

Mälardalens högskola
Institutionen för Ekonomi och Informatik
Institutionen för Energiteknik
Box 883
721 23 Västerås

D-uppsats 10 p
Ekologisk ekonomi
2001-04-05

Institutionell teori; Västerås Stad och roller för hållbar utveckling

Författare: Toni Haid

Handledare: Peter Söderbaum

SAMMANFATTNING

- DATUM:** 2001-04-05
- NIVÅ:** D-uppsats i företagsekonomi med inriktning mot ekologisk ekonomi, 10 poäng.
- FÖRFATTARE:** Toni Haid
Skultunavägen 48
722 17 Västerås
021 - 12 48 02, toni.haid@mdh.se
- HANDLEDARE:** Peter Söderbaum
- TITEL:** Institutionell teori; Västerås Stad och roller för hållbar utveckling
- PROBLEM :** Kan institutionell organisationsteori ge en helhetsbild av kommunala organisationer och en översiktlig förståelse av det sammanhang där arbete för uthållig utveckling ingår?
- SYFTE:** Syftet är att presentera institutionell organisationsteori, dels i allmänhet och dels genom att beskriva och i viss mån jämföra några författares sätt att behandla frågan om företagisering och marknadsiering av kommunerna. Syftet är också att diskutera frågan om kommunala roller för hållbar utveckling.
- GENOMFÖRANDE:** Uppsatsen är en litteraturstudie kryddad med exempel från Västerås kommun. Exempelen är tagna från lokalpressen samt via intervjuer med kommunala tjänstemän och politiker.
- RESULTAT:** Slutsatsen är att institutionell teori kan ge en god helhetsbild av kommunala organisationer och en översiktlig förståelse av det sammanhang där arbete för uthållig utveckling ingår. Institutionell teori utgår från ett perspektiv där verkligheten ses som socialt konstruerad. Organisationen samverkar med sin omgivning i allmänhet och med sitt organisationsfält så att organisationens handlingar mer framstår som effekter av vad som är modernt och av de normer som finns i organisationens omgivning än som effekter av ledningens rationella val.
- Genom förändringar av tidsandan sker förändringar beträffande vilken institutionell logik som är dominerande, företagets, förvaltningen eller föreningens. Dessutom förändras tolkningarna av de spelregler som gäller inom varje logik. Ett par figurer som kan användas för att förstå samverkan mellan institutionell logik, rationalitet, för givet tagna mål och olika kommunala roller presenteras. Roller för uthållig utveckling måste gå ihop med rådande institutionell logik och dominerande rationaliteter. Kommunala aktörer kan försöka översätta existerande logiker på nya sätt och på så sätt öka utrymmet för ekologisk rationalitet.

ABSTRACT

Many authors mean there is a need for new roles for municipalities to act in if we want to get the society closer to sustainability. I think there is a big deal of consensus among ecologists in the question of our cultures rights and wrongs but the capacity of the municipal organization is limited when it is about influencing the wrongs. The traditional roles as authority and service-provider must be complemented with new roles in order to influence the lifestyle of the individual and to find new ways of cooperation. The traditional environmental work is focused on reacting when problems come up but how are roles made for acting direct on the drivers behind environmental problems?

My pre-understanding was that municipal work that aims at coming closer to sustainability must be seen in the context of the municipal organization as a whole. The following questions shows the direction for the research: How is decisions made? What are the hidden ideology of the organization? In what ways has the public sector been changed the recent 20 years? In what roles are the municipalities acting today?

The purpose of the thesis is to find a theoretical framework to the understanding of municipal organizations and their roles for sustainable development and to apply the language of the theory on examples from the town of Västerås, Sweden. It is based on a perspective which see our images of reality as socially constructed. As a consequence the new-institutional theory of organizations was chosen. New-institutional theory is a reaction on traditional theory, the actions of organizations are seen as a consequence of the hidden norms in the society, not as a result of rational decisions made by managers.

The way the rational is apprehended in society is socially constructed. The rational is changed over time and there are many different kinds of rationalities applied by an organization. Humans also apply different institutional logic in different parts of society, the parts can be called the market, the public and the informal arena. We know when we move from one logic to another and we know what the rules are to govern our behavior. Without these rules society would be impossible. With the concept of "translating" Latour makes a theory of power. The key of power is to be the one who decide which institutional rules to be used and when. But the Latourian image of power is not mechanical. There is always a need for persons willing to act to sustain the actual power-pattern. With different acting and understanding of the rules by individuals the rules can be changed.

The institutional logic used by the public sector in Sweden has been changed. Today the rules of the market is taking a much bigger space than earlier. Ideals that tell the different parts of the municipal organization to act as companies are spreading and ideals of following written rules are of less importance. By addressing people as customers and with an identity as a company the municipality slowly change the roles of its inhabitants too. The theory shows how the institutional logic of different parts of society are connected and how they influence each other. By having an ideal of effectiveness as the main goal for the municipal organization the idea of democracy is influenced, sometimes democracy itself must be effective and ruled by market rules, calling the citizens customers is one example.

Roles for sustainable development must be compatible with the institutional logic in and outside the organization and with dominating ideas of the rational. In the long run these patterns can be changed but in the short run municipal actors for development must find ways to translate the existing norms in order to expand the area of ecological rationality.

Förord

Tack till er som hjälpt mig i genomförandet av denna uppsats! Min handledare Peter Söderbaum: tack för råd som vidgat mina vyer! Tack Mats Eberhardsson, Eva Friman och Patrik Holmström för konstruktiv kritik och goda råd! Tack till Tom! Tack till er i Västerås stad som givit av er tid för intervjuer och hjälpt till med dokument och information, Västerås stad lever enligt min erfarenhet upp till sin ambition att vara en öppen organisation!

Västerås 01 04 05

Toni Haid

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
1.1 Problemområde	2
1.2 Problemställning	3
1.3 Syfte	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Definitioner	3
1.6 Disposition	3
2 Teoretiska utgångspunkter	4
2.1 Vetenskapens funktion	5
3 Institutionell teori	7
3.1 En socialt konstruerad verklighet	7
3.2 Organisationen och dess omgivning	8
3.3 Organisationsfält och hur förändringar förklaras	12
3.4 Organisationens utbyte med omgivningen	14
4 Företagiseringen av kommunerna	17
4.1 Att producera effektiv service	17
4.2 Spridning av idéer, begreppet översättning	20
5 Att agera för hållbar utveckling	22
5.1 Individens roll	22
5.2 Reformerna får oavsiktliga konsekvenser	25
5.3 Finns det en överordnad institutionell logik?	27
5.4 Kommunala roller för hållbar utveckling	30
6 Avslutning	32
Källförteckning	34

1 Inledning

Idén till den här uppsatsen fick jag från ett projekt där en doktorand från KTH kartlagt kväveflöden i Västerås. Genom att kartlägga flödena, deras storlek och de samhällsaktiviteter som ger upphov till dem skulle projektet ta fram idéer för att angripa orsaken till att oönskade flöden uppstår. Logiken var att åtgärder närmare källan har större förutsättningar till framgång än att försöka ta hand om kvävet då det når reningsverket eller havet. I Varberg har en liknande studie genomförts. Där kom Burström (1998, s 41) fram till att det traditionella sättet att hantera överskottskväve, att bygga ut det kommunala reningsverket, var tämligen meningslöst då nästan 90% av flödet kom via jordbruksmarken och odlingen.

I stora städer är människans konsumtion av proteinrik mat den största drivkraften bakom kväveflöden. Det beror på att man hittills i västvärlden har haft en överkonsumtion av kött, man har ätit mer protein än vad kroppen kan tillgodogöra sig. De proteiner som blir över bryts i kroppen ned till kväve som sedan förs via avloppssystemen till reningsverken och vidare till sjöar och vattendrag. En minskad köttkonsumtion i Västerås skulle alltså minska utsläppen av kväve till Mälaren. Det skulle dessutom få positiva effekter på andra håll. Idag ger nämligen djuruppfödningen upphov till stora mängder gödsel som läcker kväve i olika former till vatten och till luft. Om vi följer produktionskedjan ännu längre bakåt kan vi räkna med att odlingen av det foder som djuren föds upp med också ger upphov till näringsläckage. Jämte hushållens matkonsumtion är våra behov av transporter och energi också viktiga drivkrafter bakom oönskade kväveflöden.

Kartläggningen av kväveflödena och dess drivkrafter visar hur komplexa dagens miljöproblem är. De uppstår inte via stora och tydliga punktkällor utan snarare ur en mängd diffusa källor som är intimt förknippade med vår livsstil. Det som vi gör på en plats ger effekter på andra platser och ofta över hela jordklotet. Wärneryd (1995, s 43) beskriver t.ex. hur tidigare generationers sätt att lösa sina miljöproblem bidragit till både omfattningen av dagens miljöproblem och till att dessa är mer osynliga än tidigare.

1.1 Problemområde

Hur ska en kommun agera för att åtgärda kväveflödena vid källan istället för vid reningsverket? Har kommunen legitimitet att agera för att påverka de drivkrafter som ligger bakom flödena? Drivkrafterna bakom överskottskväve och andra ur naturens synvinkel felaktiga materialströmmar handlar mycket om människors privata val. Om kommunen t.ex. vill påverka vad som ställs fram vid middagsbordet eller hur folk tar sig till jobbet kan man knappast agera i myndighetsrollen, man måste spela på andra strängar. Fredrik Burström menar att kommuner behöver nya roller att agera i. Vid sidan av rollen som myndighet och som producent av service föreslår Burström rollerna som ett gott exempel, som agitator, som en dynamo för förändring och som samarbetspartner. (Burström 2000, s 142)

Vad jag vill försöka förstå är vad det är som gör att en kommun agerar på vissa sätt. Om man som utomstående ska uppleva att en kommun agerar förutsätter det att det inom kommunen finns någorlunda konsensus bland många personer att det är ett bra sätt att agera på och att agerandet tolereras av dem som inte är direkt inblandade. Ju fler personer som är överens desto tydligare föreställer jag mig att agerandet blir. Vad krävs för att en kommun ska kunna agera i roller som har till syfte att förändra vår livsstil? Hur är förutsättningarna idag? Vilka ideal är det som styr verksamheten? Hur agerar kommunen och vilka roller används? Här

finns inte ambitionen att besvara dessa frågor utan jag ställer dem för att visa i vilken riktning jag tror att man bör söka. Uppsatsen är ett försök att skapa en teoretisk förståelse av kommunala organisationer och vad som styr dess handlande, med viss tyngdpunkt på Västerås kommun och roller för uthållig utveckling. Det är en beskrivning av institutionell organisationsteori som kryddats med exempel från Västerås kommun. Avsikten är att via institutionell organisationsteori förstå det sammanhang där arbete för uthållig utveckling ingår.

1.2 Problemformulering

Kan institutionell organisationsteori ge en helhetsbild av kommunala organisationer och en översiktlig förståelse av det sammanhang där arbete för uthållig utveckling ingår?

1.3 Syfte

Syftet är att presentera institutionell organisationsteori, dels i allmänhet dels genom att beskriva och i viss mån jämföra några författares sätt att behandla frågan om företagisering och marknadsiering av kommunerna. Syftet är också att beröra frågan om kommunala roller för hållbar utveckling. I båda fallen utförs syftena med exempel från Västerås kommun.

1.4 Avgränsningar

Enbart skandinavisk institutionell organisationsteori behandlas. Det innebär att andra typer av institutionell teori utelämnas, t.ex. institutionell teori inom ekonomi och statsvetenskap, och att jag inte fördjupar mig i de skillnader som finns mellan olika typer av institutionell organisationsteori.

1.5 Definitioner

Hållbar utveckling: en sådan utveckling där ekonomiska och sociala behov underordnas de krav som ett välfungerande globalt ekosystem ställer.

Arbete för hållbar utveckling: att lokalt arbeta för att förändra de globala och lokala strukturer som är oförenliga med ekologisk hållbarhet.

1.6 Disposition

I kapitel 2 redogör jag för mina teoretiska utgångspunkter och skälen till att jag valt att fördjupa mig i institutionell organisationsteori. Begreppet en socialt konstruerad verklighet och perspektivets konsekvenser för vetenskapens funktion beskrivs samt i kapitel 3 de konsekvenser detta synsätt har för institutionell organisationsteori. Därefter följer en allmän presentation av institutionell organisationsteori och i kapitel 4 en beskrivning och jämförelse av några författares sätt att behandla frågan om företagisering och marknadsiering av kommunerna. (Företagisering och marknadsiering syftar på att man inom den offentliga sektorn infört organisations- och arbetsformer som tidigare var utmärkande för marknaden och företagen.) Parallellt med teorigenomgången tas exempel upp från Västerås kommun för att visa hur begreppen från teorin kan tillämpas.

Vidare diskuterar jag i kapitel 5 frågan om individens roll i organisation och samhälle och om dennes möjligheter att medverka till institutionell förändring. Kapitlets senare del behandlar frågan om huruvida kommunernas förändrade arbets sätt innebär förändring i de roller som kommunerna agerar i.

