspecifikation som diskuterades och

reducerades vid behov av kommunstaben och kommunledningen. Planeringsanvisningar med preliminära budgetramar sändes ut. Nämnderna utarbetade sedan förfrågningsunderlag (anbuds- eller offertinfordran) och bestämde om andra utförare än den egna produktionsorganisationen skulle kontaktas. Om enbart den egna produktionsorganisationen blev aktuell som utförare fördes ytterligare diskussioner som så småningom ledde till ett internkontrakt. Om kontakt däremot togs både med den egna produktionen och externa utförare tillämpades offertförfarandet. Kommunstabens ekonomer hade sedan som uppgift att granska, kalkylera och jämföra de inkomna offerterna mot den tidigare kravspecifikationen. Det slutliga valet mellan en intern eller en extern utförare gjordes av politikerna.

Upphandlingsförfarandet upplevdes på sina håll som besvärligt eftersom vanan att specificera verksamheter och översätta dem i pengar saknades. Vissa uppdrag var dessutom svåra att definiera och kalkylera:

Man kan inte säga att "jag beställer snöröjning för fem snöfall. Till snöfall räknas en snöhöjd som är över fem centimeter... eller åtta centimeter". Du vet inte om Gud fader kommer att låta det snöa eller om det faller någon snö alls. Och då blir det diskussion: "de pengarna då, vad skall vi göra med dem?". Eller att du får en hård vinter, du får många fler snöfall. Ja då håller inte budgeten. Det där med att beställa... det är i ordbruket lätt att säga men man får gå igenom vad som är möjligt i de olika nämnderna att lägga ut beställningar på.

Att beställa tjänster blev inte enkelt och snabbgenomförbart utan snarare komplicerat, byråkratiskt och konfliktfyllt. Interna, och i viss mån även externa anbudsgivare blev tveksamma till systemet och osäkerheten och misstänksamheten i förhållandet mellan politiker och tjänstemän växte. Produktionsstyrelsen skulle hjälpa beställarsidan med att forma anbudsunderlag och samtidigt själv lämna anbud i konkurrens med externa företag. Styrelsen kom att anklagas för att hemlighålla sina kalkyler för nämnderna och för att "sockra" sina bud:

Så man kan säga att vi försökte att hålla ett så vanligt upphandlingsförfarande som möjligt men det saboterades ständigt. Det visade sig att det funkade inte på såna områden där det inte fanns externa entreprenörer. Man kom inte in med de pappren man skulle. Man redovisade inte sina kalkyler. Man hemlighöll kalkyler. Och detta gjorde man med stöd av den politiskt styrda produktionsstyrelsen - därför att de ville agera företag och företag släpper ju inte sina bakomliggande kalkyler när de lämnar en offert. Men de betedde sig så

även om de var ensamma offertlämnare. Och då blev det problem därför att då insåg man ju att "det här kan de safta till hur mycket som helst". Så att de konstrade framför allt genom att inte tillräckligt öppet redovisa sina beräkningsgrunder. Att de inte gjorde det på områden där det var reell konkurrens - det kan jag förstå - men att de inte gjorde det på områden där det saknades konkurrens, det tycker jag var skitdåligt!

Enligt en intervjuperson gick det första av de tre beställar-utföraråren åt att lära de inblandade vad modellen egentligen handlade om och hur upphandlingsförfarandet skulle gå till. Ekonomiredovisningen skulle "ryckas upp" för att kostnader och intäkter skulle kunna redovisas på ett mer detaljerat sätt.

Upphandlingsförfarandet tvingade kommunen att definiera och specificera verksamhetens omfattning, kostnader, intäkter och kvalitet och relatera dem till de krav, behov och önskemål som skulle tillfredsställas. Det blev lättare att hitta möjliga sparobjekt i egenregiverksamheten: genom anbuds-förfarandet fastslogs ett lägstapris för verksamheten vilket ytterligare kunde pressa ned ersättningsnivåerna - så länge som villiga utförare fanns att få för uppdragen. Några verksamheter, t ex inom äldreomsorgen, bytte huvudman när kommunens egenregienheter förlorade anbudstävlan.

Skolan nämns som det svåraste området att förändra: tidigare hade skolan kunnat begära mer pengar vid budgetöverskridanden, men nu skulle budgeten hållas:

Skolan var ju kanske både den lättaste och mest komplicerade därför att där är regelverket oerhört stelt. Alltså... man räknade fram ett pris och det fanns i det läget inga alternativ. Man förhandlade i stort sett fram den nivå som skolan fick kosta, uppdelat på en väldig massa olika resultatenheter. Varje skola var sin egen resultatenhet. Varje skola fick totalbudget att jobba mot. Det var lätt på det viset men det blev ingen konkurrens, inga såna fördelar. Äldreomsorgen var det mest typiska exemplet på stenhård konkurrens och där fick t o m vi i produktionsstyrelsen vara med och ta ställning till anbuds-nivåerna.

En av konkurrensutsättningens nackdelar blev den övertalighet som inträffade när en extern utförare vann anbudet. Ett annat problem var service- och kvalitetsnivån när verksamhetspriset blev alltför styrande:

... vissa grejer vågade man inte göra, inte utsätta för ordentlig konkurrens. Man var tvungen att förhandla ihop sig. Det visar ju hur svårt det är. Partierna tog tag i det här som en valfråga. Moderaterna som hade egen majoritet "drev igenom en privatisering mot personalens vilja" och allt vad det nu var. Så det fick mycket rubriker.

Personkonflikterna blev mer påtagliga allt eftersom tiden gick. Många klagade på bristande information och dåligt förankringsarbete. Redan i starten hamnade produktionsstyrelsens ordförande i konflikt med produktionsdirektören, som byttes ut. Komplikationer på det politiska planet återspeglades i tjänstemanna-organisationen: i stället för samordning och samspel fick man en kraftig polarisering och konkurrens mellan organisationens olika delar, t ex mellan produktionsstyrelsen och kommunstyrelsen och mellan produktionsstyrelsen och nämnderna: "det blev vattentäta skott", som en intervjuperson beskrev situationen.

Stridigheterna ökade både på det politiska planet och på personalplanet...

På det politiska planet blev ansvaret otydligt. Kommunstyrelsen gick in flera gånger och hytte med fingret och sa åt de här nämndordförandena: "Aja baja! Så här får ni inte hålla på! Nu skall ni vara sams och göra det här ihop!". Men då sa produktionsstyrelsen: "Göra ihop! Vi skall inte göra nåt ihop med dem! Vi skall producera det de beställer. Se till att de beställer så skall vi producera! Och finns det ingen konkurrens så finns det inte. Då är de i händerna på oss!".

... de olika parterna letade efter syndabockar...

"Nämnderna skyllde på produktionsstyrelsen och produktionsstyrelsen skyllde på nämnderna. Politikerna i skolstyrelsen skyllde på produktionen eller på barn- och utbildningsnämnden. Där skyllde politikerna på produktionsstyrelsen och sa att "Det är deras fel att vi inte kan göra några besparingar!". Medan politikerna i produktionsstyrelsen skyllde på barn- och utbildningsnämnden och sa "Det är deras fel att vi inte kan göra några besparingar!". Och så höll de på, på det här viset.

Kundvalsmodellen komplicerar bilden ytterligare

I slutet av 1991 hade ytterligare en ny modell diskuterats, kundvalsmodellen ("peng", "check"), som kom att införas under 1993 inom skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen. Modellens bärande tanke var en minskning av den politiska sfären genom att låta medborgarna själva välja sin service. Den infördes, enligt många, innan beställar-utförarmodellen hade hunnit "sätta sig" ordentligt:

... det skar in i den här beställar-utförarmodellen på ett sätt som både var positivt och naturligtvis blev lite jobbigt. Positivt därför att det skapar verkligen en frihet för invånarna att köpa det som de tycker är bäst, anpassat till deras problem. Negativt därför att det blev såna här blandningar och det var oklart för utförarna vad de egentligen hade att räkna med.

Från socialdemokratiskt håll upplevdes kundvalsmodellens införande ske av ideologiska skäl, inte för att modellen skulle vara bra för verksamheten. Även det sätt på vilket kundvalsmodellen infördes väckte motstånd:

Den smögs inte in utan den kördes med buller och bång, med hundra videokassetter som skulle spelas upp på daghem och föräldraföreningar och det var annonser och allt möjligt. Så den kördes... det var jubel och klang. Det protesterade vi ju våldsamt emot att man utnyttjade kommunala medel. Man upplevde att det var en ideologisk fråga att göra reklam för det.

En annan intervjuperson menar att kundvalsmodellen åstadkom en drastiskt ökad produktivitet och effektivitet t ex inom barnomsorgen:

...beställar-utförarkonceptet i sig, utan att du skall försöka upphandla kommunal verksamhet, tror inte jag ger någon effektivisering. Inte mycket i alla fall.

Claes Zetterbergs översynsutredning

Kommunstyrelsen gav 1993-10-28 den dåvarande chefen för kommunstaben, Claes Zetterberg, uppdraget att göra en översynsutredning av beställar-utförarorganisationen i Täby. Översynsutredningen viktigaste syfte skulle vara att föreslå lösningar som kunde bibehålla och stärka det politiska, demokratiska inflytandet över kommunens verksamhet och inriktning. Uppdragets första fas gällde ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och produktionsstyrelsen men utvidgades senare att omfatta samtliga kommunala nämnder. Slutrapporten blev färdig i augusti -94.

I förordet beskriver Claes Zetterberg översynsutredningen med följande ord:

Översynsutredningen värderar inte "beställar-utförarmodellen". Detta vill jag kommentera med att den faktiskt inte införts som generell styrmodell i Täby,

däremot har styrning via upphandling och internavtal tillämpats inom knappt hälften av kommunens verksamhet, medan sociala myndighetsfunktioner, skola, barnomsorg och hemtjänst styrts genom anslagsstyrning respektive å-prissättning. En personlig reflektion kring "beställar-utförarmodellen" är att den bara passar där det finns en reell marknad med fungerande förutsättningar för verklig konkurrensupphandling. Finns inte dessa förutsättningar blir modellen, enligt min personliga åsikt, obegriplig för allmänheten och för personalen. (9:4)

Zetterberg fortsätter:

Ur demokratisk synpunkt kan det förefalla tveksamt att införa ett styrmedel, som bygger på marknadsmekanismer för att fungera på områden där någon egentlig marknad inte existerar eller ens kan efterliknas. Detta sägs för att ytterligare understryka att "beställar-utförarförfarandet" aldrig någonsin bör ses som ett självständigt verkningsfullt styrmedel. Det måste kompletteras med en aktiv utvärdering eller med förfaranden som relativt effektivt signalerar om nyttjarnas tillfredsställelse med verksamheten. (9:8 - 9)

Översynsutredningen påpekar att där extern konkurrens med ett rejält konkurrenstryck saknas, uppgiften är svåravgränsad eller där beställarna och interna producenter av andra anledningar inte kan eller vill agera som på en marknad bidrar den interna upphandlingen inte till förväntade styreffekter och effektivitetsförbättringar för organisationen. Enligt rapporten har beställar-utförarmodellen även inneburit fördelar: bl a visade den nya organisationens två första år goda ekonomiska resultat. Förklaringen anses ligga i konkurrensutsättningens kostnadssänkande effekter, i en tydligare prisbildning och att det även har blivit lättare att hitta lämpliga rationaliseringsobjekt. (9)

*

Claes Zetterbergs översynsutredning väckte dock kritik hos kommunstyrelsen och kommunstaben. Zetterberg hade, enligt kritiken, inte knutit till sig någon referensgrupp och inte heller hållit kommunstyrelsens politiska samrådsgrupp underrättad om utredningsarbetet. Utredningen ansågs inte vara förankrad vare sig hos produktionsledningen eller stabsledningen. Zetterbergs utredning betraktades "... som en konsultrapport" och de åsikter och slutsatser som framfördes i rapporten som "Zetterbergs personliga och inte som kommunstabens" (10:1).