2 Metod och teoretiska utgångspunkter

I en intressant artikel hävdar författarna att miljöproblemen är så till den grad komplexa att det är relevant att tala om "post-normal science" (O'Connor et al 1996, s 228)¹ De menar att det finns två huvudspår då det gäller vilken räckvidd man tillskriver vetenskapliga förklaringar:

Det ena spåret utgår från att världen är oerhört komplicerad men i princip förutsägbar och möjlig att förklara som om den vore betraktad utifrån av en gudomlig makt. Världen ses som komplicerad men i princip förutsägbar. På grund av praktiska svårigheter såsom tidsbrist, bristande kunskaper och otillräckliga datorer är det emellertid svårt att nå total förutsägbarhet i praktiken. Det andra spåret förkastar idén om den principiella förutsägbarheten utan utgår ifrån att verkligheten uppvisar en gränslös komplexitet på alla nivåer och oberoende av vilket fenomen som studeras. Världen ses som komplex och oförutsägbar även i teorin.

Författarna skiljer i detta senare fall dessutom mellan vanlig och inneboende komplexitet. System som är inneboende komplexa är befolkade av individer utrustade med inneboende drivkrafter som samvete, förutseende och moral, drivkrafter som endast delvis är tillgängliga för vår förståelse. System med vanlig komplexitet kännetecknas av att delkomponenternas drivkrafter är kända.

Idén om att världen skulle vara i princip förutsägbar är för mig förknippad med tanken att den också är möjlig att betrakta utifrån. Min utgångspunkt är att vi tittar på verkligheten "inifrån" där seendet är konstruerat av det sociala och kulturella sammanhang som omger oss. Eftersom den rationalitet som vi använder för att förstå världen är formad av kulturen omkring oss är vår rationalitet begränsad, vi kan t.ex. inte fullständigt förstå och betrakta våra egna föreställningar. Då vi försöker öka vårt vetande utgår vi ifrån de värderingar och de kunskaper som kulturen försett oss med och påverkas också av den för tillfället rådande tidsandan. Därför ansluter jag mig till det andra spåret: ekosystemet är ett komplext och oförutsägbart system och den mänskliga delen av ekosystemet, samhället är ett komplext oförutsägbart system som dessutom är inneboende komplext. Därför är den slutsats som Czarniawska-Joerges formulerat för studiet av organisationer naturlig: "Det är omöjligt att beskriva alla beståndsdelar av en organisation men i praktiken kan vi kanske greppa det som är mest relevant." (Czarniawska-Joerges 1993, s 11, min översättning)

Frågan om uthållig utveckling som uppstår där dessa båda komplexa system, samhället och ekosystemet, möts, besitter en mycket hög grad av komplexitet. Vad kan vi veta om denna komplexitet? Vad har vi att hålla oss till i denna osäkra värld som vi vet så lite om? Leder mer

¹ Idén bakom begreppet "post-normal science" är att vetenskap är ett sätt bland många att skapa verklighetsbilder. Vad som accepteras som sanning bestäms i ett socialt spel där forskare kan ha varierande grader av auktoritet. Därför ska man sträva efter rationella beslutsprocesser snarare än rationella beslut. Med rationell beslutsprocess menas mångsidig belysning av ärenden, ett brett deltagande av många olika slags aktörer och en strävan att skapa ett pluralistiskt klimat.

kunskap till större förmåga att fatta bra beslut? Lidskog (1997, s 132) hävdar att mer fakta om naturen inte leder till bättre kontroll och styrmöjligheter utan till större osäkerhet. Sverker Sörlin uttrycker det såhär: "Ny kunskap är en befriare. Men den är också en ständig källa till oro: vem vet vad vi ska veta i morgon?" (Sveriges Natur 01: 1, s 33) Flera av våra allvarigaste miljöfrågor vilar på vetenskapliga rön samtidigt som tillämpningen av ny vetenskap kan öka riskerna för att nya problem ska komma i framtiden.

Vad är det som styr beslut och verksamhet inom kommunen? Vad är ett bra beslut? Min tanke är att beslut och handlingar alltid framstår som meningsfulla i ljuset av någon slags logik. Alla beslut och handlingar har ett mål och de legitimeras genom vissa värderingar, målet eller värderingen är ofta något som man inte reflekterar över utan snarare tar för givet. Ett rationellt beslut får sin rationalitet genom sambandet med de mål man vill nå och de mål som samhället och vi som individer strävar efter är socialt konstruerade. Vad som är relevanta samhällsmål är under ständig förhandling mellan olika intressen: Varför ska vi sträva efter en uthållig utveckling och vad innebär en uthållig utveckling?

Ett perspektiv där verkligheten ses som socialt konstruerad kan vara lösningen på detta gungfly av osäkerhet, det kan vara en grund för att närma sig frågor om uthållig utveckling. Det kan uppfattas som paradoxalt att något som kan förefalla så relativistiskt skulle kunna utgöra en grund att utgå ifrån men för mig kan tanken på en socialt konstruerad verklighet kombineras med ett biologiskt perspektiv vilket begränsar relativiteten. Med biologiskt perspektiv menar jag att det borde finnas biologiska drivkrafter som gör att det sociala livet fungerar. Det behöver inte vara en motsättning mellan dessa två perspektiv, vi är både sociala och biologiska varelser och kanske behövs då en kombination av sociala och biologiska förklaringar för att nå en bra förståelse av människan. Vi tycker om att skratta och har ett biologiskt behov av det men det som vi skrattar åt är socialt konstruerat. Som biologiska varelser har vi vissa grundläggande behov som jag menar ligger i botten då vi formulerar mål. Människan har ett behov av att accepteras och höra till flokken och internaliserar därför de verklighetsbilder och handlingsmönster som finns i hennes omgivning. Kanske har hon också en grundläggande tendens till lydnad som gör att hon endast ogärna ifrågasätter auktoriteter och befintliga strukturer.²

2.1 Vetenskapens funktion

En socialt konstruerad verklighet innebär att vi konstruerar verkligheten tillsammans och att verkligheten också konstruerar oss. Det finns en slags enhet och ett samspel mellan vår verklighetsuppfattning, oss själva och den värld vi lever i. Därför är det mer relevant att tala om grader av subjektivitet och strävan efter saklighet än om objektivitet (utanförstående). Forskaren kan därför inte göra anspråk på att ge en sann avbildning av verkligheten utan på att ge ett förslag till ett språk bland många andra för att prata om verkligheten. Målet är, som Brunsson uttrycker det i ett resonemang, språkbildning snarare än avbildning. (Brunsson 1981, s 105-107) Kravet att kunna bevisa existensen av de fenomen som språket handlar om ersätts

² En intressant bok på temat är "Lydnad och auktoritet" av Stanley Milgram. Där beskrivs bl a ett experiment där försökspersonerna deltog i tron att det gällde att undersöka sambandet mellan lärande och bestraffning. Av försöksledaren blev personerna tillsagda att bestraffa en fastspänd person (som i själva verket var skådespelare) med elektriska stötar så snart denne inte svarade rätt på vissa frågor. Experimentet gick sedan ut på att ta reda på hur länge försökspersonen skulle lyda försöksledaren, auktoriteten, och fortsätta bestraffningarna med allt starkare ström trots att den fastbundne personen gråtande bad att få avbryta experimentet. De flesta gick mycket långt i sin strävan att lyda och endast ett fåtal protesterade.

av kravet att språket ska ge en poängfull beskrivning av upplevda fenomen. Blomquist citat av March och Olsen uttrycker detta: "...what we observe in the world is inconsistent with the ways in which contemporary theories ask us to talk" (Blomquist 1996, s 24) Upplevelsen av den otillräckliga förklaringsförmågan hos traditionell organisationsteori är ett motiv för March och Olsen att söka efter annan teori. Uttrycket theories ask us to talk visar också på paradoxen att vetenskapen kan tillhandahålla ett språk som är mer eller mindre passande för det som vi observerar samtidigt som det kan vara styrande för sättet att prata om verkligheten och därmed i förlängningen också för observationerna.

Språket är sällan värdeneutralt utan i en viss begreppsapparat ligger det inbäddat ett visst sätt att värdera världen. Sandberg (1999, s 42) ger flera exempel på forskning som visar hur individers beskrivningar av verkligheten är färgade av olika ideologier, av människors specifika kulturella, historiska och språkliga förståelse av verkligheten. Begrepp som problemformuleringsprivilegium och tolkningsföreträde är viktiga. Den utövar makt som kan bestämma dagordningen i samhällsdebatten eller legitimera vissa tolkningar av viktiga frågor. Orden är egentligen två sidor av samma sak eftersom en fråga alltid formuleras utifrån en viss tolkning av verkligheten. Om vissa typer av frågor dominerar samhällsdebatten kommer det att vara styrande för hur verkligheten uppfattas. Många av de styrprocesser som pågår i en organisation kan därför ses som inbäddade i språkbruket.

Vetenskapen kan alltså förse oss med olika språk, verktyg som vi använder för att prata om våra upplevelser. Dessa verktyg kan vara mer eller mindre passande för de syften vi har: att vidmakthålla befintliga maktrelationer eller att ifrågasätta dem. Alvesson menar att den dominerande organisationsteorin har som outtalat syfte att vidmakthålla befintliga maktrelationer. Han sammanfattar kritiken i fyra punkter där jag här presenterar det som jag själv ser som det viktigaste. Organisationsteorin är:

"...av primärt intresse för företagsledare i syfte att göra organisationerna mer effektiva. Det är den dominerande elitens föreställningar och intressen som tillmäts betydelse." Teorin förutsätter att "det råder konsensus om de befintliga målen, samt att organisationer fungerar utifrån en (och endast en) typ av rationalitet. Legitimiteten i rådande maktförhållanden och maktutövning tas för given/.../ Dominans, tvång, manipulation och olika grupper eller klassers förtryck från mäktigare grupper sällan." (Alvesson 1993, s 166-167)

Min egen upplevelse av att läsa grundkursen i organisationsteori var just att den riktade sig till blivande chefspersoner. Följande citat är hämtat från kurslitteraturen: "An organization's structure is the result of several choices that the organization makes about how to control people and resources. Different structures allow managers to control people and resources in different ways, and organizational design is the process that managers use to select the structure that allows an organization to achieve its goals."³ Alvesson menar att denna typ av organisationsteori legitimerar den "dominerande, instrumentella rationaliteten i samhälle och arbetsliv." (Jones 1995, s 127) Citatet från Jones är ett bra exempel på att värderingar och språkbruk hänger ihop och att ett visst sätt att beskriva verkligheten kan legitimera vissa värderingar. De som ska bli chefer ska övertygas om att de *kan* och *har rätt* att styra andra människor och att deras tolkningar av verkligheten ska ha företrädesrätt framför andras tolkningar.

Jag hoppas att institutionell organisationsteori ska ge en annan typ av förståelse av organisationer, en förståelse som snarare utgår från de styrda än de styrande i traditionell mening. Jag har sökt mig till litteratur som jag bedömt som lämplig med utgångspunkt från min förståelse och problemets art. Eftersom jag själv upplever att det är fruktbart att se världen som socialt konstruerad har jag valt att läsa in mig på nyare institutionell organisationsteori som har den utgångspunkten. Parallellt med detta har jag samlat material om Västerås kommun genom att bevaka lokaltidningen, tittat i Västerås kommuns personaltidning och i bolag och förvaltningars årsredovisningar, bevistat några öppna nämndsammanträden samt intervjuat några tjänstemän och politiker.

3 Institutionell teori

Czarniawsk(T.ex. Czarniawska 1996) beskriver de olika typerna av institutionell organisationsteori och hur de skiljer sig åt, litteraturen kallar dem gammal, ny och skandinavisk teori. Den viktigaste skillnaden så som jag uppfattar det tycks vara att ny och skandinavisk institutionalism i högre grad ser världen som socialt konstruerad. Med det menas att omgivningen konstruerar aktörernas för givet tagna sätt att uppleva och värdera världen.

Jag anser att poängen med institutionell teori är att den skiljer sig markant från traditionell organisationsteori. Det är den skillnaden som är intressant så därför ska jag inte beröra skillnaderna inom institutionell teori mer. För den som vill läsa mer om detta rekommenderas kapitel 1 i boken *The new institutionalism in organizational analysis* av Powell och DiMaggio eller Blomquists andra kapitel. För den som redan vet mycket om institutionell teori kan jag säga att framställningen lutar sig på det som i litteraturen kallas ny och skandinavisk institutionalism. När jag i fortsättningen talar om institutionell teori menar jag institutionell organisationsteori vars grund är att världen ses som socialt konstruerad.