Produktionsstyrelsens centrala roll

Beställar-utförarmodellen infördes i Täby samtidigt som kommunen konfronterades med stora besparings- och effektiviseringskrav. Detta var, enligt många, orsaken till varför produktionsstyrelsen centraliserade beslutsfattandet: t ex fick resultatenheterna inte det ansvar och de befogenheter som den ursprungliga avsikten var utan "de hamnade i stället hos affärsområdena". De flesta av intervjupersonerna ser produktionsstyrelsen som den viktigaste orsaken till personkonflikterna och till att beställar-utförarmodellen inte fungerade: produktionsstyrelsen upplevdes inte agera som en vanlig kommunal nämnd utan snarare som ett företag eller en bolagsstyrelse - som dessutom förvaldade merparten av de kommunala medlen och hade nästan all kommunpersonal under sig:

Ja, de försökte att göra ett eget företag av det, med ett eget aktiekapital. Det är fullständigt snurrigt! Fullständigt snurrigt inom skattefinansierad verksamhet! Det stoppades men jag tror inte att de riktigt förstod. Jag tror inte produktionsstyrelsen förstod varför de inte kunde få ett eget kapital.

Produktionsstyrelsens konstruktion, dvs att den även bestod av icke-politiker som hade blivit invalda på grund av sina civila professioner, uppfattades som en bidragande orsak till varför föreställningen om en bolagsstyrelse föddes. Småföretagare, byggare och militärer ansågs, av många, inte ha den rätta erfarenheten för att leda en stor tjänsteproduktion:

De här byggherrarna som trodde att man skulle kunna göra som man gör upphandlingsunderlaget på ett bygge: det är tabeller och specificeringar, massor av detaljer om hur saker och ting skall vara, vilken kvalitet, vilka standarder och hur det skall utföras och ritningar korsan och tvärsan. De trodde att man skulle kunna göra sådana pärmar för daghems- och skolverksamhet. Det går inte för det är olika saker det vi håller på med i skolan eller på dagis. Det är processer som sträcker sig över lång tid. Man kan inte säga att det är färdigt nån gång. Det är tjänsteproduktion, det är kvalitet som räknas, det är service som vi pratar om. Det är inte ett hus som är färdigt vid en viss tidpunkt, som man kan gå in i och besiktiga. Det här tror jag att de inte riktigt förstod. De skulle lära nämnderna att bli bra upphandlare utifrån en byggerfarenhet. Det var inte klokt.

Produktionsstyrelsen upplevdes som en konkurrent för både nämnderna och kommunstyrelsen: i produktionsstyrelsen fanns "några väldigt starka personer" som kommunstyrelsen "inte kunde hantera". Produktionsstyrelsen upplevdes växa till "en egen stat i staten" vilket skapade förvirring och osäkerhet om vilka som egentligen styrde kommunen:

Produktionsstyrelsen fick en roll som alldeles för mycket påminde om kommunstyrelsen roll. Och då blir inte skillnaden mellan att vara kommunens övergripande och styrande organ eller att vara kommunens produktionsstyrande organ på nämndernas uppdrag tillräckligt tydlig. Produktionsstyrelsen identifierade sig som kommunens producerande organ på producenternas uppdrag. Vilka nu det skulle vara? (min egen understrykning)

Beställar-utförarmodellen skulle separera politik från produktion vilket var lätt i teorin men svårt i praktiken: nedläggningen av en barnstuga kunde initialt uppfattas som en produktionsfråga medan den för kommuninvånarna var politik i allra högsta grad. Produktionsstyrelsen ansågs komma lindrigt undan när kommuninvånarna var missnöjda och klagade på tagna beslut, samtidigt som nämndpolitikerna upplevde sig hamna i skottlinjen och ändå bli åsidosatta i beslutssammanhang. Det kunde hända att kommuninvånare eller kommunanställda ringde till nämndordföranden för att ifrågasätta ett beslut, ett beslut som nämndordföranden visade sig vara omedveten om. Det hände även att de anställda uppfattade styrsignalerna från kommunstyrelsen och fullmäktige som mindre viktiga eftersom "det ändå är produktionsstyrelsen som bestämmer":

Personal kunde ringa och säga att "nu, hörrudu, har de (PS, egen anm.) bestämt att vi inte får göra si eller så längre utan att vi skall göra så i stället". Och det kunde handla om en rent politisk fråga. Det var så det här började vridas tillbaka när politikerna upptäckte att de inte kunde nå ut till verksamheten som tidigare utan att den här stoppklossen var i vägen.

... vi skrev ett nämndprogram där vi talade om ganska detaljerat hur vi ville att skola respektive barnomsorg skulle vara. Men sen skrev ju de en verksamhetsplan och så hade man då en skolplan, man hade en barnomsorgsplan. Man kunde i princip välja vilken man skulle rätta sig efter. Då tog man väl det som betydde minst egentligen eller det som gjorde minst ont för det fanns för många styrdokument i omlopp och då behövde man inte bry sig om något egentligen."

Hur ser då produktionsstyrelsen själv på sin roll?

Produktionsstyrelsen blev, enligt en styrelserepresentant, en syndabock för allting som blev fel trots att det var "omöjligt att hålla reda på varenda människa längst ner i organisationen". Produktionsstyrelsens ställning var besvärlig, mellan centrala direktiv och krav från anställda och kommuninvånare. Produktionsstyrelsens ivrigaste kritiker fanns inom skolan "för de visste ju att de skulle få de hårdaste betingen att klara ut, nämligen rationaliseringar". Kommunstaben hade, enligt samma intervjuperson, tidigare kunnat "hålla i ekonomin och täcka underskott och överskott och vinster och flytta omkring det hela". Produktionsstyrelsen ville skapa ett heltäckande ekonomisystem som skulle underlätta löpande kontroller av den ekonomiska situationen:

Har du ett bra ekonomisystem och redovisningssystem så behöver du inte ha några avdelningar som sitter och lägger ihop listor och räknar på räknemaskin hur mycket kronor och ören som har gått åt till det ena eller det andra. Det tar du direkt ur systemet. Du kan "skiva" det om du har en vettig och ändamålsenlig uppdelning på konton. Det enda du måste ha klart för dig är längst ner, hur noggrant skall det vara "skivat" längst ner. De längst ner skall se hur deras poster är och inte så att det passar en stab där oppe som kanske har vridit det 45 grader.

Produktionsstyrelsen blev, genom sin konstruktion, svårhanterlig som nämnd:

... styrelsen hade sju ordinarie ledamöter och suppleanter plus en produktionsdirektör. Sen fanns det med fyra fackliga representanter och sedan ett antal föredragande som ofta satt med hela sammanträdet. Så att hela församlingen blev cirka tjugofem personer, fullständigt ohanterligt för att få en vettig diskussion och för att samla till konkreta beslut. Skall det vara effektivt så skall det vara som en bolagsstyrelse, fem till tio högst.

Inom styrelsen bildades dock en mindre, inre krets som sinsemellan var enig och som fick stor makt i beslutssituationer. Moderaternas majoritetsställning var också en faktor som underlättade beslutsfattandet. En intervjuperson menar att *kritiken, som blev allt kraftigare med tiden, inte var riktad mot produktionsstyrelsen i sig utan snarare mot beställar-utförarmodellen. Som var en bra modell:*

Personerna betyder väldigt mycket, personerna i hela den kommunala ledningen. Vi hade en svag VD, vi hade en oerhört stark ordförande, vi hade kommunala beställarnämndordförande som var starka och ville köra sina race. Man måste vara lite mer ödmjuk mellan enheterna och verkligen ha ett bättre

samspel. Man måste ha en ren och bra organisation. Vi bytte PD eftersom de två första inte klarade av uppgiften att vara chef för det här. Och att byta PD mitt under en sån här förändringsprocess.... Men jag tror att modellen kommer att komma tillbaka sen när man har prövat andra vägar.

Redan efter första beställar-utföraråret hade produktionsstyrelsens upplösning börjat diskuteras. Till sist ansågs situationen ohållbar:

... jag tror att det var en mycket bred politisk uppslutning bakom tankarna att avveckla produktionsstyrelsen. Och jag menar här i staben ... vi såg ju hur fullständigt tokigt det var eftersom den konkurrerade i de politiska frågorna med nämnderna. Så det var en självklarhet att produktionsstyrelsen skulle bort, de personer som satt där. Har man inte under tre års tid förmått att gå in och rätta till och ställa krav, kräva nåt slags ansvar att det går inte med de personerna ..."

DEL II: ...OCH FALL...

Beställar-utförarmodellen avvecklas

I valet hösten 1994 förlorade moderaterna sin majoritetsställning och produktionsstyrelsens dagar blev slutgiltigt räknade. Beställar-utförarmodellen avskaffades fr o m 1 januari 1995 - lika enigt som den tre år tidigare hade införts:

Då allierade man sig med ett antal småpartier och, så vitt jag förstår, så var det väl ett krav där inför samarbetet att man avskaffar produktionsstyrelsen.

Beslutet att avveckla produktionsstyrelsen fattades "rakt upp och ner". Tidpunkten upplevdes som lämplig eftersom nya politiker ändå skulle tillsättas på många poster. Ett förslag till en ny(gammal) nämndorganisation (bil. 6), utan produktionsstyrelse och produktionsdirektör, arbetades snabbt ihop. Reglementen skrevs om och fullmäktiges uppgiftsålägganden till nämnderna anpassades till den nya situationen. För övrigt skulle organisationen bestå och verksamheten finnas kvar under de ansvariga nämnderna. Barn- och utbildningsnämnden delades och en ny miljönämnd bildades i stället för den gamla miljö- och byggnadsnämnden som bara utförde myndighetsutövning och fattade myndighetsbeslut.

Det fanns inga speciella avvecklingsplaner för beställar-utförarmodellen eller förebilder för hur avvecklingen skulle gå till. Inga kontakter togs med andra avvecklarkommuner heller. Enligt en intervjuperson *togs egentligen inte ställning till modellen i sig utan avvecklingen var i första hand riktad mot produktionsstyrelsen:*

Alla var överens om att vi skulle göra så här och det var lite grann att "äntligen får vi jobba i lugn och ro", driva verksamheterna i stället för att hela tiden gå omkring och vara oroliga över vad det är som händer och inte veta.

Grundprincipen för en beställar-utförarorganisation kom att delvis kvarstå, bl a tankarna om konkurrensutsättning och särkoplandet av politik och produktion. Den gemensamma beredningen ansågs fungera bra och bidra till en bättre integration mellan det

faktiska verksamhetsinnehållet och de existerande ekonomiska resurserna genom att hävda nämndernas integritet och suveränitet i förhållande till fullmäktige.

Hur ser politiker och tjänstemän på modellen och dess avvecklande?

Beställar-utföraradministrationen, driven enligt läroboken med dubbla tjänstemannafunktioner, upplevdes av de flesta intervjuade som ett "onaturligt och ineffektivt system" där tjänstemännen "sitter och skickar papper till varandra" och där de "förhandlar om ett pris när ramarna redan är givna".

... skall en sida sitta och förhandla med en annan sida, det är ju det det handlar om. Det är nästan naivt att föreställa sig att det skulle innebära en smidig och förenklad administration. Mer papper och mer sammanträden och mer konflikter bara, om vi nu skall vara lite kritiska. Och vi kan väl vara det eftersom kommunen har sagt, genom att ta det här beslutet att avskaffa produktionsstyrelsen, att det här var ingen vidare bra lösning, inte för oss i alla fall. Sen finns det säkert stora variationer mellan förtroendevalda och tjänstemän hur man ser på det här.

Det kom upprepade gånger fram i intervjuerna hur viktigt det är att de som initierar och är inblandade i nya modellers införande och tillämpning förstår den kommunala verksamhetens karaktär och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Denna förståelse kan, enligt de intervjuade, endast uppnås genom en erfarenhet att arbeta i en politiskt styrd organisation:

... det upptäcker man när det kommer in personer som inte förstår vem det egentligen är som bestämmer, vem det är som förfogar över kommunala skattepengar. Det är inte organisationen utan det är politikerna som gör det, genom politiska beslut. Och är det så att politikerna vill göra si och så kan ingenting hindra dem. De måste få göra det. Det gäller att lära sig att leva med det och inte polarisera det, inte göra konflikter av det. Som tjänsteman så handlar det om att skapa förutsättningar för politikerna så att de slipper att ge sig in i flera frågor. Den som inte har jobbat i en politiskt styrd organisation har inte en aning om vad ett ärende är och hur man bereder ärenden. Det är naturligtvis svårt... och svårt att vägleda en produktionsstyrelse som inte heller riktigt har förstått vad den är till för. Det är mycket som har blivit tokigt. Och takten alltså, att det gick för fort, för mycket på en gång."

Personkonflikternas existens och avgörande roll i beställar-utförarmodellens misslyckande är alla överens om. Modellen anses, i sin uppbyggnad, vara konfliktdrivande eftersom kommunen delas i två läger: två olika kulturer uppstår, med var sitt sätt att tänka och resonera som, trots det gemensamma målet, blir svåra att förena.

En intervjuad menar att beställar-utförarmodellen hanterades på fel sätt: ledningen var svag och kunde inte ta tag i de problem och konflikter som uppstod och reda ut dem. Det saknades beslutskraft och handlingskraft:

Och kan inte en ledning klara ut att säga "vi gör på det här sättet och inte på detta", att ge de direktiv som behövs, då går det inte. Då hamnar man i en situation som är ohållbar och då är det bara att byta organisation. Då får man hitta på något annat.

Hur påverkades kommuninvånarna av modellen?

Kommuninvånarna i allmänhet var inte involverade i beställar-utförarmodellens införande eller avvecklande eftersom förändringarna, som mestadels handlade om kommunens interna effektivitet, skedde ovanför Täbybornas nivå. Under beställar-utföraråren märktes kommuninvånarnas reaktioner bäst i de konkreta kontakterna med "den nya organisationen": bl a gjorde nämndernas oklara ansvarsgränser kommuninvånarna irriterade. Många Täbybor var vana att prata med "sina" politiker och förvirring uppstod när politikerna inte längre kunde ge besked eller när nämndens ansvar bara sträckte sig till en viss gräns där plötsligt en annan nämnd tog över.

Många, såväl anställda som kommuninvånare, upplevde att beställar-utförarmodellen fokuserade för mycket på kostnader. Visserligen var man medveten om kostnadssidans allt större betydelse i den kommunala verksamheten men stränga besparingskrav tillsammans med det ekonomiska språkbruket gjorde att "det blev lite kallt omkring systemet", som en intervjuperson uttryckte det:

Kommuninvånarna kom med sina synpunkter men kanske mindre än jag hade väntat mig. Det var såna insändare typ "min dotter är en mutter i affärsområdet barnomsorg". Det var det de anmärkte på, språkbruket. De tyckte att man bara talade om effektivitet, produktivitet och förde in affärsmännens språk i de mjuka verksamheterna. Det var mycket kritik mot det.

En av beställar-utförarmodellens paroller var den ökade demokratin: nämndledamöterna skulle frigöra sig från förvaltningarnas inflytande och bli kommunmedborgarnas företrädare. Demokratin skulle även öka när kommuninvånarna, som kunder, fick större möjlighet att välja bland tjänsterna. Kundbegreppet blev dock problematiskt ur demokratiperspektivet: kommunen skulle ju fortfarande vara en demokratisk organisation som sköttes av kommunmedborgarna, för kommunmedborgarna. Det upplevdes som märkligt att vara "kund i relation till sig själv". I beställar-utförarmodellen, anser en intervjuperson, fjärmade man sig från den demokratiska självstyrelseaspekten och skapade ett "vi och de"- förhållande mellan medborgarna och de som styrde produktionen:

Skall en kommun fungera idealiskt ... det är kanske inte så många som gör det i dag när man har så stora kommuner ... då skall kommunmedborgarna ändå känna att kommunen är "min egen". Det är jag som är med och bestämmer hur det skall vara. Det är jag som i olika skeden av mitt liv utnyttjar de tjänster som kommunen organiserar.

Kundbegreppet ansågs vara mer lämplig i en affärsrelation som betecknas av en någorlunda styrkemässig jämbördighet mellan parterna: kunden är lika stark, ibland starkare, än leverantören. En kommunmedborgare, däremot, har svårt att se sig själv som part i en affärsrelation: förhållandet mellan kommunen och kommuninvånaren är inte jämbördigt eftersom det är kommunen som bestämmer över utbud, priser, kvalitet m m.

Efter beställar-utförarmodellens avvecklande har användandet av näringslivstermer minskat: affärsområden har återigen blivit verksamhetsområden och pratet om kunder och producenter har tonats ned. Det kommuninvånarna mest påverkades (och påverkas) av var (och är) nedskärningar i verksamhetens omfattning, kostnader och kvalitet. Nedskärningar skulle dock ha genomförts i vilket fall som helst, enligt en intervjuperson, oavsett den rådande styr- och ledningsfilosofin.

Med facit i hand

Bredare och djupare information, på ett tidigare stadium, hade kanske löst en del av de brister och oklarheter som kom att förknippas med beställar-utförarmodellen och som gav upphov till personkonflikter. Det största problemet i sammanhanget tycks ändå vara de delade uppfattningarna om modellens lämplighet i kommunal verksamhet: flera av de intervjuade har påpekat att beställar-utförarmodellen inte passar till de "mjuka" delarna, andra anser att den överhuvudtaget inte är lämplig när det gäller skattefinansierad verksamhet. En intervjuperson anser att verksamhetstypen, "hård" eller "mjuk", spelar mindre roll utan modellen har svårt att vinna acceptans inom områden där ramarna och handlingsutrymmet före modellens införande varit vidare:

Om man tidigare, som skolan, i alla år kunnat överskrida sina budgetar och begära extra pengar och säga att "Så här har skolöverstyrelsen sagt och vi följer skolöverstyrelsen så var så god kommunen, plocka fram pengar!". Och vad skall kommunen göra då? Då blir det överskridanden och det är bara att plocka fram pengarna. Om man då i en ny organisation säger "Var så god, så här är budgeten. Det här skall ni klara, punkt slut, det är ingenting att diskutera!" Då blir det ju halv revolution!

Det ekonomiska tänkandet och affärsresonemangen fick dock, enligt många, för stort fokus: resultatenheterna skulle lära sig att tala i affärstermer vilket upplevdes som olämpligt i en skattefinansierad verksamhet - trots att man samtidigt mycket väl förstod att effektiviseringar var nödvändiga. Resultatenhetscheferna blev mindre synliga ute i verksamheten eftersom ekonomisysslorna tog merparten av deras tid:

... vi har fått för stort fokus på "kamrereri". Vi har en jävla massa människor som, i stället för att leda verksamheten, ägnar sig för mycket åt "kamrereri": arbetsledare av typen rektorer, barnstugeföreståndare och såna. De håller egentligen inte på med sin profession utan sitter och tittar på bokföringsrapporter - som borde ta tio minuter men tar tio timmar i stället att klara av.

De flesta intervjuade anser att det är bra att den kommunala monopolen har brutits och att kommunen har öppnats för privata alternativ. Privatisering anses dock medföra risker: i stället för kommunala monopol skapas kanske privata monopol? Det är inte heller bra om kommunen avhänder sig upphandlingskunskap och hamnar i händerna på

externa anordnare. Intervjupersonerna är dock mestadels positiva till en "riktig" konkurrens och en "riktig" marknad, förutsatt att verksamheterna lämpar sig för konkurrensutsättning och de rätta omständigheterna råder. Internavtalen däremot upplevdes som gemensamma överenskommelser utan någon större prispressande effekt:

...det där med konkurrens, det fungerar. Men det fungerar bara där det är riktig konkurrens, om det verkligen är externa som kommer in. Då har priserna sjunkit och förutsättningarna förbättrats eftersom de priser har bildats på en riktig marknad. Men där kommunen bara gjorde ett eget avtal om en verksamhet, ett internavtal, om kommunen bara köpte internt... där hade det väldigt liten betydelse för prismekanismen om man hade beställar-utförarmodellen eller inte. Då åstadkoms eller sattes priset i praktiken på samma sätt som man tidigare hade kalkylerat budget. Men det var en jätta skillnad där man hade externa entreprenörer inne, som man slogs mot konkurrensmässigt. Konkurrensen hade stor effekt och kommunen lyckades pressa kostnaderna i flera verksamheter med hjälp av konkurrensen. Sen hör ju till saken att vi kunde konstatera att konkurrenterna hade inte särskilt låga kostnader så att det var ju ganska ofta som de slogs ut av interna bud.