3.1 En socialt konstruerad verklighet

Social konstruktionism betonas i nyare institutionell organisationsteori. Røvik kallar det för "A key insight on which all institutional theory is based"(Røvik 1996, s 153). Forsell och Jansson (1996, s 94) framhåller Alfred Schütz som en utgångspunkt för social konstruktionism. Schütz menade att bara en liten del av det som en människa "vet" kan spåras tillbaka till dennes personliga erfarenhet. Större delen av en människas kunskap har därför ett socialt ursprung i den meningen att kunskapen är uppbyggd av material som man blivit försedd med av andra människor som lärare, föräldrar, kollegor och vänner. Jag tolkar det som att Schütz här avsåg medvetet inhämtad kunskap. Sandberg uttrycker det som att "individens sätt att förstå verkligheten inte i första hand är ett resultat av dennes egen unika tolkning av den./.../Istället härstammar förståelsen från den process genom vilken individer internaliserar en socialt konstruerad verklighet där andra redan lever och handlar." (Sandberg 1999, s 51)

Sandberg presenterar det mer som en omedveten process där människan föds och växer in i ett befintligt tolkningsmönster som tas för givet av henne och det är denna syn som jag ansluter mig till.⁴ Uttrycket socialt konstruerad verklighet kan leda tanken till att den fysiska verkligheten inte finns men en sådan idé är inte särskilt konstruktiv, den hjälper oss inte att förstå världen bättre. Den största poängen med att använda perspektivet om en socialt

⁴ För den som vill läsa mer om socialkonstruktionism rekommenderas Berger och Luckman 1966: "The social construction of reality"

konstruerad verklighet finns, menar jag, då man studerar värderingar, trossystem och den mening som tillskrivs olika fenomen. Vår uppfattning om och värdering av verkligheten är bunden till den tid, det sociala skikt och den kultur som vi lever i.

Det sociala livet ger upphov till upprepade handlingsmönster. Handlingsmönstren rättfärdigas i normer och värderingar och blir med tiden tagna för givna och gör att aktörer inte behöver fundera över vad som är lämpligt i varje situation. (Blomquist 1996, s 25) Dessa för givet tagna normer eller mönster kallas i teorin för institutioner. Om man vill framstå som en förnuftig människa följer man de institutionaliserade handlingsmönstren. Den process varunder vissa handlingsmönster blir tagna för givna kallas för institutionalisering. Här inges kanske läsaren intrycket att institutioner är statiska och oföränderliga men de författare som jag studerat tänker sig en kontinuerlig uppbyggnads- och nedbrytningsprocess där det som är taget för givet delvis förändras. Hur fri eller ofri människan är i denna process berör jag i avsnitt 5.1.

Ordet institution kan ses på flera sätt, det som vi i dagligt tal kallar institutioner och som vi förknippar med byggnader och organisationer: museum, skolan, polishuset osv. Även rättssystemet, demokrati, aktiemarknaden och mer vardagliga fenomen som fikapausen, hälsningsceremonin och sammanträdet ses som institutioner. Exempel på definitioner av ordet institution är: "etablerade handlingsmönster med normativt stöd" (Blomquist 1996, s 25), "en uppsättning gemensamma föreställningar om hur verkligheten ser ut och om hur man bör bete sig i den" (Brunsson 1991, s 21) och "symboliska system genom vilka individer och organisationer kategoriserar sina handlingar, skapar ordning i tillvaron, och tillskriver verkligheten mening." (Blomquist 1999, s 45) Institution kan alltså syfta på såväl etablerade vanor och organisationsformer som större sammanhängande teorier och meningssystem. Det kan verka som ett besvärligt begrepp att använda eftersom det tycks kunna beteckna fenomen på så många olika nivåer. Jag anser ändå att det har en stor styrka eftersom det enligt min mening försöker fånga verklighetssyn, handling och mening samtidigt. Vi relaterar inte till en handling utan att samtidigt relatera till dess mening och en handling utförs heller inte utan att ha en viss syn på verkligheten kopplad till sig. Därför tolkar jag ordet så att det består av verklighetssyn, handling och för givet tagna normer tillsammans. Ett institutionaliserat handlingsmönster är meningsfullt för en viss grupp av aktörer därför att det anses uppfylla vissa mål eller vara i enlighet med vissa värderingar och dessa mål och värderingar är tagna för givna.

3.2 Organisationen och dess omgivning

Enligt Czarniawska (1996, s 2) kom institutionell teori som en reaktion på den organisationsteori som beskriver förändringar i organisationer enbart som resultatet av ledningens rationella val och påföljande styrning. Ett bra exempel är som sagt grundboken i organisationsteori: "An organization's structure is the result of several choices that the organization makes about how to control people and resources. Different structures allow managers to control people and resources in different ways, and organizational design is the process that managers use to select the structure that allows an organization to achieve its goals." (Jones 1995, s 127) Denna syn på organisationens utformning som resultatet av chefens rationella val tar institutionell teori avstånd ifrån. Organisationens utformning ses där istället som resultatet av de institutioner, som finns i organisationens omgivning: "Organizations can be said to be institutionalized insofar as their behavior is determined by culturally conditioned rules which manifest themselves in certain routines and which give

meaning to those actions.“ (Brunsson 1993, s 6) Världen ses som socialt konstruerad både på individuell och organisatorisk nivå. Både de val som ledningen gör och den rationalitet som legitimerar valen formas av den kultur som ledningen lever i. Vad som är modernt och legitimt definieras av dess omgivning, av samhället och av den grupp av organisationer som organisationen samverkar med. Institutionell teori betonar på detta vis sambandet mellan en organisation och dess omgivning, organisationen är både skapad och skapare av omgivningen.

Brunsson menar t.ex. att ”organisationen för sin existens är beroende av att det finns vitt omfattande förväntningar om vad en formell organisation är, hur den bör se ut och bete sig, liksom om vad dess omgivning består av.“(Brunsson 1991, s 21) När någon vill starta ett företag finns det färdiga organisationsformer att välja bland, aktiebolag, enskild firma, ekonomisk förening. För var och en av dessa former finns det regler och förväntningar, den organisation som vill kalla sig aktiebolag måste följa de skrivna och oskrivna regler som finns för institutionen aktiebolag. Brunsson fortsätter: “Det skulle vara svårt eller omöjligt att bilda ett företag i en värld där det inte fanns gemensamma föreställningar om vad ett företag är – det skulle vara svårt att veta/.../vilka regler den skulle följa och de som anställdes skulle ha svårt att veta vad som förväntades av dem.“ (Brunsson 1991, s 21)

Det skapas socialt konstruerade och allmänt accepterade föreskrifter för hur organisationer ska se ut, inom vilka samhällssfärer de verkar och regler för samspelet med och inom respektive organisation. (Blomquist 1996, s 42) Gemensamma föreställningar avgör hur en kiosk ska se ut, vilka varor som ska finnas där, vilka öppettider den ska ha osv. Om en kiosk ligger alltför långt från dessa förväntningar får den svårare att accepteras som kiosk. Å andra sidan kan den allmänna definitionen på kiosk förändras genom att en annorlunda kiosk fortlever. Det finns på detta sätt ett växelspel mellan en organisation och omgivningen. Organisationens repertoar av legitima handlingar avgränsas av de förväntningar som finns i omgivningen samtidigt som en kraftfull organisation kan påverka dessa förväntningar. (Czarniawska 1992, s 294) En kommun som förändrar sitt sätt att tala om medborgarna och verksamheten påverkar sin omgivning. Ett byte av vokabulär där orden medborgare, behov och förvaltning ersätts av kund, efterfrågan och resultatenhet gör att tidigare förväntningar blir mer osäkra.

Forsell och Jansson (2000, s 96-97) tänker sig att det finns institutionaliserad kunskap om olika organisationsformer samt inom vilken samhällssfär de verkar inom. Marknaden, det offentliga och informell gemenskap är de grundläggande sfärerna och företaget, förvaltningen och föreningen de grundläggande organisationsformerna. Gemensamma spelregler för hur man uppträder t.ex. som kund, som mötesdeltagare och som chef gör det sociala livet möjligt. Vi vet vad som gäller då vi rör oss från en sfär till en annan. De använder begreppen byggverk respektive byggelement för att skilja mellan institutionalisering på makro och mikronivå och begreppet institutionell logik för att beteckna de regler som gäller inom en viss samhällssfär. De visar sfärerna i en figur, se figur 1.

	Marknad	Det offentliga	Gemenskap
Organisationsform	Företag	Förvaltning	Förening
Huvudman	Ägare	Offentliga huvudmän	Medlemmarna
Syfte	Förränta ägarnas kapital	Verkställa beslut Lag och rätt	Tillgodose det gemensamma intresset
Målgrupp	Kunder	Medborgare	Medlemmar
Relation	Tillfällig	Obligatorisk	Varaktig, frivillig
Utbytesform	Marknadsutbyte	Återfördelning Indirekt demokrati	Återfördelning Deltagande demokrati
Finansiering	Försäljningsintäkter	Skatter	Avgifter/ bidrag

Fig. 1 Tre samhällsfärer och dess organisationsformer

Källa: Egen bearbetning av figur i Forsell och Jansson 2000 s 22

Figuren visar hur varje sektor har sin egen rationalitet: Samma person som kräver extra betalt för sin övertid kan satsa många timmar som ideell fotbollstränare. Ett viktigt mått på aktiebolagets prestationer är dess avkastning på eget kapital men ett motsvarande krav finns inte på polisväsendet. Det är svårt för oss att acceptera att kallas kund av skatteförvaltningen eftersom vi inte väljer att betala skatt. Då vi går till val utövar vi en medborgerlig rättighet, vi shoppar inte. Samtidigt är allt detta egentligen inte självklart, vi kanske visst kan se det som att vi väljer att betala skatt? Är verkligen småföretagarens syfte att förränta sitt kapital? Är marknadsrelationen tillfällig? Både jag själv och Forsell och Jansson deltar här i spelet kring hur dessa regler ska utformas. Genom att vi som aktörer i någon mån kan välja ett visst sätt att tolka t.ex. marknadsreglerna kan vi påverka andra människors tolkningar. Företrädare för neoklassisk nationalekonomi förespråkar en speciell typ av regler och min egen reflektion är att marknads spelregler tenderar att prägla de andra två sfärerna. Genom att använda sitt tolkningsföreträde kan aktörer övertyga om att en viss typ av institutionell logik ska användas. Längre fram behandlar jag Latour som menar att nyckeln till makt ligger i tolkningsföreträdet över dessa spelregler.

Montin (1993, s 249) har en bild där han ritat de tre sfärerna som delvis integrerade. ”De tre huvudsfärena är politik, marknad och lokal gemenskap” skriver Montin dock utan att använda begreppet institutionaliserad kunskap. Jag har ändå valt att nämna honom eftersom även han tänker sig en uppdelning mellan olika samhällsfärer på ett sätt som påminner om Forsell och Jansson.. Resultatet av Montins sätt att se det blir en mer finfördelad bild av organisationsformer och institutionell logik så som visas i figur 2:

Fig 2 Tre integrerade sfärer i samhället



Källa: Montin s 249

Varje sfär överlappar delvis den andra så att det bildas ett centrum i mitten där beståndsdelar av varje organisationsform finns representerad, detta centrum symboliserar kommunen. I kommunen finns exempel på företagsformer som kommunägda bolag, ren myndighetsutövning inom socialtjänsten och föreningsliknande verksamhet inom Agenda 21. Både inom kommunen och i samhället utanför finns organisationer som kombinerar institutionell logik från två sfärer.

En kommun ställs inför kravet att kombinera institutionell logik från alla tre sektorer. En kommun kan ses som rättssystem, som en serviceproducent och som en självstyrande gemenskap. Som rättssystem agerar förvaltningen som relaterar till klienter och krav på likabehandling och rättssäkerhet. Som serviceproducent agerar flera interna bolag och förvaltningar i företagsliknande former. De relaterar till kunder och krav på effektivitet. Kommunen som självstyrande gemenskap relaterar till medborgare och krav på demokrati.

En hastig blick på Renhållningsverkets och Mälarenergis tidningar⁵ ger mig tanken att de utgår från olika sfärens rationalitet då de kommunicerar. Renhållningsverket vill uppmuntra människor att sortera sitt avfall men har egentligen ingen legitimitet att säga hur folk ska ordna sin vardag. De måste vädja till den goda viljan att bidra till ett hållbart samhälle med ett resonemang av innebörden: nu gör vi det här tillsammans trots att vi inte får betalt för det, vi måste tänka på framtida generationers miljö. De riktar sig till den ansvarskännande medborgaren, inte till kunden. Mälarenergis tidning berättat allmänt om företaget och budskapet går ut på att slå an företagets kärnvärden: kompetens, tillförlitlighet, lyhördhet och närhet. Vi uppmuntras till att köpa elberoende produkter (så att bolaget ska kunna sälja mer

⁵ Renhållningsverket är Västerås kommuns bolag som sköter sophämtningen. Mälarenergi ägs av kommunen och säljer vatten, el och värme.

el?) samtidigt som information om bolagets energirådgivning ges. Tidningen riktar sig till oss som kunder. En risk som Forsell och Jansson ser med företagiseringskulturen är att förvaltningar och bolag uppmuntras till att agera för sitt eget bästa utan att se till helheten och det går att tolka ovanstående så. Kan Renhållningsverket och Mälarenergi samarbeta kring sin utåtriktade verksamhet? De har ju ändå vissa gemensamma mål, ett rent slam t.ex.