Avsaknaden av en riktig marknad ses av många som en viktig orsak till varför beställar-utförarmodellen inte fungerade:

Väldigt många har försökt att applicera affärsverksamhet på kommunal verksamhet. Det tror jag är dumt därför att man måste se till att prisbildningen och marknadskrafterna rör sig i verksamheten först innan man kan applicera affärsekonomiska synsätt i en kommunal verksamhet. Jag tror nämligen att det fundamentala i beställar-utförarmodellen - att man bara skulle beställa verksamhet som produceras på en frisk marknad med hjälp utav modellen - skulle vara jättebra. Jag tror att en normal marknadsekonomi fungerar. Men det är inte marknadsekonomi på huvuddelen av det kommunala området. Och det är därför som den inte fungerar där, kan man säga.

De kommunala utförarna har inte, i det nuvarande läget, samma konkurrensmässiga förutsättningar som externa entreprenörer: en kommun kan inte, t ex, konkurrera utanför sina egna gränser. I upphandlingssituationer är privata utförare mindre utsatta eftersom missade möjligheter kan kompenseras med uppdrag i andra kommuner. Dessutom är det ofta svårt att jämföra kommunal produktion med extern produktion.

Att tro att man kan gå in medan man sitter med kommunal drift i full blom och att sen tro att man har korrekta kalkyler och så där.... upphandla från externa entreprenörer och säga "nu skall ni få konkurrera med den interna

verksamheten". Det blir fel, va! Den interna verksamheten är väldigt svårt att särkalkylera så att man verkligen får med alla kostnader. Ta t ex bara en sån sak som investeringar: hur skall du räkna med dem? Kostnaderna för kapital... som ett marknadsorienterat företag måste ha men som en kommunal organisation kan strunta i eftersom kapitalet ändå rinner in, bit för bit, via skattsedlarna. Och rinner det inte in tillräckligt mycket så är det bara att stänga lite utav verksamhetskvarten. Det alternativet finns ju alltid.

De intervjuade har, genom sina erfarenheter av olika modeller och reformer, bildat sig uppfattningar om möjliga framtida lösningar för kommunen. En ökad marknadsmässighet, tillämpad på rätt sätt och med hänsyn till den offentliga, skattefinansierade verksamhetens särart kan ge kommunen många fördelar. Några ser konkurrensutsättningen som en tillfällig lösning i väntan på en riktig marknad. Den kommunala produktionen borde, enligt en respondent, skötas av flerkommunägda bolag som jobbar mot så många kommuner som möjligt utanför de egna gränserna:

Företag... kommunala företag som har bara en kommun som ägare - det är ju ett skämt! Därför att där spelar det ingen roll om de opererar på utdelningssidan eller inte. Men har man många kommunala ägare eller flera kommunala ägare eller blandat ägarskap mellan kommunala ägare och privata ägare - då blir det riktiga företag med en riktig affärsekonomi.

Effektiviseringsförsöken under beställar-utföraråren, t ex personalneddragningar, drabbade mest verksamheterna ute på fältet och endast i mindre grad den administrativa personalen. Den ökade fokuseringen på ekonomin kombinerat med rationaliseringar minskade personalens motivation för förnyelsearbete. Det språk som används för att engagera personalen i reformer känns verklighetsfrämmande:

Ja... sen när det här skall utföras, vad blir det då? Det blir ofta de vanliga seminarierna och föredragen och högtravande ord. Många har väldigt svårt att känna igen sig i verkligheten med det här konsultfix-fikonspråket som det ofta blir, oavsett om det är skrivet av en konsult eller inifrån. Man känner inte igen sig när man står där och bäddar sängen på servicehus eller vårdhemmet, man gör inte det. Kommer det då för ofta så tappar det ju trovärdighet. Du läser det men du tar inte in, du lyssnar, du tar inte in. "Låt oss få det här undanstökat så att vi kan gå tillbaka och bädda våra sängar".

Det har därmed också blivit svårare för konsulterna att sälja sitt budskap: upprepade reformer och förändringar har skapat en trötthet i organisationen och minskat tron på olika modellers saliggörande effekter:

Jag får ju drivor med såna här kursinbjudningar och konsultgrejer varje dag. Man slänger dem bara i papperskorgen, man orkar inte ens plöja igenom dem. Klyschorna står ju redan på första sidan. Så åker de i väg. Det är en allmän mättnad. "Konsultrötta" brukar jag säga att vi är. Även om vi inte har använt så mycket konsulter, i och för sig, så är det ju den terminologin och de synsätten som har präglat oss.

Den upplevda tröttheten kan kopplas ihop med en känsla av tomhet, vilshenhet och förvirring efter beställar-utförarmodellens avvecklande, en sorts "ideologisk baksmälla": det finns inga nya mål att sträva efter och det är svårt att mobilisera någon större entusiasm i gränslandet mellan avveckling och nyorientering:

Det är ett utav våra problem, ett politiskt och i viss mån även ett tjänstemannamässigt ledningsproblem att vi har ingen... vi vet inte riktigt vart vi är på väg. Nu kan man ju fråga sig: vet en kommun vart den är på väg och behöver den veta vart den är på väg? Det är naturligtvis mycket, mycket enklare om man kan säga att "det är dit bort vi ska! Nu ska vi formera oss, nu ska vi marschera dit och vi ska avverka de och de etapperna och sen ska vi uppnå nirvana när vi kommer fram!". Men vi har ingenting sånt att peka på i dag, överhuvudtaget. Och det är svårt att överhuvudtaget se vad det, även framöver, skulle kunna bestå i.

Nu, när det återigen har konstaterats att en kommun är en kommun och inte ett företag, kan det vara svårt att hitta nya vägar för förnyelse:

Ett företag kan ju ha ett mål som har med överlevnad att göra: "Vi måste nå en viss avkastningsnivå för annars..." eller nånting sånt. Men det gäller inte för oss. Målet är ju egentligen givet: Vi ska ge kommunmedborgarna den service som de själva beslutar att de ska ha och det ska vi givetvis göra till så låga kostnader som möjligt. Det målet finns ju alltid och har funnits i alla tider. Men som managementidé är det målet naturligtvis lite torftigt, det är inte så klatschigt. Det är så allmänt, så självklart att det inte går att lyfta fram det till någonting som du kan ha en tvådagars konferens om på fjällhotell.

Nu gäller det, enligt de intervjuade, att återigen samla ihop organisationen för ett gemensamt mål, en gemensam kultur och att jämka ihop de olika bilderna till en gemensam uppfattning om en modern, välfungerande kommun. Rester av gamla reformer, idéer och system som finns kvar i de anställdas medvetande och beteende måste "sorteras upp" och kommuniceras för att ett nytt mål skall kunna skapas. Täbys framtid tros handla om de små stegens strategi: att effektivisera organisationen successivt genom bl a nya administrativa rutiner och en ändrad personalbemanning:

För mig är ordet förenkling. Jag tror att när det gäller administrativa rutiner - jag tänker väl särskilt på den ekonomiska förvaltningen - så har vi mycket "overdoing" och att vi kan förenkla det utan att missa i styrning. Ganska mycket. Men vi får se. Man har i regel fel när man försöker sja om framtiden.

Jag bad mina respondenter att sammanfatta hur beställar-utförarmodellen fungerade under de tre åren som den tillämpades. En intervjuperson påpekar att Täby under beställar-utföraråren gjorde besparingar "så stora som vi aldrig tidigare har gjort och inte kommer att kunna göra i fortsättningen heller", tack vare kraven på affärsmässighet, effektivitet och kostnadsänkningar bl a genom personalreduceringar. Det mest positiva med modellen har varit de erfarenheter, kunskaper och lärdomar som kommunen har fått när det gäller analysunderlag och jämförelser, uppföljning, utvärdering, kostnader, effektivitet och kvalitet:

"Jag tycker att det är synd att Täby inte fick fortsätta med någonting som jag tyckte var väldigt... som visade sig innebära en positiv förändring. De anställda började lära sig vad pengar är för någonting, att saker och ting kostar och att ta ett ansvar, ett ekonomiskt ansvar. Man var tvungen att räkna på kostnader och budgetera och prioritera på ett annat sätt. Förut hade man ett anslag och det gällde att göra av med anslaget så att man inte skulle få mindre nästa år."

Modellens kritiker menar dock att kommunen förmodligen skulle ha sänkt sina kostnader i alla fall eftersom andra kommuner gjorde det, oavsett vilken modell som tillämpades. Avtalsskrivandet i samband med upphandlingar lärde kommunen hur kraven beträffande verksamhet och ansvar kan preciseras. Utan beställar-utförarmodellen hade dessa kunskaper inte kunnat erhållas, enligt en intervjuperson. En annan menar att eftersom modellen aldrig tillämpades på ett korrekt sätt är det svårt att uttala sig om fördelar, nackdelar eller lärdomar.

En intervjuperson menar att affärsområdena nästan tog över den gamla nämndrollen när det gällde anslagsstyrning:

... från att tidigare ha haft en anslagsstyrning från nämnden så blev det nästan så att vi hade anslagsstyrning inom affärsområdena vilket gjorde att man tappade väldigt mycket av dynamiken och kraften.

När jag ställde frågan om det, med hänsyn till fördelarna och nackdelarna, var "värt besväret" att införa beställar-utförarmodellen ville en respondent skilja mellan ett

"officiellt" och ett "personligt" svar. Det "officiella" svaret poängterade ökade kunskaper och kraftiga kostnadsminskningar medan det "personliga" svaret blev mer tvekan när det gäller modellens förtjänster:

Det man måste fråga sig är om inte lärdomarna kunde ha inhämtats på något annorlunda, smidigare sätt. Man har lite annat att pyssla med i en kommun än att omorganisera sig själv hela tiden.

Om man ser till vad modellen skulle lösa för problem... ja då var det en bra modell. Men det är alla modeller. Det finns inte en modell som inte löser alla världsproblemen. Men om man sedan ser till vad den faktiskt åstadkom - det är lite svårt att hitta. Visst kan man ta fram en del fördelar men de ligger på ett lågt plan: t ex att vi numera har en bättre uppfattning om vad olika verksamheter kostar. Men det skulle vi kunna ha ändå, det är bara att räkna. Det är en kalkylfråga egentligen bara.

Jag bad intervjupersonerna att även sammanfatta orsakerna till modellens misslyckande: misslyckandet anses bero på en blandning av olika faktorer som inträffade samtidigt, påverkade varandra och fick följd effekter: bl a den nya kommunallagen, de kraftiga besparingskraven, majoritetsskiftet på det politiska planet, förändringar i kommunens infrastruktur, stoppat bostadsbyggande, förändrad informationsteknologisk syn, kundvalsmodellen, Ädelreformen, gymnasiereformen, personkonflikter, personalens minskade motivation ...:

Och allt detta samtidigt! Du förstår vad det blev av det här... det var ju en rätt så rejäl soppa!

*

Man kan säga att beställar-utförarmodellen är en modell som aldrig infördes i Täby, i stället införde man "den nya organisationen". Likväl är beställar-utförarmodellen en modell som aldrig avskaffades eftersom den, trots allt och till viss del, lever kvar:

Vi har ju modellen i viss mån kvar på tjänstemannaplanet för på tjänstemannasidan gick det inte att sno ihop något på några veckor. Tjänstemannaorganisationen är mer komplicerad att ändra, de enheter och människor som ingår i den. Så det finns ett slags tudelning kvar i tjänstemannastrukturen men man är inte hänförd till olika nämnder på samma sätt som tidigare.

DISKUSSION

Som jag nämnde i min introduktion grundar sig resonemangen i detta papper på ett antal dokument och intervjuer. Intervjupersonerna kan omöjligtvis veta och berätta allt som har upplevts, tänkts och sagts om beställar-utförarmodellen i Täby men ger dock en viss bild över de huvudresonemang som har förts kring modellen och dess "uppkomst" och "fall". Respondenternas utsagor påverkas alltid av subjektivitet - likväl som mitt sätt att välja ut och tolka dem är subjektivt.

Det gamla, beprövade sättet att organisera en kommun har inte längre känts attraktivt när marknadsidéerna har fått ett allt större inflytande inom det kommunala området. Kommunerna har velat införa de vinnande koncepten från näringslivet och trott, mer eller mindre helhjärtat, att koncepten löser de problem som kommunerna beskylls för och som de själva upplever sig ha.

Beställar-utförarmodellen i teorin lovade många fördelar:

- ökad konkurrens, affärsmässighet, kundanpassning, mångfald, valfrihet, demokrati
- motverka likformighet och monopol
- flera lokala lösningar, större flexibilitet
- bättre ekonomi och hushållning med skattemedlen, ökad kostnadsmedvetenhet, lägre kostnader, besparingar, låg skattesats
- ökad rationalitet, effektivitet, produktivitet, kvalitet
- renodling av ansvar och uppgifter, decentralisering
- helhetssyn, prioriteringar över verksamhetsgränserna, minskat revirtänkande

Men hur mycket trodde man egentligen på beställar-utförarmodellen i Täby?

Att...

- det går att dra en skarp linje mellan politik och produktion?
- lösningar som fungerar inom näringslivet lämpar sig "rakt av" i en kommunal verksamhet?
- en koncernliknande kommunledning skulle garantera effektiviseringar och besparingar?
- konkurrensen skulle lösa alla ekonomiska problem?

- man smärtfritt kunde växla mellan privata och kommunala ägandeformer?
- beställar-utförarmodellen skulle fungera på lång sikt?

I fallet Täby ville kommunen, trots att den valde att införa en organisationsmodell som var "på modet", samtidigt markera avstånd till andra kommuner som hade infört samma modell. Detta kan kanske tolkas som en vilja att "hänga med i trenden" utan att förlora sin särart. Täby ville inte gå miste om de effektivitets- och kostnadsmässiga fördelar som beställar-utförarmodellen verkade erbjuda, samtidigt som kommunen slog vakt om sin identitet. Det faktum att alla, både tjänstemän och politiker inom de olika partierna, tycks ha varit eniga inför modellens införande är intressant. Inte nog med det - de var även tämligen eniga om att modellen skulle avvecklas!

Överhuvudtaget finns flera intressanta paradoxer i beställar-utförarmodellens införande och tillämpning. Modellen gav politikerna en känsla av maktlöshet: politikerna upplevde att de inte kunde styra verksamheten och delta i besluten på samma sätt som de var vana vid - trots att modellens syfte hade varit att stärka politikernas makt och roll och se till att politikerna fick ägna sig åt politik. Modellen skulle (följaktligen) minska tjänstemännens makt över de politiska besluten samtidigt som den professionella organisationen skulle ges ett större ansvar. Trots intentionerna upplevdes modellen bli "en lekstuga åt tjänstemännen": "tydliga ansvarsförhållanden" blev "diffusa ansvarsförhållanden".

"Ökad demokrati" är ytterligare en paradox. Modellen skulle förbättra demokratin i kommunen men infördes (och avvecklades) i stort sett utan kommunmedborgarnas vetskap och delaktighet. I Täby kunde man inte heller riktigt förklara vad som menades med "ökad demokrati": t ex motiverades nedskärningar i antalet nämnder och förtroendevalda med demokratiaspekter men kom att uppfattas som raka motsatsen. Kommuninvånarnas valfrihet skulle öka när invånarna kunde välja mellan offentliga och privata alternativ: valfriheten blev dock begränsad eftersom många grupper inte klarade av att ta reda på de olika alternativen och jämföra dem med varandra.

Den tredje paradoxen var effektiviseringen av kommunens verksamhet med hjälp av idéer från näringslivet. För att underlätta influensernas framfart skulle produktionsstyrelsen likna en bolagsstyrelse, ha invalda näringslivsrepresentanter och få

ganska fria händer att agera. När produktionsstyrelsen sedan startade sitt effektiviseringsarbete mötte den ett kraftigt motstånd från omgivningen.

*

Företagiseringen i Täby gav positiva effekter men även många uppenbara nackdelar. Vid införandet av dylika "modemodeller" måste det tydligen noggrannare avvägas om förändrade regler, rutiner och tillvägagångssätt verkligen leder till förbättringar eller om de eventuella negativa sidoeffekterna blir för påfrestande. Trendiga modeller och "allmänt kända idéer" blir inte automatiskt "allmänt accepterade idéer".

När en införd organisationsmodell misslyckas skyller man ofta på bristande information, förankring och utbildning. Men kan man informera, förankra eller utbilda bort modellens strukturella och funktionella brister eller andra, t ex kontextuella faktorer? Har inte misslyckandet snarare med våra föreställningar att göra: utfallet motsvarar inte våra förväntningar som, i sin tur, grundar sig på föreställningar om hur någonting (t ex en beställar-utförarmodell, en produktionsstyrelse eller en effektiv kommun) skall vara? Det svåra i sammanhanget är att ett till synes enigt beslut om införandet av en ny modell ändå alltid handlar om de inblandade personernas sinsemellan olika föreställningar, förväntningar och syften. Jag avslutar med ytterligare ett talande citat...

Det är så här med alla modeller som införs, av olika slag... jag börjar bli för gammal nu... Jag har varit med några gånger, med målstyrningar och nollbasbudgeteringar och servicesatsningar och alla möjliga... kommunaldsreformer. Det har varit en hel del såna här saker sen början av åttiotalet. Och kännetecknen för alla de förändringarna är ju att de allihop löser precis samma sak: de löser demokratifrågan, inflytelsefrågan, ekonomiaspekterna. Ja, alla möjliga såna här... överhuvudtaget alla ledningsfrågor, styrningsfrågor. Det är precis samma budskap som kommer med varje ny modell. Och nu är det kvalitet som gäller och satsning på kvalitet ger precis de här effekterna också: det blir rationellare, det blir mer demokratiskt och det blir tydligare ansvar. Det är bara att rabbla upp igen. Det är en sak vad retoriken säger att modellen skall lösa, sen vad verkligheten är ... Den här skulle då lösa en demokratisk aspekt, nämligen att den skulle frigöra de förtroendevalda. Men blev det så?

KÄLLOR:

INTERVJUER:

- Isidor Andersson, f d vice ordförande i produktionsstyrelsen. 1995-09-07
- Birgitta Felixon, kommunstyrelsens vice ordförande, kommunalråd (m), ordförande i barn- och grundskolenämnden. 1995-06-19
- Bo Gustavsson Grip, kommunalråd (s). 1995-06-21
- Kerstin Halldin, planeringschef, f d chef för kommunstaben. 1995-06-27
- Sven-Ingvar Karlsson, chef för kommunstaben. 1995-06-27
- Lars Werner, f d ordförande i produktionsstyrelsen (m). 1995-09-05
- Claes Zetterberg, f d chef för kommunstaben. 1995-09-06

DOKUMENT:

- (2) "Översyn av Täby kommuns struktur". Kommunstaben. 1990-10-25.
- (3) "Ny nämndorganisation för Täby kommun 1992". Förslag. 1991-11-11.
- (4) "Översyn av kommunens organisation, nämndorganisation". Protokoll. Kommunfullmäktige. 1991-11-21.
- (6) "Projekt Torg. Organisationsöversyn Täby kommun. Sammanfattning av översyn och utredningar t o m augusti 1991"
- (9) "Översynsutredningen. Slutrapport. Augusti 1994" Täby kommun. Claes Zetterberg. 1994-08-22.
- (10) "Översynsutredningen och rapport om beställar-/ utförarorganisation i Täby kommun". Tjänsteutlåtande. Kommunstaben. 1994-08-22.

DOKUMENT SOM INTE ANVÄNTS AKTIVT I TEXTEN:

- (1) "Översyn av Täby kommuns struktur".
Protokoll. Kommunstyrelsen. 1990-11-22
- (5) "Översynen av Täby kommuns organisation. Varför, vad vill vi uppnå och var står vi idag?". Henrik Westman. September 1991.
- (7) "Täby kommun - Framtida produktionsorganisation."
Protokoll. Produktionsstyrelsen. 1992-06-16.
- (8) "Kommunstabens nya organisation".
Protokoll. Kommunstyrelsen. 1992-05-07.
- (11) "Nämndorganisation från den 1 januari 1995"
Protokoll. Kommunfullmäktige. 1994-12-08--1994-12-15.
- (12) "Kommunens tjänstemannaorganisation fr o m 1995"
Protokoll. Kommunfullmäktige. 1994-12-08--1994-12-15.
- (13) "Översynsutredningen och rapporten "Beställar-/utförarorganisation i Täby kommun" mm." Protokoll. Kommunstyrelsen. 1995-04-06
- (14) "Riktlinjer för upphandling i konkurrens".
Kommunstyrelsen. 1994-09-29.