Det här sättet att separera olika delar av samhället bör även det ses som en social konstruktion. Forsell och Jansson citerar Raadschelders som menar att det för 200 år sedan inte fanns några gränser mellan det privata och det offentliga: "Inte bara var de stora handelskompanierna kontrollerade eller reglerade av regeringen utan genom skrånna kontrollerades även småskalig handel och tillverkning." (Forsell och Jansson 2000, s 121) Sjuttonhundratals-människan levde i en annan värld än vi. Idag tror jag att vi är vana vid att använda olika typer av rationalitet i olika sammanhang, så vana att vi inte reflekterar över det. Som individer agerar vi i olika roller t.ex. som medborgare, som förälder, och som konsument, vi rör oss mellan olika sorters institutionell logik. Vi är politiska och ekonomiska personer, som Söderbaum(2000, s 33) kallar det. Det är naturligtvis inte särskilt konstruktivt att som många ekonomer enbart se människan som en ekonomisk varelse och därmed se hennes agerande inom de två icke-ekonomiska fälten ur ett ekonomiskt perspektiv. Samtidigt kan man se det som att den institutionella logiken, spelreglerna inom varje samhällssfär, till stor del föreskriver hur våra roller ser ut. Vi förses med repertoaren av roller av det samhälle som omger oss och frågan är vilket handlingsutrymme vi har att påverka reglerna som säger hur rollerna ska se ut? Hur stora är våra möjligheter att få gehör för alternativa tolkningar av institutionella spelregler? Min första tanke är att den som ska kunna påverka spelreglerna också bör ha hög status. För att kunna påverka spelreglerna, måste man då också följa dessa regler? I avsnitt 5.1 återkommer jag till frågan om individens roll i organisationen.

3.3 Organisationsfält och hur förändringar förklaras

Organisationsfält är ett annat begrepp som används för att beteckna en organisations omgivning. Här ovan har jag diskuterat omgivning i allmänhet, ordet organisationsfält syftar på omgivning i en snävare bemärkelse. Schwarz (1997, s 31) beskriver det ungefär på följande sätt: De organisationer som ingår i fältet kan vara verksamma i samma bransch och beroende av varandra som kunder, konkurrenter eller leverantörer. I fältet ingår också myndigheter och massmedia, alla organisationer som är relevanta för varandra. Genom sitt samspel med varandra utvecklar de ingående organisationerna mönster och regler, institutioner, och de anpassar med tiden sina verksamheter efter dessa nya institutioner. Inom fält utvecklas gemensamma föreställningar om vad som är rätt och fel, modernt och omodernt. (Sahlin-Andersson 1996, s 73) Detta gör att organisationerna tenderar att likna varandra alltmer, menar DiMaggio och Powell som Schwartz hänvisar till, samlingsbegreppet för detta är isomorfism eller likformning. Likformning sker via tre olika mekanismer: Genom myndighetskrav kan organisationerna tvingas att införa vissa saker. Genom härmning av de företag i fältet som ses som särskilt lyckosamma. Den tredje typen av likformande kraft är den via professionalisering: yrkesgrupper tenderar att arbeta på samma sätt oavsett i vilka organisationer man arbetar. Forsell och Jansson menar att likformningen inom fält överdrivits, det är mer en fråga om hur nära man studerar organisationen: "Den organisation som på avstånd uppfattas som en i mängden av likadana organisationer kan på nära håll te sig helt unik." (Forsell och Jansson 2000, s 110) Ett exempel på likformning för Västerås del är att tekniken för att ta ut vinst med hjälp av s k förlagslån från kommunens energibolag Mälarenergi kom från Eskilstuna (Lars Kallsäby, personlig intervju 0012 14.) Förlagslånet

innebar att en stor del av bolagets eget kapital togs in i kommunkassan och sedan vände tillbaka till bolaget i form av ett räntepliktigt lån. Från början var det tänkt att Eskilstunas energibolag skulle gå samman med energibolaget i Västerås. En av stötestenarna var då att Eskilstuna kommun tog ut stora vinster ur sitt energibolag i form av ränta på förlagslån och att Västerås inte gjorde det. Affären blev inte av men diskussionerna hade gjort det lättare att bryta med självkostnadstraditionen i Mälarenergi. Nu har även det kommunala bostadsbolaget Mimer fått ett förlagslån med tillhörande avkastningskrav. (Luttrop VLT 01 01 11)

Sahlin-Andersson (1996, s 73) behandlar fältets betydelse för en organisations identitet. Tillhörighet till en grupp av organisationer ger mening och ordning inom den enskilda organisationen. När organisationen jämförs med en ny och annorlunda grupp kommer dess identitet att förändras och dess problem blir sedda mot bakgrund av den nya jämförelsen.

Rövik förklarar förändringar inom organisationer och inom deras fält som en strävan att följa modet. Mode, menar Rövik, är en social process som i viktiga avseenden är stabil men som ändå kontinuerligt producerar förändring. Att aktörer är känsliga för modeaspekter kan förklara varför organisationer omorganiserar sig innan den föregående omorganisationen genomförts till fullo. Reformerna och förändringarna införs därför att det finns ett egenvärde i att förändras, det är värdefullt att ha en identitet, både internt och externt, som en organisation som följer med sin tid. Rövik menar att mode är en paradoxal process som visar på spänningen mellan "a desire to be like the others and a desire to be unique" (Rövik 1996, s155) De som först genomför en ny lösning vill bli sedda som unika och de som inför lösningen sent är rädda att bli definierade som omoderna. Rövik menar att om man förutsätter att en omorganisation grundades enbart på instrumentell rationalitet är det mycket svårt att förstå hur den analys varpå den första omorganisationen motiverades så plötsligt skulle vara felaktig, ännu svårare är det att förklara varför så många organisationer inför eller avfärdar vissa koncept samtidigt. Det som händer förklaras bättre om man förutsätter att organisationer följer en modelogik. Rövik menar inte att mode är den enda förklaringen till förändringar utan att en rimlig förståelse av fenomenet måste använda flera olika perspektiv samtidigt. Förändring kan t.ex. vara följden av ledningens rationella anpassning till yttre omständigheter och samtidigt är ledningens beslut påverkade av mode. Själv frågar jag mig hur man ska se på begreppet en lärande organisation? Innebär det att reformering och förändring är modernt oberoende av innehållet?⁶

En följd av att reformer genomförs och sedan blir omoderna blir vad Rövik (1996, s 164) kallar multistandardorganisation. Efter varje reform blir något kvar, trots att det är omodernt. Det kan vara i form av tjänster, hela avdelningar, rutiner, tankesätt eller språk hos personalen. Organisationen består därför av fragment från flera olika organisationsmodeller som lagras eller, som Rövik kallar det, sedimenteras, ovanpå varandra. Varje del av kommunen, varje förvaltning och bolag med sina speciella yrkesgrupper ingår i ett delvis unikt organisationsfält där det inom fältet finns föreställningar om vad som är modernt och omodernt. Till detta kommer styrambitioner från toppen av kommunen som påverkar hur förvaltningarna ska arbeta och som också är påverkade av modet.

Forsell och Jansson (2000, s 150-151) använder en tredje typ av förklaring till reformer då de skriver om reformationen av den offentliga sektorn. Förändringen innebar företagisering och

⁶ Vad händer om modeperspektivet på reformer i organisationer blir en allmänt spridd och accepterad sanning? Blir det då modernt att ha en mer återhållsam hållning till reformer? Även om reformer även idag knyts till de praktiska nyttor man vill uppnå blir det en annan situation om man kan knyta diskussionen om reformer till dess betydelse som organisationens identitetsskapande kraft.

marknadisering med den ideala marknadsmodellen som förebild. Den blev möjlig tack vare att synen på den offentliga sektorns uppgift förändrades. Jansson och Forsell menar att det i hela västvärlden kom en våg av nyliberala idéer som förändrade synen på inom vilken av de tre samhällssfärena kommunernas verksamhet hörde hemma. Sfären omdefinierades då uppgiften framförallt sågs som att ge effektiv service och steget från det offentliga till marknaden, från förvaltning till företag sågs då som självklart. Den viktiga förändringen tycks i denna typ av förklaring vara omdefinieringen av uppgiften. Det är en förändring som föregriper och bereder väg för organisationslösningarna.

3.4 Organisationens utbyte med omgivningen

Författarna i den institutionella traditionen betonar kraftfullt att organisationer måste få legitimitet av sin omgivning genom att efterleva de normer som finns där. Brunsson skriver att legitimitet fås genom att "visa upp en överensstämmelse mellan de normer, värden och intressen som organisationen har och de normer, värden och intressen som omgivningen har." (Brunsson 1986, s 19) Jag tänker mig att de styrande väljer (omedvetet?) ut de intressen som de bedömer som viktiga att tillfredsställa. De påverkas av styrkan hos intressena och vad som är modernt i det organisationsfält som de identifierar sig med.

Brunsson (1993, s 9) använder som många andra begreppet decoupling (frikoppling) för att beskriva hur organisationer tillfredsställer förväntningar som strider emot varandra. Czarniawska skriver: "Moderna organisationer legitimerar sig bakom rationalistiska fasader bakom vilka den motsägelsefulla verksamheten döljs" (Czarniawska 1992, s 273) Anledningen till att Brunsson ger en av sina böcker titeln "Den irrationella organisationen"⁷ är nog att organisationer officiellt vill ge sken av att styras av endast en typ av rationalitet men i själva verket styrs av flera samtidigt verkande rationaliteter. En mångfacetterad organisation som en kommun utsätts för starka påtryckningar från omvärlden, där många, ofta motsägelsefulla krav ställs. Som jag beskrivit tidigare ställs kommunen inför krav att samtidigt agera inom tre olika institutionella logiker, som rättssystem, som demokratisk arena och som produktionsplats. Det leder till att man tilltalar medborgaren med olika röster, vilka var och en säger något om hur verkligheten är.

Eftersom kraven ofta är oförenliga tvingas man tillfredsställa eller avspegla kraven på olika sätt. Detta leder till frikoppling, t.ex. mellan prat, beslut och handling. Vissa krav tillfredsställs med prat, andra med beslut och åter andra med handling och det behöver enligt Brunsson (1986, s 33) inte alls vara logik mellan dessa tre instrument. Orden prat, beslut och handling kan föra tanken till att handling alltid är bättre än prat men det finns förstås handlingar som är av symbolisk betydelse på samma sätt som prat kan ha det. Ibland kan man avfärda något som enbart prat men jag tror inte att retorik är meningslös. Det har betydelse att arbetarekommunens ordförande säger att "Västerås ska bli ett föredöme inom miljöområdet" (Teljebäck, VLT 01 02 15) Det är ett uttryck för en ambition vid sidan av Västerås ambitioner att bli "landets populäraste etableringsort" (Västerås målbild för 2013)

Ett exempel på frikoppling för kommunens del kan vara att det finns starka normer för på vilket sätt beslut ska fattas men att affärsmässiga villkor delvis kan stå i konflikt med allmänhetens rätt till påverkan. Kommunens agerande i företagsrollen kommer då i konflikt med kommunens agerande i rollen som självstyrande gemenskap. Beslutsprocessen i

⁷ Brunsson 1985, The Irrational Organization

byggärenden t.ex. är beskriven i lagen. En detaljplan ska ställas ut för att allmänheten ska få tillfälle att ge synpunkter. Synpunkterna arbetas in i en justerad detaljplan som ställs ut ännu en gång innan den antas av byggnadsnämnden och förs vidare till kommunfullmäktige där det slutgiltiga beslutet tas. Den demokratiska processen har till uppgift att garantera allmänheten insyn, debatten i kommunfullmäktige påverkar t.ex. sällan besluten utan har till uppgift att legitimera redan fattade beslut och ge offentlighet till de olika parternas argument. I fallet med detaljplanen för Östra hamnen i Västerås fanns länge ett informellt avtal med fyra mindre byggbolag. De skulle få byggrätten mot att delta i stadens sociala bostadsarbete. Avtalet bröts och förhandlingar upptogs istället med NCC. (Luttropp, VLT 001106) Fördelen med att ge uppdraget till NCC var enligt kommunstyrelsens ordförande Åke Hillman, (Lif, VLT 001230) att de redan äger mark i anslutning till Östra hamnen och därför skulle kunna samordna byggnationerna så att det blev mer effektivt. Lars Kallsäby fp, ledamot i kommunstyrelsen, menar att "Någon pekade med hela handen och gav planerarna direktiv om att NCC skulle ha jobbet och exploateringen skulle inte kosta staden något." (Lars Kallsäby personlig intervju 00 12 14) Fastighetsdirektören upprättade ett optionsavtal med NCC som villkorades med att den demokratiska processen måste få ha sin gång. En svår fråga var hur mycket de synpunkter som kom in via den demokratiska processen skulle få påverka avtalet. (Lars Kallsäby personlig intervju 00 12 14) I VLT kritiserade några arkitekter planprocessen och menade att "ansvaret för det faktiska innehållet i fastighetsnämndens och kommunstyrelsens optionsavtal tycks helt vara delegerat till den icke folkvalde fastighetsdirektören. Det är tydligen han som fattat beslut om avtalstexterna och det är han som bedömt NCC:s förslag i relation till tidigare samrådshandlingar hos byggnadsnämnden." (Björkman, VLT 00 12 11) Om kritiken är riktig är frågan om Östra hamnen ett exempel där den demokratiska och den affärsmässiga processen varit delvis frikopplade.