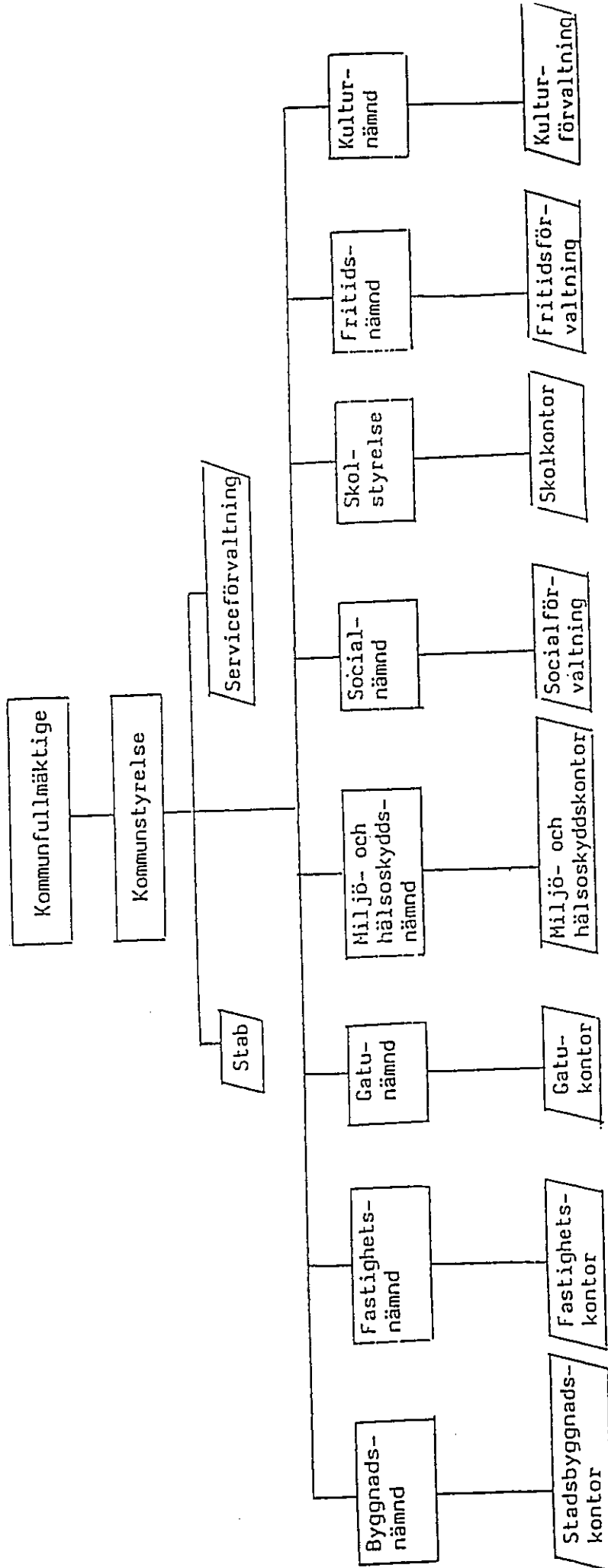
INTERVJUGUIDE:

Införandet av BUM:

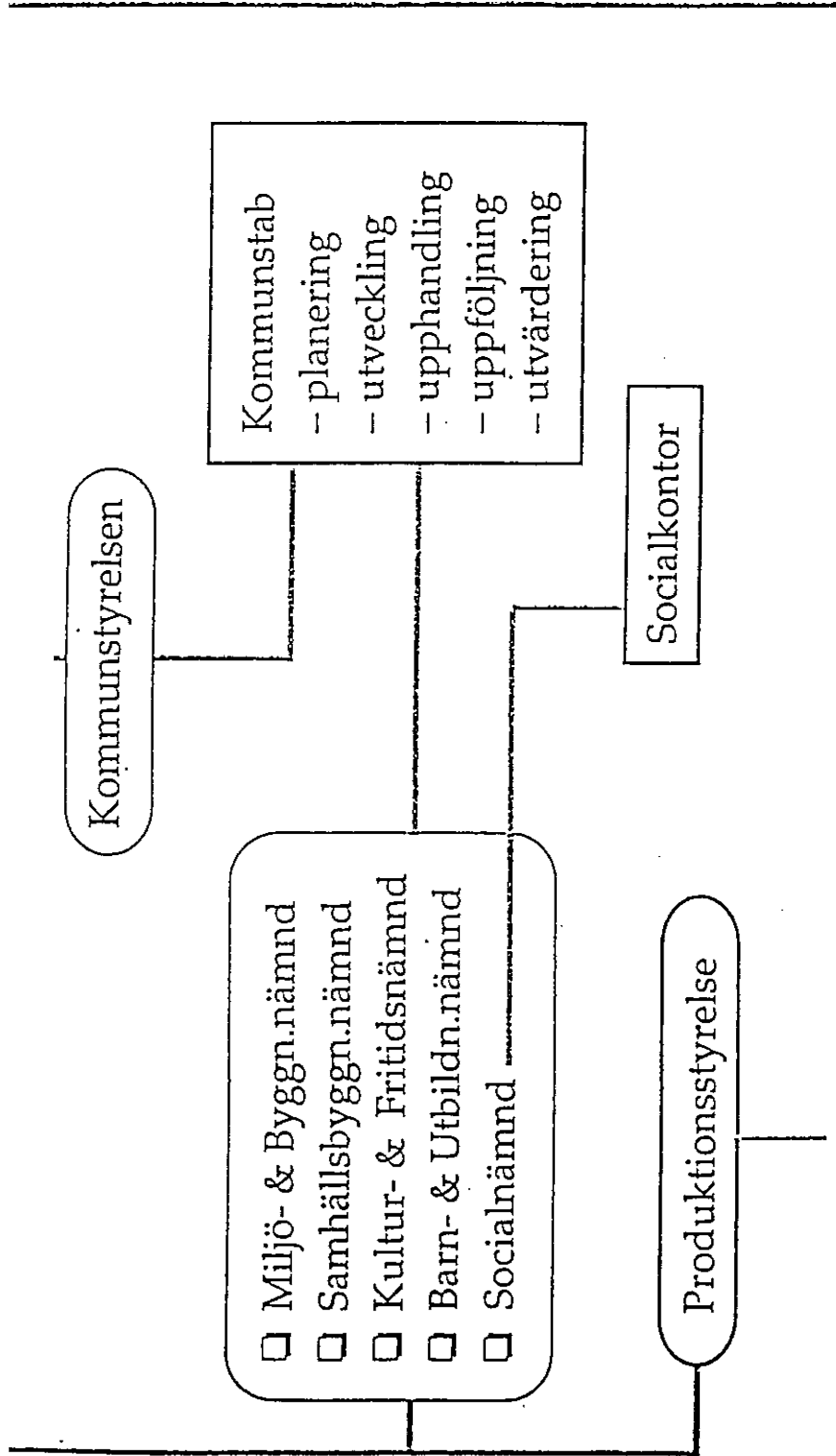
1. När började ni tala om att införa BUM? Varför?
2. Hur resonerade ni?
3. Hur verkade BUM?
4. När och hur infördes BUM (successivt, rakt av, delvis, helt...)? Varför?
5. Hade ni några förebilder för införingsarbetet?
6. Hur såg politikerna resp. tjänstemännen på BUM och dess införande?
Fanns det skillnader mellan de olika partiernas syn?
7. Vilka var BUMs förespråkare resp. motståndare? Hur resonerade de?
8. Vad ansåg kommuninvånarna?
9. Hur fungerade BUM över tiden inom de olika sektorerna?

Avvecklandet av BUM:

10. När började ni tala om att avveckla BUM? Varför?
11. Hur resonerade ni?
12. Hur var avvecklingsplanerna?
13. När och hur avvecklades BUM? Varför så?
14. Hade ni några förebilder för avvecklingsarbetet?
15. Hur såg politikerna resp. tjänstemännen på BUMs avvecklande?
Fanns det skillnader mellan de olika partiernas syn?
16. Vilka var avvecklandets förespråkare resp. motståndare?
Hur resonerade de?
17. Vad ansåg kommuninvånarna?
18. Hur ser du på BUM? Modellens fördelar resp. nackdelar?
Har din syn förändrats över tiden?
19. Anser du att det var "värt besväret" att införa BUM?
20. Hur ser kommunens framtid ut? Nya modeller på gång?



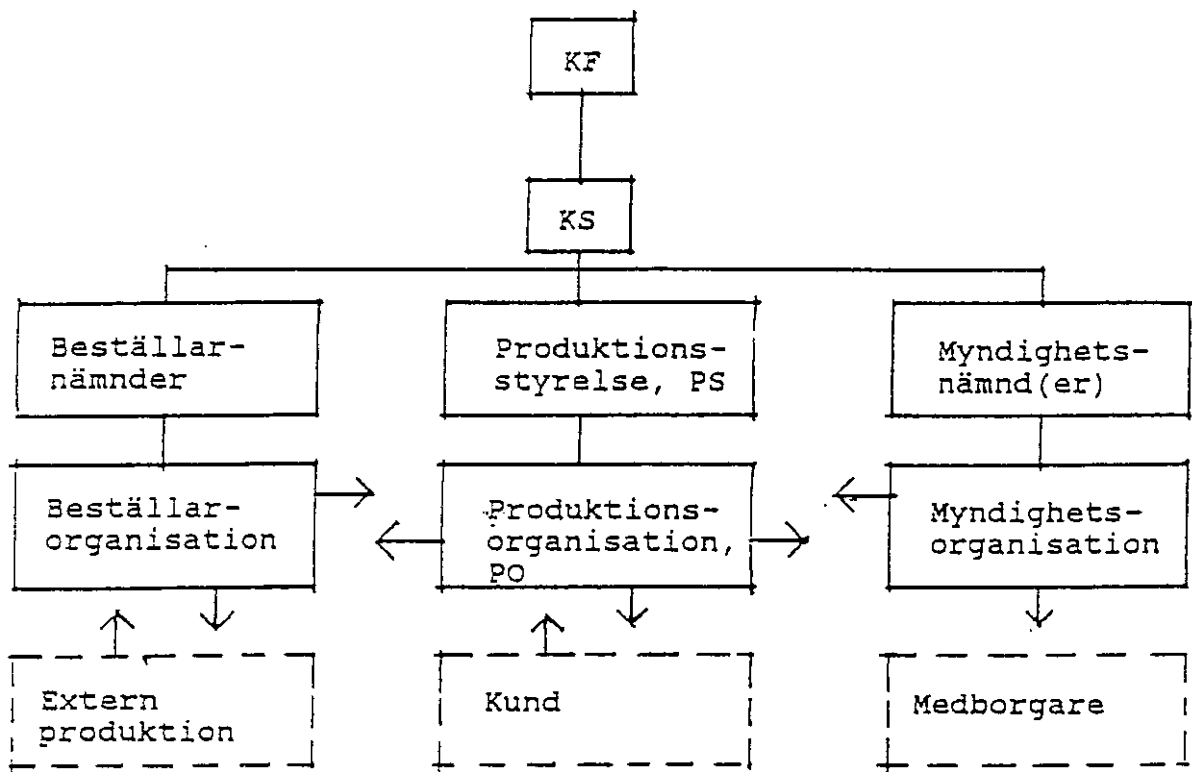
"TABYS NÄMNDREORGANISATIONS FÖRE BESTÄLLAR-LÖSFÖRAR-MODELLENS INFÖRANDE (TRADITIONELL, SEKTORIELL STRUKTUR)"



EGEN REGI VERKSAMHET	VERKSAMHET I PRIVAT DRIFT	KOMMUNALA BOLAG
med resultatenheter		
<input type="checkbox"/> Teknik (5 re) <input type="checkbox"/> Utb/Kultur/Fritid (33 re) <input type="checkbox"/> Äldre- & Handikappoms. (7 re) <input type="checkbox"/> Barnomsorg (13 re) <input type="checkbox"/> Konsult & Service (8 re)	Ex: - daghem - skolor - gruppboende - friluftsanlägg.	Täby Energi TFAB NFAB Täbyhus

BESTÅLLAR - UTFÖRARE DRÖMANSATION

Organisationsstruktur

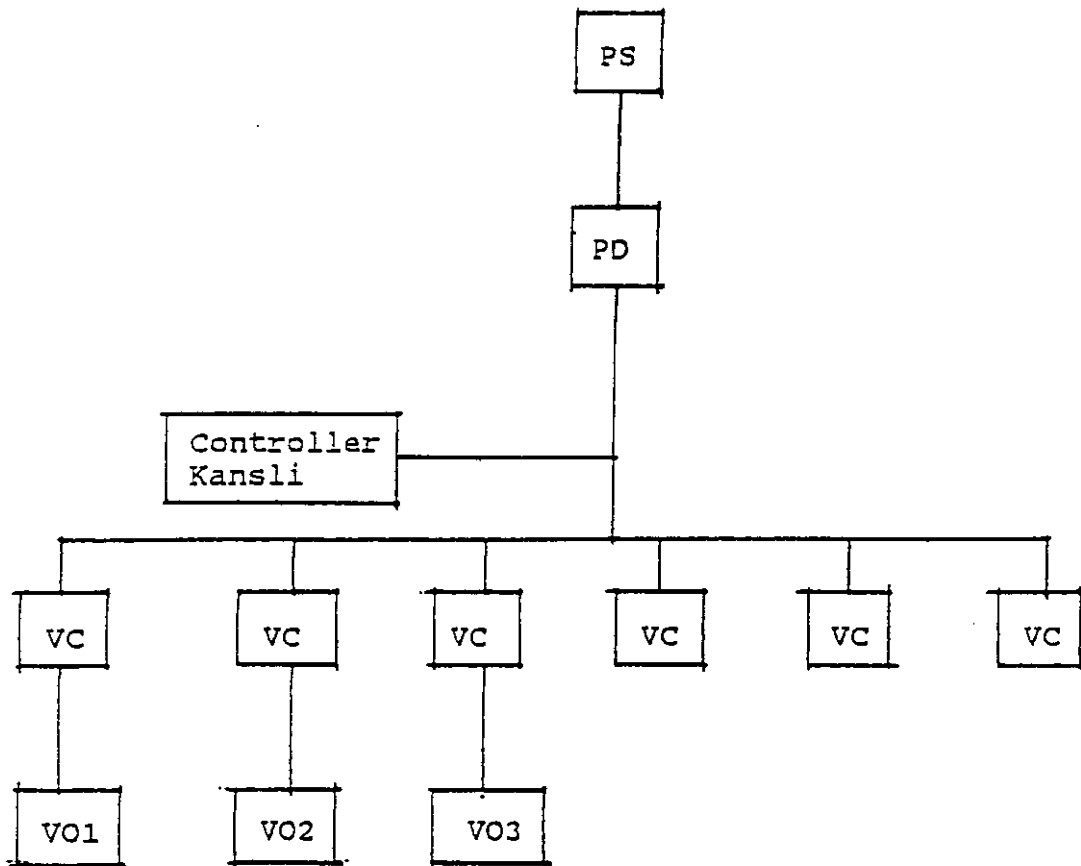


I delrapport, projekt C, diskuteras alternativet att förelägga myndighetsutövningen till beställarnämnderna.

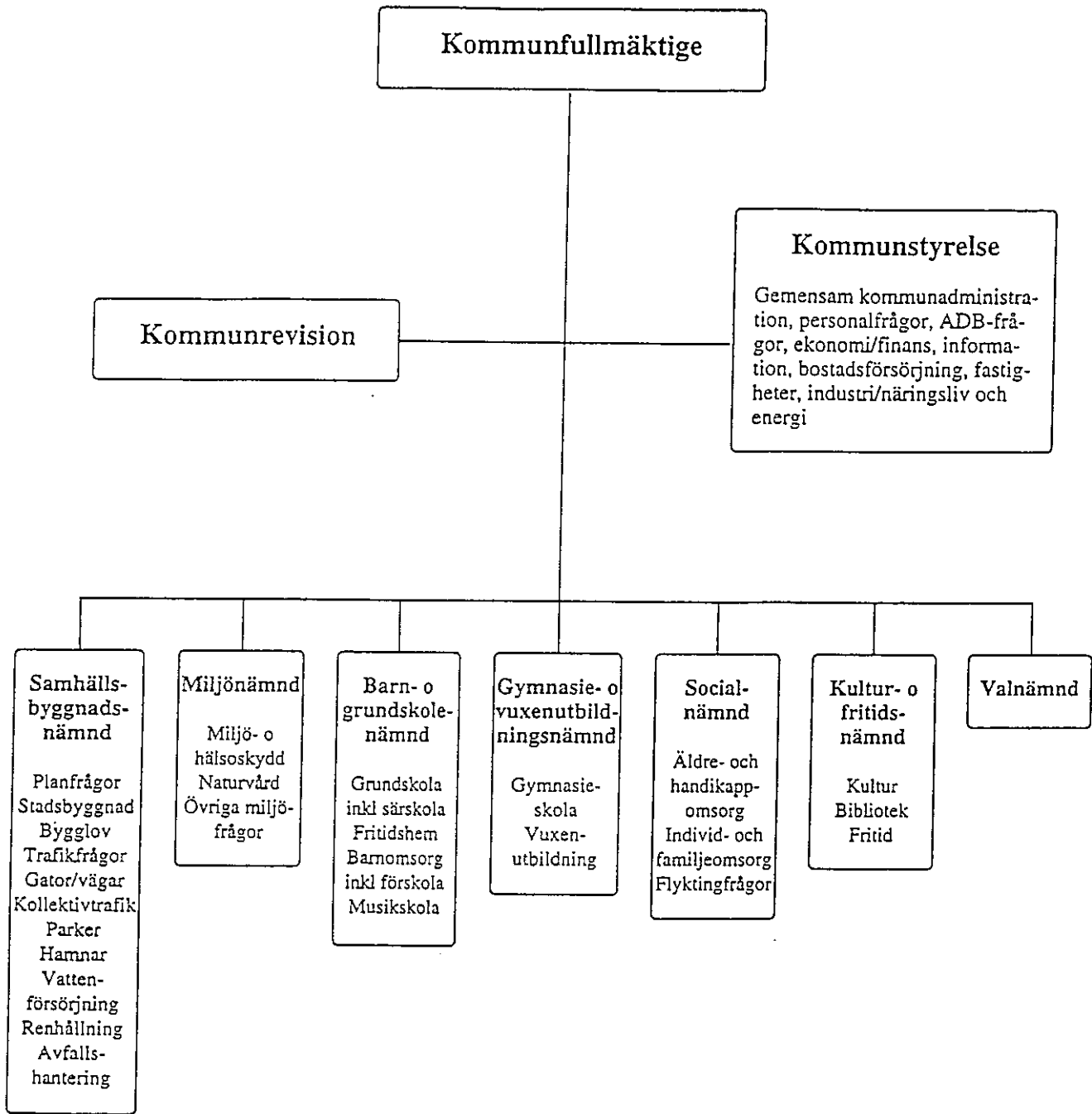
Produktionsorganisation

3

Produktionsorganisationens struktur (PO:s) framgår av följande schema



1995 = EFTER BESTÄLLAR-
UTFÖRBAR MODELLENS
AVVECKLANDE



- Kommunstab
- Konsult och service
- Affärsområde Teknik
- Verksamhetsområde Barnomsorg
- Verksamhetsområde Utbildning kultur fritid
- Verksamhetsområde Äldreomsorg
- Socialkontor

- KOMMUNALA BOLAG
- Täby Energi AB
 - TF AB
 - KF AB
 - NF AB
 - Täbyhus AB

Skrifter från SCORE

Böcker:

- Ahrne, Göran, Roman, Christina och Franzén, Mats, 1996. *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal.* Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Fernler, Karin, 1996. *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Furusten, Staffan, 1996. *Den populära managementkulturen - om produktion och spridning av populär "kunskap" om företagsledning.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Henning, Roger, 1996. *Att följa trenden - aktiva och passiva kommuner.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Kjær, Peter, 1996. *The Constitution of Enterprise. An Institutional History of Inter-firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing.* Stockholm: Stockholm University, Department of Political Science.
- Stråth, Bo, 1996. *The Organisation of Labour Markets. Modernity, culture and governance in Germany, Sweden, Britain and Japan.* London: Routledge.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin, 1995. *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv.* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Papakostas, Apostolis, 1995. *Arbetarklassen i organisationernas värld: en jämförande studie av fackföreningarnas sociala och historiska förutsättningar i Sverige och Grekland.* Stockholm Studies in Sociology N.S. nr 2. Almqvist & Wiksell International.
- Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin, (red), 1995. *Från sanningssökande till*

styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Ahrne, Göran, 1994. *Social Organizations. Interaction Inside, Outside and Between Organizations.* London: Sage.

Jacobsson, Bengt, 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting,* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Premfors, Rune, Jonas Sandqvist och Marika Sanne, 1994. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm.* Stockholm: Carlssons.

Brunsson, Nils & Olsen Johan, P., (eds), 1993. *The Reforming Organization.* London: Routledge.

Rothblatt, Sheldon & Wittrock, Björn, (eds), 1993. *The European and American University Since 1800: Historical and Sociological Essays.* Cambridge University Press.

Wallin, Gunnar, Wittrock, Björn & von Sydow, Björn, (red), 1993. *Politikens väsen. Politiska institutioner i den moderna staten..* Stockholm: Tidens förlag.

Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund (red) 1992. *Marknadens makt.* Stockholm: SNS Förlag.

Forssell, Anders, 1992. *Moderna tider i Sparbanken.* Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jansson, David, 1992. *Spelet kring investeringskalkyler. Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna.* Stockholm: Norstedts.

Pedersen, Ove Kai, Andersen, N.Å., Kjær, Peter och Elberg, J., 1992. *Privat politik.* Köpenhamn: Samfundslitteratur.