Frikoppling kan också vara mellan formell och informell struktur, mellan beskrivningar av organisationen som används externt och den som används internt. Det organisationsschema som finns på Västerås kommuns hemsida betonar t.ex. den politiska sidan av organisationen på ett sätt som inte alls motsvarar hur det praktiska arbetet är organiserat. I ett internt schema över hur arbetet med miljöledningssystemet är ordnat finns ett par organ som tycks vara mycket viktiga, Stadsledningsmötet och Plangruppen, och som saknas i schemat på hemsidan.

Några andra strategier som Brunsson (1986, s 29-30) nämner för att hantera inkonsistenser är:

Åtskillnad över tiden

Under vissa perioder tillfredsställs kravet på handling, under andra tillfredsställs kravet på politik. Brunsson är lite oklar med vad han avser med begreppet politik, jag tolkar Brunsson som att han avser prat eller handlingar som är av symbolisk betydelse. Under den politiska perioden avspeglas ett brett spektrum av värderingar men förmågan till handling är liten.

Frikoppling mellan ärenden

Vissa ärenden utnyttjas för att driva politik och andra för att nå resultat

Frikoppling mellan samhällsgrupper

Olika organisationsformer används beroende på vilken omgivning man interagerar med. Ett sätt är att skapa olika organisationer för olika typer av frågor och därmed för olika delar av omgivningen. I Västerås finns ett näringslivskontor som drivs som ett delägt aktiebolag. Genom att man där ingår i ett särskilt fält tillsammans med andra bolag kan man tänka sig att personalen anammar det språkbruk och de ideal som skapar legitimitet inom det fältet. I

broschyrer tryckta på glättat papper betonas kommunens expansionsplaner, flygplatsen, högskolan och teknikbyn. Om man som miljöintresserad person kontakter den agenda 21-ansvarige förväntar man sig att möta en föreningsliknande rationalitet, denne person har många kontakter med föreningslivet och skolas in i ett annat tänkande än de näringslivsansvariga. På återbrukspapper ges den intresserade information om kommunens miljömål, om cykelprojektet och om kommunens källsortering. Den agenda 21-intresserade går inte till näringslivskontoret och företagaren går inte till agenda 21-kontoret. På så sätt kan helt olika rationaliteter avspeglas samtidigt, trots att de är motstridiga.

Frikoppling mellan organisatoriska enheter

Brunsson ser en viktig skillnad mellan organisationer som är anpassade för att handla och sådana som är anpassade för att driva politik men menar att de flesta organisationer måste förena handlingskraft och politik. Vissa delar av organisationen svarar för politik, andra för handling. Även sådana organisationer som man normalt inte förknippar med politik har behov av att visa upp legitimerande prat eller symboliska handlingar. Då det gäller en kommun kan den motsvara kraven på politik och på handling på ett lättare sätt om de politiska och administrativa enheterna är isolerade från varandra, menar Brunsson. Om politiska beslut inte följs av motsvarande handlingar så blir politikernas avspeglingsuppgift lättare eftersom en sådan isolering underlättar inkonsistenta beslut. Om administrationens handlingar är oberoende av de politiska debatterna och istället väljs enligt administrationens preferenser så blir de lättare att genomföra. Politikerna kan hänvisa till de mål som är beslutade för verksamheten och tjänstemännen kan hänvisa till den praktiska verklighetens begränsningar. I Västerås har beställar- utförarmodellen den funktionen, den skiljer politikerna från produktionen och renodlar rollerna. Som medborgare i stan kan jag uppleva detta som problematiskt, vem har t.ex. ansvaret för att våra barns skolgård ser ut som en parkeringsplats, beställarna eller utförarna?

När Brunsson talar om strategier för att hantera inkonsistenser kan det ge intrycket av att strategierna är resultatet av medvetna val, något som planerats av enskilda personer. Jag tror att de istället ska ses som en efterhandskonstruktion av Brunsson, av någon som studerat vad som kommer ut från t.ex. en kommun i form av prat, beslut och handling. Vissa ärenden börjar i formen av prat och slutar i handling medan andra stannar vid prat. Om man i efterhand betraktar resultatet kan de fyra strategier som Brunsson föreslagit användas för att prata om vad som hänt. De bör också ses i ljuset av att organisationer i allmänhet framställer sig som rationella och kontrollerade. Avvikelser och självmotsägelser behandlas officiellt som något ovanligt men i själva verket är kanske motsägelser och paradoxer inom organisationer det normala?⁸

⁸ Czarniawska har skrivit en bok på detta tema: Styrningens paradoxer från 1992

4 Företagiseringen av kommunerna

Om man vill studera en kommun och vad som styr den är det viktigt att fundera över hur dess omgivning har förändrats. Den offentliga sektorn är inte organiserad på samma sätt idag som för 20 år sedan och den allmänna synen på offentlighet har också förändrats. Reformerna är intressanta eftersom de innebar att den offentliga sektorn övertog organisationslösningar och språkbruk som tidigare varit utmärkande för marknaden och företagen. Här ska jag beskriva och i viss mån jämföra några författares syn på dessa reformer.

4.1 Att producera effektiv service

Både Forsell och Jansson (1996, s 113) och Hugemark (1994, s 175) anser att nyckeln till förändringen var att den offentliga sektorns uppgift omdefinierades från att uppnå politiska mål till att vara effektiv i strikt marknadsekonomisk mening. I sin avhandling visar Hugemark hur nationalekonomers syn på samhälle och ekonomi kom att dominera samhällsdebatten under slutet av 80-talet. De får då en hög grad av "autonomi då det gäller att definiera de grundläggande problemen i välfärdssektorn, utan inblandning eller ifrågasättande av "icke-expert" - i det här fallet alla som vill definiera effektivitet på ett annat sätt" (Hugemark 1994, s 172) Boken är mycket intressant som ett exempel på hur en yrkesgrupps syn på samhällsproblem får tolkningsföreträde inom nya områden och hur dess synsätt övertas av andra yrkesgrupper. Hugemark beskriver det som att den stora offentliga sektorn sågs som ett hot mot den ekonomiska utvecklingen och att nationalekonomer började förespråka en begränsning av dess tillväxt. I slutet av 80-talet var den offentliga sektorns påstått bristande effektivitet den givna utgångspunkten i undersökningar som utfördes av expertgruppen för offentliga studier, trots att det saknades empirisk grund för denna påstådda ineffektivitet (Hugemark 1994, s 164-165). Ekonomerna fick sedan tolkningsföreträde då det gällde på vilket sätt man skulle bedöma huruvida man var effektiv eller inte.

Metoden för att bedöma effektivitet förändrades från att bedöma hur väl de politiska målen med verksamheten uppnåddes till att gälla om man var effektiv i en viss marknadsekonomisk mening. Den ideala marknadsekonomiska modellen användes som mall för hur saker och ting borde vara organiserade: "Genom att relatera effektivitetsbedömningen till marknadsjämviktsteorin kan de göra anspråk på att ha vetenskaplig kunskap också om de rätta medlen för att åstadkomma effektivitet." (Hugemark 1994, s 98) Hugemarks argumentation går ut på att visa hur effektivitetsbedömningen liksom gick bakvägen, ekonomerna tittade inte på verksamheten i sig utan hur den organiserades. Det centrala i bedömningen var att studera faktorer som är viktiga i marknadsjämviktsmodellen. Marknadsprissättning, konkurrens och individens möjlighet att själv välja vilken typ av service denne ville konsumera, ansågs som absoluta förutsättningar för att en verksamhet skulle kunna vara effektiv. Marknadsanpassning, främst marknadsprissättning, blir en slags universallösning som ekonomer så gott som enhälligt pläderar för, oberoende av den studerade verksamhetens art. (Hugemark 1994, s148)

I marknadsmodellen speglar priset värdet av de resurser som används för att producera tjänsten. Om tjänsten prissätts kan varje enskild användare ta ställning till om värdet av tjänsten motsvarar dennes betalningsvilja. Om kostnaden för att producera en viss tjänst överstiger betalningsviljan och efterfrågan minskar kan därför resurser frigöras för att producera tjänster som efterfrågas. Problemet med t.ex. skenande sjukvårdskostnader definierades som att patienten endast betalar en mycket liten del av de verkliga kostnaderna, möjligheten för den enskilde att väga konsumtion av sjukvård mot annan konsumtion saknas.

Prissättning sågs som en mer effektiv organisationsprincip än politiskt fattade beslut för att avgöra vilken service som ska produceras: "Ett effektivt resursutnyttjande förutsätter att avgifterna ger konsumenten en korrekt information om den relevanta kostnaden. Härigenom kan konsumenterna för varje enhet av en tjänst jämföra värdet av denna med kostnaden och välja tjänster och kvalitéer därefter". (Hugemark 1994, s 108, citerar Edebalk)

Hugemark (1994, s 152 ff) förklarar ekonomernas intåg på nya arenor med att det skett ett uppbrott från den svenska modellen, ett uppbrott som innebar ideologiska, ekonomiska och organisatoriska förändringar. Nyckeln till detta var att den offentliga sektorns mål omdefinierades: "Den ideala marknadens jämviktsläge ersätter de politiska mål som har formulerats för verksamheterna/.../ Utan detta målbyte är det inte troligt att ekonomkåren skulle ha lyckats etablera sig som välfärdsexperter på det sätt som nu har skett. Om inte målet för verksamheten är effektivitet i marknadsekonomisk mening så har ju ekonomer ingenting alls att hänvisa till då de uttalar sig". (Hugemark 1994, s 175)

Hugemark beskriver hur gamla ideal som central planering, en stark stat och en stor offentlig sektor ifrågasattes alltmer. Hon syftar kanske här på samma förändringar i tidsandan som Forsell och Jansson nämner. De poängterar som sagt att marknadsliknande organisationslösningar infördes i hela Västeuropa och att det rådde en nyliberal tidsanda. Man kan tolka det som att tidsandan försåg det dominerande skiktet av neoklassiska nationalekonomer med den grund de behövde för att få tolkningsföreträde: "Om det i början på 70-talet var svårt att angripa idéer om solidaritet och rättvis fördelning är det i början av 90-talet svårt att angripa idéerna om valfrihet, konkurrens och individuell frihet." (Forsell och Jansson 2000, s 150) Brunsson (1993, s 10) beskriver på ett liknande sätt hur det på 70-talet var vanligt med reformer som gick ut på öka demokratin och på 90-talet reformer som syftade till att marknadsanpassa kommunerna. Forsell framhäver också att förändringarna medförde en förändring av de kommunanställda tjänstemännens roller: "Idealen inom kommunerna förändras: I stället för den traditionella byråkratins fokusering på juridiken, på standardisering och likabehandling av ärenden, och där juristerna är nyckelprofessionen, flyttas fokus till ekonomin och effektiviteten, varunder ekonomerna blir en ny nyckelprofession." (Forsell 1999, s 6) Den speciella ämbetsmannamoralen som satte allmänhetens och huvudmannens intressen främst tunnas ur och ersätts av en marknadsorienterad rationalitet, styrning genom instruktioner och regler ersätts av styrning genom ekonomiska incitament.

Forsell och Jansson (2000, s 150-151) uttrycker förundran över att en så stor förändring kunde göras utan att mötas av stora protester. De förklarar det med att det i samhället fanns institutionaliserad kunskap om de grundläggande organisationsformerna och att denna kunskap tillskrev företaget egenskapen att kunna producera effektiv service. Då den offentliga sektorns uppgift framförallt sågs som en fråga om effektivitet förändrades därför synen på i vilken av de tre samhällsfärena kommunernas verksamhet hörde hemma och vilken organisationsform som var bäst. Steget från det offentliga till marknaden, från förvaltning till företag blev något självklart. De spelregler som skulle gälla på marknaden bestämdes till stor del utifrån den neoklassiska marknadsmodellen.

Den grundläggande förändringen tycks vara att den offentliga sektorns uppgift omdefinieras. Det är en förändring i tänkandet som föregriper och bereder väg för de reformer som kommer senare. Den offentliga sektorns problem definieras som att den inte fungerar så som marknaden gör, problemen ska lösas genom att skifta institutionell logik från den gemensamma sfären till marknadssfären. Den del av kommunen verksamhet som inte kunde definieras som service utan som myndighetsutövning kom aldrig på tal att företagisera.

Forsell och Jansson kritiserar Røvik och hans modemodell på följande sätt: "...i Røviks värld råder en mode-logik där organisationer inför de formelement som är på modet oberoende av vilken organisation det handlar om/.../ I vår värld råder istället en institutionell logik". (Forsell och Jansson 2000, s 129) De lösningar som blir aktuella beror på hur organisationens mål och verksamhet definieras. Kritiken är lite orättvis eftersom Røvik faktiskt inte påstår att alla typer av förändringar kan förklaras som mode. Han skriver att mode i ökande grad kan förklara varför reformer genomförs men att andra sätt att förklara behövs vid sidan av denna. (1996, s 165) Forsell och Jansson menar att även om inte alla kommuner införde beställarutförarmodellen (BU) så anammade de det företagsinspirerade tänkande som BU är ett exempel på. Företagiseringen, skiftet från det offentliga till marknaden som legitim spelplan, ska ses som överordnad de olika varianter av företagiseringen som genomfördes sedan det riktiga i skiftet accepterats. Sedan skiftet hänt finns det utrymme för olika moden där varje mode är en underordnad tolkning av företagisering, menar Forsell och Jansson.(1996, s 129-130)

Även detta övergripande skifte kan tolkas som mode. Svårigheten med begreppet mode är kanske att det leder tanken till något lättflyktigt som snart ändras tillbaka till det som gällde tidigare. Røvik använder ordet lite grann så, när han talar om att moden eller organisatoriska standarder kommer och går. Jag anser företagiseringen bör ses som en mycket genomgripande förändring som är beständig snarare än lättflyktig. Just att förändringen är så tydlig tror jag är anledningen till att det gamla sättet att organisera sig kan ses som totalt omodernt. Kärnfrågan är nog om man ska se den nya definitionen av verksamhetens mål som en institutionell förändring i sig? Vilken grad av frihet hade en enskild kommun i så fall att välja att företagisera eller att avstå?

Røviks multistandardorganisation där "stored standards may undergo a revival process with old standard returning perhaps in a new linguistic package"(Røvik 1996, s 164) ger en bild av hur organisationen har ett slags minne av olika organisationskoncept. Røvik framhåller detta som en fördel eftersom organisationen då snabbt kan anpassa sig till nya organisatoriska moden, särskilt om gamla koncept kommer igen och blir moderna på nytt. Forsell och Janssons idé om att det fanns institutionaliserad kunskap om företaget som var klar att använda då uppgiften blivit annorlunda definierad, förefaller vara mycket lik bilden av organisationen som ett slags lager av standards.

Då Sahlin-Andersson ska förklara de nya organisationslösningarna får jag känslan av en mer gradvis process än den som Forsell och Jansson beskriver. Företagiseringen sker i Sahlin-Anderssons beskrivning genom imitation av dem som uppfattas ha större legitimitet. Sahlin-Andersson beskriver hur den offentliga sektorn tidigare erkändes som ett särskilt organisationsfält, av aktörer såväl inom som utanför fältet. Man hade en identitet som något annat än privata företag och särarten framhölls i platsannonser och annat material.⁹ Det fanns ideal och idéer som var typiska för den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorns fält upplöses sakta då kommuner i ökande utsträckning samverkar med aktörer inom vad som tidigare sågs som helt andra organisationsfält. Upplösningen sker t.ex. via gemensamma projekt, möten med chefspersoner från företagsvärlden och genom att anställa personal som tidigare varit anställda inom företag.(Sahlin-Andersson 1996, s 75) Genom imitation sker det en gradvis anpassning till det som uppfattas ha en större legitimitet. Imitationen leder till att såväl språkbruket som sättet att uppleva sin organisations aktiviteter

⁹ En intressant fråga är på vilket sätt Västerås Stads förvaltningar beskriver sig själva på hemsidor och i platsannonser, vad framhävs? Hur vill man uppfattas?

och mål förändras. Sahlin-Andersson menar att den ökande kontakten är ett uttryck för en vilja att förändra sin identitet men hon avstår från att försöka besvara frågan om varför denna vilja uppstår. Forsell och Jansson talar om förändringar i tidsandan som en orsak och man kan se Timbro, SNS och Arbetsgivarförbundet som exempel på aktörer som deltog i spelet kring att forma tidsandan. Det som händer kan ses som en självförstärkande process. Det sprids en osäkerhet i det traditionella fältet när kommuner betraktar organisationer utanför fältet som föredömen. Resultatet blir att normerna inom det traditionella fältet blir ännu osäkrare vilket leder till ett ännu större behov av att finna andra föredömen:

“As public agencies are increasingly compared with private companies, and private companies are generally perceived to be more successful, then the ways in which the public agencies differ from the private companies increasingly constitute the definition of what their problems are.” (Sahlin-Andersson 1996, s 75)

Till slut finns det inte längre “en beskrivande och normativ diskurs som är unik för den offentliga sektorn”.(Sahlin-Andersson 1996, s 75-76) Vad som menas med diskurs här är inte förklarat men jag antar att hon menar en gemensam uppsättning normer för hur man bör agera och verka. Det leder till en identitetskris vilket öppnar dörren för organisationskonsulter som ska lära den offentliga sektorn att organisera sig.

4.2 Spridning av idéer: begreppet översättning

Sahlin-Andersson är intresserad av på vilket sätt idéerna transporteras in i organisationerna och hon använder då, som många andra författare inom institutionell organisationsteori, begreppet översättning myntat av Latour.

Traditionellt beskrivs styrning och idéspridning mest som en teknisk fråga. Enligt Jones är utmaningen för chefen att: “create a pattern of vertical and horizontal relationships among roles, functions, teams, and divisions“(Jones 1995, s 127) Det verkar vara frågan om att forma en maskin bestående av människor som villigt låter sig styras på ett exakt sätt. Den metafor som traditionellt används för idéspridning är diffusion, bilden är att idéer sprids på mekanisk väg såsom gas sprids från ett kärl till ett annat. Risker med en sådan metafor, menar Forsell och Jansson, är att den kan leda tanken fel om den uppfattas som fenomenet självt och inte en liknelse. “Vem som helst inser att spridningen av en idé i en grupp av organisationer är en process av kvalitativt annorlunda slag än den som sker när en liten mängd sotpartiklar diffunderar i ett glas vatten.”(Forsell och Jansson 2000, s 104) Begreppet översättning ska göra tydligt att idéspridning är en social process, idéer bärs alltid av människor och tolkas och omtolkas därför också av människor. Om en idé ska föras vidare av någon måste denne vara motiverad till det och i så fall förs idén vidare i ett bearbetat, översatt skick. Idéer går därför inte oförändrade igenom en idéspridningsprocess som den fysikaliska metaforen diffusion implicerar. De tillfällen då en idé oförvanskad förs mellan människor är enligt Latour (1986, s 268) ett sällsynt undantag.

Sahlin-Andersson (1996, s 78) beskriver hur inhyrda organisationskonsulter kan markera att de inte har någon kunskap om den aktuella verksamheten utan istället säger att de har många års erfarenhet av effektiva industriföretag. Industrin ska framstå som sinnebilden av effektivitet, ett ideal att sträva efter. Forsell och Jansson framhäver också detta:

“Företagisering eller marknadisering kan i praktiken sägas utgöras av de processer i vilka organisationer förändras i riktning mot det perfekta företaget eller den perfekta marknaden –

företaget och marknaden som idealtyp“ (Forsell och Jansson 2000, s 24) Det finns gränser för vilka idéer människan är mottaglig för, menar Czarniawska. Det som man redan vet styr uppmärksamheten så att man kategoriserar nya idéer i det välkända mönstret och därför tar det väldigt lång tid för helt nya idéer att överhuvudtaget bli uppmärksammade. Det krävs många repetitioner vilket innebär att man behöver komma i kontakt med idén många gånger innan den slår rot. Sahlin-Andersson understryker betydelsen av att organisationsmodeller redigeras för att verka övertygande och genom sin forskning föreslår hon några regler för hur detta går till (Sahlin-Andersson 1996, s 85-87):

1. Koncept redigeras så att de framstår som prototyper som ska kunna användas överallt, oberoende av det sammanhang där de först skapades. I Västerås finns t.ex. planer på att bygga ett stort akvarium, en turistdragande attraktion med 350.000 besökare per år. Det ska innehålla fiskar och växter från Mälaren jämte exotiska miljöer som korallrev och vulkanutbrottsimitationer.¹⁰

Förebild för projektet är bl a akvariet i Hirtshals, Danmark, vars akvarium knyter an till stadens långa tradition av fiske och som sjöfartsstad, akvariet kombineras med museum över dessa traditioner. I de beskrivningar av Västeråsprojektet som funnits i dagspressen nämns inte detta utan akvarium som idé framställs som en överallt tillämpbar prototyp.

2. Idéer redigeras på ett sätt som fångar uppmärksamhet och är underhållande. Någon får eller tar rollen som historiens hjälte och berättar historien om hur allting startade. Behovet av att berätta en bra historia överordnas ett sanningsenligt återgivande i så att alltför unika förutsättningar och misslyckanden på vägen redigeras bort. Modellen ordnas på ett sätt så att den framstår som möjlig att planera fram .

3. Organisationsmodeller legitimeras med hjälp av vetenskapligt orienterade förklaringar till varför en viss utveckling ägt rum. Överhuvudtaget används en logisk presentation där problem och lösningar, orsaker och effekter i viss mån efterhandskonstrueras. Önskvärda effekter presenteras som resultatet av några få insiktsfulla initiativtagares förtjänst. På så sätt framställs modellen som ett recept färdigt att överföras till organisationen där hemma.

Forsell och Jansson (2000, s 109) menar att företagiseringen av kommunerna var beroende av två förutsättningar: dels att den offentliga diskussionen i termer av effektiv serviceproduktion var väl känd, dels att det fanns lokala aktörer som inspirerats av diskussionen och förespråkade att deras organisationer borde bedriva effektiv serviceproduktion. Redigeringen kan ha funktionen av att skapa en stämning av framstegstro som lätt definierar de tveksamma som bakåtsträvande pessimister och övertygar de lokala aktörerna om att de också kan bli hjältar hemmavid. Möjligheten att framgångsrikt föra fram idéerna är större om den offentliga diskussionen redan är känd men om vi använder Latours bild av idéspridning krävs också egna motiv för att föra vidare idéerna. En önskan om att framstå som modern och upplyst är väl ett bra motiv?

När Blomquist diskuterar reformerna inom kommunerna utgår hon från institutionen marknaden som en slags fristående idé, oberoende av aktörer. “I och med att institutioner är inkonsistenta och öppna för olika tolkningar finns ett handlingsutrymme för aktörer att göra olika översättningar och konstruera skilda verklighetsdefinitioner/.../ De inkonsistenser som finns inom en institution visades i de olika översättningarna som gjordes av marknadsinstitutionen.“ (Blomquist 1996, s 200) Det här sättet att antyda institutionen som

¹⁰ För en beskrivning av projektet se t.ex. ledare i VLT 00 12 09

befinnande sig i en slags idévärld oberoende av människan känns inte särskilt fruktbart. Naturligtvis är institutioner öppna för olika tolkningar, de finns inte oberoende av människan. Blomquist (1996, s 193) skriver att uttrycken för och tolkningarna av företagiseringen såg olika ut i olika kommuner och tar detta som intäkt för att det fanns ett handlingsutrymme, hon diskuterar inte som Forsell och Jansson det övergripande skiftet från politik till marknad. Hennes fokus är reformer i allmänhet som skapare av legitimitet, hon ser själva reformerandet som en institution.¹¹ Kommunerna översatte marknadsinstitutionen så att den anpassades till det specifikt kommunala och marknadsskapandet är en fortsättning på den sociala ingenjörskonst som den offentliga sektorn använt inom andra områden. För Blomquist är det därför inte frågan om en upplösning av den offentliga sektorns organisationsfält.

I detta sammanhang tycker jag att emellertid att Forsell och Jansson har en större poäng genom att betona särarten i företagiseringen och se den som ett avsteg från det som tidigare varit kännetecknande för den offentliga sektorn: "BU-modellens kortvariga popularitet bland kommunerna innebar inte att företagiseringen i samma mån förlorade i popularitet." (Forsell och Jansson 2000, s 139) Att företagsinspirerade former blir de enda legitima då det gäller det som inte handlar om myndighetsutövning tycks vara ett stort skifte av institutionell logik. Rombach menar att det länge fanns två olika institutioner, dels "företaget" dels "den representativa demokratin", och att båda dessa tidigare institutioner fick problem därför att de förutsättningar som institutionerna byggde på inte längre förelåg i praktiken. Enligt Rombach (1991, s 76) upplöstes den offentliga sektorns fält samtidigt som uppfattningen om "företaget" förändrades så att det idag finns en gemensam institution för både offentliga och privatägda organisationer: den moderna och effektiva organisationen. Samtidigt är en kommun speciell i förhållande till andra moderna och effektiva organisationer eftersom den måste leva upp till de krav som demokratin ställer. Frågan är om demokratin underordnas effektivitetstänkandet? Det är en fråga som bl.a. behandlas i följande kapitel.