Artiklar och bokkapitel:

- Ahrne, Göran, 1996. Sociologi och förvaltning. *Fem forskare om förvaltningen*. Stockholm: Statskontoret. S. 118-134.
- Ahrne, Göran, 1996. Civil Society and Civil Organization. *Organization*, vol. 3, nr. 1, s. 109-120.
- Brunsson, Nils, 1996. Managing Organizational Disorder. In Warglien, M. and Masuch, M., (eds), *The Logic of Organizational Disorder*. Berlin: De Gruyter.
- Fernler, Karin, 1996. Pluralisme et homogénéité: les effets de la dérégulation des municipalités suédoises. *La lettre du Management Public*, No. 4.
- Forssell, Anders och Jansson, David, 1996. The Logic of Organizational Transformation: on the Conversion of Non-Business Organizations. In Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds), *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter.
- Furusten, Staffan, 1996. The Creation of Popular Management Texts - On Ideological Rhetoric in the Creation of Managerial "Knowledge". In Alvarez, J. (red), *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge*. London: McMillan.
- Furusten, Staffan, 1996. "Let's go beyond the Myths of Management". In Elfring, T., Siggard-Jensen, H. & Money, A., (eds), *Theory-building in the Business Sciences: Papers from the second EDAMBA summer school*. Köpenhamn: Handelshögskolans förlag.
- Furusten, Staffan & Kinch, Nils, 1996. Scandinavian Management, Where are You? In Jönsson, S., (ed), *Perspectives on Scandinavian Management*. Göteborg: GRI.
- Garsten, Christina, 1996. The Double-Dealing of Rhetoric - an Anthropological Perspective on the Dynamics of Organizing in the Public Sector. In Bugra and Usdiken, (eds), *State, Market and Organizational Forms*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Henning, Roger & Ramström, Dick, 1996. Aldaris och Saku - privatisering i Baltikum. I Ekvall, G., (red), *Navigatör och inspiratör*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Karin, 1996. Practice, Myths and Theories for Change: The Reconstruction of an East German Organization. *Organization Studies*, vol. 17, 2, pp. 291-309.
- Nilsson, Karin, 1996. From Public to Private? Seven Modes of Constructing the Privatised

Organisation. In Brusati, L., (ed), *Business, Government and Society - Proceedings of the Second Aidea Giovani International Conference*. Milano: CUEM.

Papakostas, Apostolis, **1996**. Tid, sociala rum och arbetarrörelsens framväxt. En jämförelse mellan Sverige och Grekland. *Arkiv*, nr 67/68, s. 51-88.

Premfors, Rune, **1996**. Folkomröstningar och europeisk integration. SOU 1996:16 *Förankring och rättigheter*, s. 8-25.

Sahlin-Andersson, Kerstin, **1996**. Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields. I Czarniawska, B. och Sevón, G. (red), *Translating organizational change*. Berlin: De Gruyter.

Sahlin-Andersson, Kerstin, **1996**. I styrbarhetens utmarker. I Sahlin, I. (red), *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.

Sahlin-Andersson, Kerstin, **1996**, Innovation genom imitation - om organisationsidéers spridning. I Hård af Segerstad, Peder (red), *Idéer som styr: en antologi om bärande idéer i vetenskap och samhällsdebatt*. Uppsala: IPF.

Ståhlberg, Ann-Charlotte, **1996**. Avtalssystemen ur jämställdhetssynpunkt. SOU 1996:113, del 2, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering, slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén*, s. 179-196.

Tamm Hallström, Kristina, **1996**, The Production of Management Standards. *Revue d'Economie Industrielle*, No 74.

Abiala, Kristina & Ahrne, Göran, **1995**. Privata tjänster och privata känslor. I Lennart G Svensson och Pal Orban (red.), *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur, s. 227-231.

Ahrne, Göran, **1995**. Recension av Trine Schreiber: Forhåbninger og skuffelser i kvindeerhvervene. Kvinnens möde med ny teknologi og organisatorisk forandring. *Sociologisk forskning*, nr 1.

Ahrne, Göran, **1995**. Omvandlingen från individ till samhälle. *Dansk Sociologi*, nr 1,, s. 56-64.

Ahrne, Göran, **1995**. Recension av Björn Hvinden: Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy. *Acta Sociologica*, no 1.

Ahrne, Göran, **1995**. Medborgaren vid det byråkratiska gränssnittet. I Kenneth

Abrahamsson och Ulla Björklund (red.), *Den lilla samhällsdialogen*, Ds 1995:39. Stockholm: Civildepartementet, s. 50-56.

Ahrne, Göran, 1995. Byråkratins paradoxer. *Framtider*, nr.3, s. 8-10.

Brunsson, Nils, 1995. Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. In Bacharach, S. B., Gagliardi, P. and Mundell, B., *Studies of Organizations: The European Tradition*. Greenwich: JAI Press Inc.

Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Political Organizations and Commedia Dell'Arte. *Organization Studies*, vol. 16, 3, pp. 375-394.

Czarniawska-Joerges, Barbara & Jacobsson, Bengt, 1995. Modern politik är ett klassiskt skådespel. *Quid Novo Ledarskap*, s. 168-177.

Garsten, Christina, 1995, Bokanmälan: Ulf Mellström, Engineering lives - Technology, Time and Space in a Male-Centred World. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 1, nr 2.

Henning, Roger och Liljenäs, I., 1995. Den europeiska arkipelagen. *Geografiska notiser*, nr 4.

Jacobsson, Bengt, 1995. Le organizzazioni come oggetto volontario di standardizzazione. Alcune note sulle riforme nel settore pubblico in Svezia. *Rivista Trimestrale Di Scienza Dell'Amministrazione*, Nr 3, s. 5-26.

Jacobsson, Bengt, 1995. Idéer om förvaltning och politik. I Lægheid och Pedersen (red): *Nordiske förvaltningsreformer*. Danmarks forvaltningshøjskole.

Jansson, David och Forssell, Anders, 1995. Ord som fängslar: om kommunernas företagisering. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgång 98, nr 3, s. 346-362.

Nilsson, Karin, 1995. A Theoretical Framework for Constructing a Picture of Privatisation. I Jensen, Hans Siggaard och Elfring, Tom, *European Research Paradigms in Business Studies*. Handelshøjskolens Forlag.

Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Women's Pension in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No. 4, s. 19-27

Ståhlberg, Ann-Charlotte, 1995. Books Review, World Bank: "Averting the Old Age Crisis", Oxford University Press, 1994. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, no 4, pp. 114-116.

Ahrne, Göran, 1994. Recension av Åke Sandberg, et. al. Technological Change and Co-

Determination in Sweden. *Contemporary Sociology*, March 1994.

Brunsson, Nils, 1994. Politicization and 'Company-ization' - on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World. *Management Accounting Research*, 5, s. 323-335.

Fernler, Karin, 1994. Nordisk företagsekonomi - Finns det? *MTC Kontakten*, årgång 9, nr 23.

Meyer, John, W., 1994. Rationalized Environments. In Scott, W. Richard & Meyer, John, W., (eds), *Institutional Environments and Organizations, Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Sahlin-Andersson, Kerstin, 1994. Group Identities as the Building Blocks of Organizations: a Story about Nurses' Daily Work. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 10, nr 2, s. 131-145.

Wittrock, B., 1994. A Prominent Institution of an Unusual Type in 25 Jahre WZB - *Art und Ort der Forschung*. Berlin: WZB, W. Zapf (HRGS), pp. 59-64.

Brunsson, Nils, 1993. Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 18, No. 6 pp. 489-506.

Brunsson, Nils, 1993. The Necessary Hypocrisy. *The International Executive*, Vol. 35(1) 1-9 (January/February).

Jacobsson, Bengt, 1993. Europeisering av förvaltningen. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 96, nr 2. s. 113-137.

Jansson, David, 1993. The Pragmatic Uses of What is Taken for Granted On Project Leaders' Applications of Investment Calculations. pp. 127-140. In Hägg och Segelod (eds), *Issues in Empirical Investment Research*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Kjær, Peter och Niels Åkerström Andersen, 1993. Private Industrial Policy in the Danish Negotiated Economy. In Jerzy Hausner, Bob Jessop & Klaus A. Nielsen (eds), *Institutional Frameworks of Market Economies*. Aldershot: Avebury.

Premfors, Rune, 1993. Policy Analysis. In Clark B & G. Neave (eds) *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.

Premfors, Rune, 1993. Knowledge, Power and Democracy. In Redner, H. (ed) *An Heretical Heir of the Enlightenment. Politics, Policy and Science in the Work of Charles*

Organizing an Extraordinary Building Project. *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 9, pp. 65-78.

Wittrock, Björn, 1992. Discipline and Discourse: Assessment and Outlook Political Science as Project and Profession. In Berndt Biervert and Meinolf Dierkes (eds), *European Social Science in Transition*. Boulder and Frankfurt aM: Westview Press and Campus, pp. 268-308.

Wittrock, Björn, 1992. Policy Constitution Through Discourse: Discourse Transformations and the Modern State in Central Europe with Peter Wagner. In Douglas E. Ashford (ed), *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, pp. 227-246.

SCOREs Rapporter

Redaktör för SCOREs rapportserie: Staffan Furusten, e-post:
staffan.furusten@score.su.se.

SCOREs rapporter kan beställas från SCORE, Eija Sarikka, 106 91 Stockholm,
tel. 08-674 74 12, fax 08-16 49 08, e-post: eija@score.su.se

- 1997:1 Perho, Anne, *Beställar-utförarmodellens uppkomst och fall i Täby kommun*
- 1997:2 Haldén, Eva, *Ett centralt ämbetsverk i omvandling - från Skolöverstyrelsen till Skolverket*
- 1997:3 Mörth, Ulrika, *Policy Diffusion in Research and Technological Development: No Government is an Island*
- 1996:1 Garsten, Christina, *Just-in-time: Flexible Workforce and Professional Integrity*
- 1996:2 Jacobsson, Bengt, *Local Governments and Institutional Change*
- 1996:3 Brunsson, Nils, *The Standardization of Organizational Forms as a Cropping-up Process*
- 1996:4 Premfors, Rune, *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*
- 1996:5 Hart, Paul't & Rosenthal, Uriel, *Crisis Management in Government: Developments in Theory and Practice*
- 1996:6 Brunsson, Nils, *Institutionalized Beliefs and Practices - the Case of Markets and Organizations*

SCORE is a multidisciplinary research center which initiates, conducts and disseminates research on organizational aspects of modern society.

SCORE provides a scholarly environment in which researchers from various disciplines collaborate. SCORE's research is focused on organizational aspects of democracy, public organizations, the state, professions, internationalization, Europeanization, and standardization.

SCORE was established in 1992, as a joint research center, by the Stockholm School of Economics and Stockholm University, following a decision in the Swedish Parliament to promote long-term basic research on the public sector.

* * *



SCORE

S-106 91 STOCKHOLM, SWEDEN;
TELEPHONE: +46 8 674 74 12; FAX: +46 8 16 49 08

SCORE'S HOME PAGE: [HTTP://WWW.SCORE.SU.SE](http://www.score.su.se)