5 Att agera för hållbar utveckling

I detta kapitel diskuteras huruvida kommunernas förändrade arbetssätt har påverkat de roller som kommunerna agerar i och deras möjligheter till att agera för en hållbar utveckling. Har t.ex. förutsättningarna för det demokratiska samspelet påverkats? Finns det någon institutionell logik som är överordnad så att den gäller inom flertalet samhällsfärer eller kan man tala om en överordnad rationalitet? Men först behandlar jag individens roll i organisation och samhälle och dennes utrymme för handling i förhållande till den makt som utövas på honom/henne. Det kan verka motsägelsefullt att skriva om individens roll i en uppsats som handlar om organisationer men till syvende och sist är det ändå individer som agerar, även om det sker som medlem av en grupp, förvaltning eller kommun.

5.1 Individens roll

Weber lär ha liknat människan vid en fånge instängd i en järnbur (Forsell och Jansson 2000, s 152) och Karl-Erik Lagerlöf använder liknande metaforer. De tolkningsmönster som omger och formar oss och det språk som vi använder framställs av Lagerlöf som ett fängelse

¹¹ Blomquist 1996, s 182: "Att BUM tenderade att förlora legitimitet är dock inte liktydigt med att reformer som institution ifrågasätts, vilket också visas i att BUM efterföljs av andra reformer. Reformerna är etablerade handlingsmönster som fortsätter att upprepas. Det betyder att dessa skapar ordning, stabilitet, och föreskriver handlande i organisationer."

samtidigt som detta fängelse är det enda sättet att finna mening i jaget: "i den totala ensamheten, där saknas de yttre förutsättningar som konstituerar mig. Mitt galler upprätthåller min identitet." (Lagerlöf, s 11) Erich Fromm diskuterar huruvida vi verkligen vill vara fria: "Frihet innebär makt, ansvar och självständighet. Friheten är inte lätt utan tung. Den enklare utvägen är att underkasta sig, att undfly friheten." (Fromm, Flykten från friheten, citerad av Peterson s 132) Därför kan man se det som att vi väljer att underkasta oss institutioner så länge de inte upplevs som alltför obekväma, det är enklare än att försöka förändra det som är taget för givet av andra och kanske också nödvändigt för att kunna leva.

Det faktum att en individ föds in i ett befintligt tolkningsmönster betyder att det finns strukturer i samhället som är överordnade individen och som utövar makt på denne. Individen måste förhålla sig till de många varianter av dominerande mönster som används i olika delar av samhället. Men, eftersom dessa mönster inte finns någon annanstans än i människors sinnen (jag skiljer alltså på den fysiska verkligheten och våra tolkningar av den) betyder det också att vi gemensamt upprätthåller mönstren och som individer delvis kan reflektera över dem och påverka dem. Frågan är i vilken utsträckning en person kan föreslå alternativa tolkningssätt och fortfarande bli betraktad som en förnuftig människa?

På ett principiellt plan kan individen ses som fri om man menar att individen väljer att reproducera de tolkningsmönster och institutioner som omger henne. Jag har tolkat Latour som en anhängare av det synsättet. Han använder sin översättningsmodell också på maktbegreppet så att makt ses som en konsekvens av kollektivt handlande istället för som en orsak till det. (Latour 1998, s 49) Någon har makt därför att tillräckligt många individer reproducerar de institutioner som tillskriver de makthavande makt. Latour liknar makt vid en reservoar som hela tiden fylls på av omgivningen så att makt är något som man får av omgivningen. Samhället återskapas kontinuerligt genom att institutioner reproduceras: "Samhället är inte vad som håller oss samman, det är vad som hålls samman." (Latour 1998, s 54) Att det här inte är någon ny tankegång visar Peterson genom att citera 1500-talsfilosofen Etienne de La Boétie:

"Vad jag nu vill söka förstå är hur det kan komma sig att så många människor, så många samhällen, så många städer, så många nationer låter sig behärskas av en tyrann som dock icke äger någon annan makt än den de själva givit honom, en härskare som icke har någon makt att skada dem annat än i den mån de själva önska det, som icke kan göra dem något ont annat än i den mån de själva vilja utstå det hellre än att säga honom emot. Hur kan en härskare härskas? Hur skulle han ha någon makt över eder såvida han icke finge den av eder" (Etienne de La Boétie, citerad av Peterson 1987, s 128)

Peterson jämför Latours syn med den mekanistiska bilden av maktutövning. Lockes och Hume pratar om maktutövning som en slags direkt handling, som en kraft som sätter andra föremål i rörelse. På samma sätt som idéspredning är beroende av sociala aktörer är maktutövning det, enligt Latour. Makt förutsätter "socialt handlande aktörer": "Länkarna i kedjan är inte biljardbollar utan socialt handlande aktörer. Tecknet, meddelandet förlorar betydelse om det inte förmedlas via en serie handlingar." (Latour 1986, s 268)

Så vitt jag förstår vill Latour använda sin definition av makt som ett redskap i en omformning av samhället. Samhället kan bli "till något som byggs i lika mån av alla aktörer." (Latour 1998, s 55) Genom att ifrågasätta institutionaliserade mönster kan dessa också förändras, menar Latour. Han ställer frågor som: Hur ska den här situationen definieras? Inom vilken spelplan utspelas den? Vilken institutionell logik ska användas? Vem ska handla? Varför är

det nödvändigt att handla gemensamt? Vilka är gränserna för det kollektiva? Hur ska ansvaret fördelas? Makt är enligt Latour (1986, s 270) en fråga om praktiska resurser för att mobilisera ett nätverk kring vissa tolkningar av institutionaliserade mönster.

Poängen med Latours sätt att resonera, som jag ser det, är att det inte finns några naturlagar bakom vårt sätt att organisera samhället och utan att samhället och institutionella spelregler kan förändras om vi är tillräckligt många som är överens eller ifrågasätter befintliga tolkningar. Latour (1986, s 271) menar att om makt och legitimitet ständigt måste erövrats finns samhällets ursprung nu istället för i dåtiden. Maktens källor finns hos dem som har makt att bestämma svaren på frågan om vad det är som håller samhället samman. Det här sättet att resonera verkar lite grann stå i motsättning till idén om att individen växer upp omgiven av ett visst tolkningsmönster. Ofta borde det vara mer relevant att likna institutioner vid självständiga objekt utanför individen än något som denne väljer att reproducera och att tänka sig varierande grader av tröghet och motstånd där vissa institutioner är mer etablerade än andra och vissa befinner sig under förändring. Om en individ börjar agera är det naturligtvis svårare att åstadkomma förändring ju storskaligare de institutioner är som han försöker förändra. Därför är det viktigt att bygga nätverk kring vissa tolkningar så att man är flera som påverkar samtidigt.

Blomquist tycks vara inne på en liknande tankegång: "Hur tolkningen går till och vilken tolkning som blir dominerande kan ses som en politisk kamp mellan olika intressen./.../bestämningen av vilka relationer som är adekvata, och vilken institutionell logik som ska tillämpas är föremål för kamp mellan olika grupper." (Blomquist 1996, s 47)

Här ligger det nära till hands att återigen nämna begrepp som tolkningsföreträde och problemformuleringsprivilegium. Forsell och Jansson menar som sagt att nyckeln till förändringen av den offentliga sektorn var då dess uppgift omdefinierades. När aktörer som förespråkade den nya definitionen fått tolkningsföreträde framstod förändringarna som självklara. De berättar om en undersökning som Svenska Gallup gjorde på uppdrag av Ordfront. Den gick ut på att jämföra maktelitens¹² och allmänhetens inställning i en rad samhällsfrågor. Bland annat undersöktes inställningen till följande två påståenden:

1. För att garantera allmän välfärd måste den offentliga sektorn tillåtas att växa.
2. Statliga företag och affärsverk bör säljas ut till privata köpare.

Resultatet i dessa båda frågor och av undersökningen i stort var att det fanns stora skillnader mellan en allmän opinion och en maktopinion. (Forsell och Jansson 2000, s 147) Makteliten stod för en inställning som kan sägas vara inspirerad av den klassiska marknadsmodellen samtidigt som det naturligtvis fanns en spridning i gruppens åsikter. Det är kanske en banal slutsats men jag säger ändå att de tolkningsmönster och dominerande synsätt som finns i samhället därför kan ses som ett avtryck av existerande maktförhållanden. I Dagens Nyheter 11/3 refererar Joel Dahlberg till en undersökning av hur aktieutdelningens storlek utvecklats i förhållande till lönerna. De senaste 5 åren har enligt artikeln aktieutdelningen i snitt ökat med 15% per år medan lönerna ökat med 3%. Finns det något samband mellan den typen av prioriteringar och de världsbilder som är dominerande i samhället? Ett argument som ofta framförs mot löneökningar är att de är inflationsdrivande men avkastning på kapital diskuteras mycket sällan i sådana termer.

¹² Makteliten definierades som: "de högsta beslutande topparna inom näringsliv, politik, offentlig förvaltning, media och Organisationssverige". Ordfront Magasin 1999:23, citerat hos Forsell och Jansson 2000, s 147

Forsell och Jansson menar att de idéer om marknadsiering som fördes in i nya sammanhang alltid hämtades någonstans och aldrig var initiativtagarnas egna. Kan man se det som att idéerna nästan lever sitt eget liv? Finns det ett lager av idéer som cirkulerar omkring mellan människor och beror förändringar av tidsandan på att de dominerande tolkningarna av idéerna förändras? Om tolkning av institutionell logik som ovan ses som knutet till intressen i samhället kan det bli lättare att se att det faktiskt finns möjligheter till omtolkningar.

Kan vi i slutändan välja hur vi vill se på världen? Vissa tankar kan ses som redskap som hjälper oss att leva. Att tro att en sån här uppsats tjänar något till är en sådan tanke. Kan vi välja att se samhället som påverkbart, individen som en fri aktör och miljöproblemen som möjliga att lösa? Kan vi välja att se frågan om individens spelrum som en livshållningsfråga, som en fråga om tro? Våra föreställningar om individens spelrum är en social konstruktion som påverkar hur vi agerar. I viss mån kan man se traditionell organisationsteori som ett sätt att lära ut roller av styrda och styrande i t.ex. en organisation. Om man istället lär ut ett aktörsperspektiv och tillmäter individen möjligheten att förändra institutionella spelregler kan det kanske bidra till förändring?

5.2 Reformerna får oavsiktliga konsekvenser

Som jag behandlat tidigare påverkar kommunens omgivning och de kommunala aktörernas agerande varandra ömsesidigt. Det bildas ett slags avtryck av förväntningar så att vissa roller institutionaliseras. Men hur skapas legitimitet för nya roller? Påverkas miljökontorets möjlighet att agera som samarbetspartner av hur de agerar som myndighetsutövare? Påverkas möjligheterna av andra förvaltningars agerande i sitt samarbete med aktörer utanför kommunen? Inom Agenda 21 ses demokrati och underifrånperspektiv som viktigt. Bro (1998, s 79 och 163) menar t.ex. att man genom ett brett deltagande kan få en större legitimitet till omställande åtgärder. Påverkas intresset för agenda 21 av hur demokratin fungerar på andra områden, t.ex. inom frågan om Östra hamnen? Forsell och Jansson antyder att det kan finnas sådana samband:

“Den organisationslösning som man inför/.../spelar roll, det handlar inte om val mellan strikt neutrala, tekniska lösningar, utan valet är mycket konsekvensrikare än så och kan medföra mycket större förändringar än vad som var avsikten hos de aktörer som en gång initierade processen.” (Forsell och Jansson 2000, s 121)

Montin beskriver förändringen av demokratin på följande sätt: “Det sker en rörelse från samhällscentrerad demokrati – i betydelsen att statliga och kommunala institutioner definierar behov, tillhandahåller service och svarar för en gemensam samhällsmoral till något annat”. (Montin 1993, s 269) Det som Montin menar ersätter den samhällsorienterade demokratin är en individcentrerad demokrati vars kännetecken bl.a. är att utvärdering av tjänsternas kvalitet blir liktydigt med att fråga kunderna/brukarna om de är nöjda. Detta är något annat än att utvärdera mot ur professionell kunskap formade kriterier för vad som t.ex. är bra pedagogik i skolan, bra omvårdnad av äldre eller viktiga kriterier på hållbar utveckling. Den underliggande logiken tycks vara en marknadslogik där konsumenten agerar rationellt för att tillvarata sina intressen och där konsumentens val ses som det högsta goda.

Den policy som ska gälla för samhället kan inte utgå från samma rationalitet vi använder som individer då vi fattar beslut, kollektivt beslutsfattande borde avspegla samhällets moralregler

och att då enbart förlita sig på marknadssignaler som beslutsstöd är inte tillräckligt. Om ett marknadsorienterat styrsätt innebär att göra det som marknaden vill och att kommunala företrädare talar om kommunen som om de talade om ett företag blir det svårare för kommunen att företräda normer såsom global rättvisa och försiktighet med naturen. Spelrummet för de regler som förvaltningen och föreningen står för behöver utökas på företagets bekostnad. Det är förvaltningen och den självstyrande gemenskapen som med trovärdighet kan formulera en avsikt att sträva efter en uthållig utveckling, för företaget är samma strävan ofta en del av marknadsföringen.

Västerås kommun har startat försök med öppna nämndsammanträden där allmänheten får lyssna men inte yttra sig. Vad händer om det blir den typen av demokrati som gäller? Visst är det bra med insyn men yttranderätt är också viktigt. Detaljplaneärenden är ett exempel där allmänheten garanteras insyn genom att beslutsprocessen är lagreglerad. Det vore olyckligt om denna mer formella del av demokratin skulle få en mindre roll i framtiden. Montin menar att reformerna i kommunerna "handlar om att leda förvaltning och verksamhet på ett effektivt sätt" (1993, s 17) och att denna syn även läggs på demokratin: "Det ses inte längre som ett problem att den politiska styrningen är svag - den bör också vara svag. Produktionen skall sköta sig själv. De styrnings- och organisationsmodeller som för närvarande diskuteras i kommunerna har detta inslag av att befria produktionen från politik." (Montin 1993, s 263) Antalet beslut som tagits av kommunfullmäktige i Västerås har nästan halverats under de senaste tio åren. (Bjerstedt VLT 01 02 22) "Det är nog ingen tvekan om att många beslut delegerats till tjänstemän" säger Bo Per Larsson, utvecklingschef på Kommunförbundet. (Bjerstedt VLT 01 02 22). Kommunfullmäktiges ordförande menar i samma artikel att besluten har delegerats till nämnderna. Västerås kommuns chefspolicy säger att förvaltningschefernas roll bl.a. är att "ta initiativ till att nämnden/styrelsen fattar erforderliga beslut". (Chefspolicyn s 5) och stadsdirektören Monica Ericsson talar om stadsledningskontoret som "koncernledningen". (personlig intervju 2001-01-04) Lars Kallsäby menar att "det är mycket sällan för att inte säga oerhört sällan som vi politiker ändrar en tjänstemans skrivning". (Lars Kallsäby, personlig intervju 00 12 14) Vem eller vilka leder kommunen i så fall?

Frågan om vilka ideal som råder bland cheferna är intressant. Västerås kommun säger sig vara en decentraliserad organisation och arbetet med målbilden, Västerås Mälarstaden, är ett sätt att skapa konsensus bland chefer och andra om i vilken riktning man är på väg. Under debatten i fullmäktige kring Östra hamnen anslöt sig alla till målbilden, även de som var kritiska till handläggningen av ärendet. Att undersöka ideal och utvecklingssyner hos cheferna skulle därför kunna bli föremål för en särskild uppsats.

Forsell, Jansson och Montin har en kritisk ton då de behandlar företagiseringen. Jag frågar mig om där ändå inte kan finnas drag som är positiva för demokratin? På Ordfronts hemsida har jag klippt ut detta ur "demokratins ABC:

A. Vars och ens intressen förtjänar lika hänsyn — principen om lika hänsyn.

B. Vuxet folk bedömer i allmänhet bäst själva sina intressen — principen om egenmakt eller autonomi.

C. I stort sett varje vuxen är kapabel att delta på lika villkor i beslut som berör hans eller hennes intressen — principen om politisk jämställdhet.¹³

¹³ (<http://www.ordfront.se/demokrati/demokratins-abc.html>)

Den punkt som stämmer in på marknadstänkandet är B, tycker jag. I marknadstänkandet finns trots allt en tilltro till var och ens förmåga att tillvarata sina egna intressen, något som kanske saknades i folkhemmets form av demokrati. Om människor blir tilltalade med en sådan röst kanske förmågan till ansvarstagande växer? Företagiseringen av kommunerna påverkar demokratin, visst, men eftersom en kommun fortfarande är tvungen att tillgodose kravet på demokrati kanske institutionen demokrati påverkar spelreglerna inom marknadssfären? Kan konsumentrollen förändras om kommunen kallar sina företagsliknande förvaltningar demokratiska och låter sina kinder utvärdera och påverka verksamheten? Något som är negativt är att konsumentrollen så som den ser ut idag uppmuntrar till individuell handling i förhållande till leverantören, inte till gemensamma beslut i frågor som bör lösas gemensamt.

5.3 Finns det en överordnad institutionell logik?

Hittills har jag talat om tre typer av institutionell logik, marknadens, det offentliga och den lokala gemenskapens men nu frågar jag mig om det finns någon institutionell logik som är överordnad dessa tre eller om man kan tala om en överordnad rationalitet? Finns det någon logik eller värdegrund som färgar spelreglerna inom alla tre sfärerna eller är det snarare frågan om att spelreglerna från en sfär färgar reglerna inom de andra?

Företagiseringen och marknadiseringen av den offentliga sektorn handlar dels om vilken ideologi som styr verksamheten dels om de krafter som påverkar förändringarna. Flertalet av de författare som nämnts tidigare talar om förändringar i tidsandan som den yttersta orsaken till reformerna men vad som förändrar tidsandan är väldigt svårt att få grepp om. Hur formas uppfattningar om det moderna? Varför har vissa lösningar större legitimitet än andra? Varför formuleras våra samhällsmål så som de gör? Med vilka argument försvaras samhällsmålen? Även om frågor av den här typen är väldigt svåra att svara på tror jag att det är viktigt att ställa dem. Då det gäller vad som styr verksamheten tycks marknadsmodellen vara en stark institution enligt Hugemarks och Forsell-Janssons beskrivning. Marknadsliknande förhållanden ses som något gott i sig, som ett sätt att nästan automatiskt garantera kvalitet och effektivitet och det finns fog för att anta att dessa värderingar även råder i Västerås kommun.

Förvaltningar och kommunala bolag ska fungera med så liten inblandning från politiker som möjligt, politikerna ska ange målen med verksamheten medan avvägningen mellan kvalitetsnivå i förhållande till kostnad ska göras ute i verksamheten. (Karnerud 1995, s14, 25) För mig ligger det nära till hands att se det som att logiken från en sfär dels färgar spelreglerna inom de andra, dels dominerar vid de tillfällen då det uppstår konflikter. Jansson och Forsell menar att nyckeln till de organisatoriska förändringarna inom den offentliga sektorn var att uppgiften omtolkades. Omtolkningen berodde inte på att det kommit in idéer utifrån utan på att redan befintliga idéer fick ett större utrymme än tidigare genom förändringar i tidsandan. Snarare än paradigmskiftet kan man därför tala om tyngdpunktsförskjutningar där vissa tolkningar av verkligheten får ett större utrymme och andra marginaliseras utan att helt försvinna. De spelregler som gäller inom marknadssfären har brett ut sig på bekostnad av andra spelregler. Nu, våren 2001, genomför t.ex. stadsdirektören i Västerås en omorganisation av stadsledningskontoret, man ska enbart ägna sig åt "kärnverksamheten" (Monica Ericsson personlig intervju 010104) för att nå en fokusering på "strategiska utvecklingsfrågor/.../Vår ambition är att bli mer flexibla i det operativa genomförandet genom exempelvis uppdrag, tjänsteköp eller projekt i samverkan med verksamheterna." (Stadsperspektiv, 2000 nr 8 s 4) Stadsdirektören använder ordet kärnverksamhet och kallar stadsledningskontoret för koncernledningen. Språkbruket kan vara

ett exempel på likförminning inom organisationsfält och på hur stadsdirektören legitimerar ett marknadstänkande för organisationen som helhet.

Ett annat exempel är då koncernen Mälarenergi bildades. En stor del av det gamla bolagets egna kapital fördes då tillbaka in i den kommunala kassan för att sedan återvända till bolaget som ett räntepliktigt lån, ett sk förlagslån. Dessutom ställer kommunen i sina ägardirektiv krav på en avkastning på 5% av totalt kapital. (Mälarenergi årsredovisning 1999, s 4) Sammanlagt är avkastningskravet 50 miljoner per år. (Bjerstedt, VLT 01 02 14) För att kunna betala måste Mälarenergi ta in pengarna via de momspliktiga el- vatten- och värmeskatorna. I VLT har det debatterats huruvida det är klokt att göra så jämfört med att höja skatten för att få in samma summa pengar. Effekten av att taxorna är momspliktiga blir ju att Västeråsarna får betala mer för att få in en viss summa gemensamma pengar jämfört med om kommunalskatten hade höjts. I de svar som kommit från Åke Hillman och Kent Ryberg i kommunstyrelsen har deras argumentation hela tiden stannat inom marknadsrationaliteten. Att bolaget ändå har låga taxor, att uttaget inte leder till höga taxor och att alternativet är att låta pengarna försvinna i goodwillavskrivningar. (Hillman och Ryberg, VLT 00 12 15) Med stigande frustration har förre kommunalrådet Erik Svensson konstaterat att de konsekvent undvikit att svara på kärnfrågan: varför är det bättre att ta in pengar via taxor än via skatten? (Svensson, VLT 00 12 05)

Om den övergripande rationaliteten hade varit att få in pengar till kommunkassan till minsta kostnad för Västeråsarna borde man ha höjt skatten och sänkt taxorna. Nu får jag känslan av att agerandet styrs av en rationalitet som säger att det är fint att vara marknadsmässig och fult att höja skatten. Om man utgår från en ekologisk rationalitet är det bra att ha högre taxor istället för höga skatter eftersom det uppmuntrar till sparsamhet med naturresurser men det argumentet har inte förekommit i VLT-debatten. Fallet är ett exempel på en fråga där rätt agerande är ett marknadsmässigt agerande, argumenten för att försvara förlagslånet avslöjar marknadstänkandets styrka hos ledande kommunala aktörer i Västerås.

I en utredning av beställar- utförarmodellen i Västerås Stad är en av de undersökta aspekterna strategiskt utvecklingsarbete. Utredningen kommer bl a fram till att beställar- utförarmodellen har en inbyggd konflikt "genom att man många gånger inte vet vem som äger frågorna" (Intern utredning i Västerås Stad: Översyn av beställar-utförarmodellen, deluppdrag 2, s 4) och att det råder delade meningar om hur roller och förväntningar ska tolkas. Är det så att starka ideal som föreskriver att förvaltningar ska agera enligt en marknadsrationalitet under företagsliknande förhållanden står i konflikt med kommunens förmåga att agera strategiskt i frågor som är förvaltningsövergripande? Det är inte bara miljöfrågor som har den karaktären. Mälarenergis val av bränsle kan med en företagsrationalitet ses som enbart en fråga om energivärde men ur marknadsföringssynvinkel kan det ses som ett viktig fråga som rör stadens image. Vill Västerås vara en stad som importerar sorterade sopor från Holland? (VLT 010505) Fanns det svårigheter till förvaltningsövergripande arbete långt innan företagiseringskonceptet infördes? Är stadsledningskontorets anspråk på att vara koncernledning tvärtom det som kan tvinga fram ett bättre samarbete? Skillnaden är att vanliga koncernledningar kan formulera kraven på t.ex. dotterbolag i termer av monetär avkastning medan en kommuns ledning även borde ta hänsyn till vad som är meningen med verksamheten därutöver. Jämte frågan om ett förvaltningsövergripande samarbete är möjligt måste man därför fråga sig vilken rationalitet som iså fall präglar ett sådant samarbete.

Vad som är rationellt är som jag tidigare sagt beroende av vad som är målet och vilka värderingar man har. Björn Forsberg (1999) använder ordet rationalitet för att tala om två

olika världsbilder, ekonomismen och socialekologismen. Ekonomismen kan förenklat sägas vara det tänkande som använder den ideala marknadsmodellen som förebild för samhället och socialekologismen det tänkande som har hållbar utveckling som mål. Dessa rationaliteter kan ses som en tvärgående logik som berör alla tre samhällssfärer. Forsell och Janssons figur 1 över de grundläggande samhällssfärerna kan alltså göras om genom att lägga till ekonomismen och socialekologismen. Ett sätt att uttrycka rationaliteternas utrymme kan vara att använda Brunssons teori om prat, beslut och handling. På det sättet får jag följande figur:

	Prat	Beslut	Handling
Socialekologism			
Företag	x	x	x
Förvaltning	x	x	x
Förening	x	x	x
Ekonomism			
Företag	x	x	x
Förvaltning	x	x	x
Förening	x	x	x

Figur 3 Kombinationer mellan institutionell logik, rationalitet och prat, beslut och handling. Man kan tänka sig att de befintliga spelreglerna inom varje sfär uppmuntrar och ger utrymme för respektive rationalitet i olika omfattning, företag, förvaltningar och föreningar ger därmed uttryck för ekonomism och socialekologism i olika grad. Kommunen är tvungen att ge uttryck för den social-ekologiska rationaliteten därför att det finns frågor där omgivningen förväntar sig att finna den. Rationaliteterna samexisterar och kommer genom frikoppling olika starkt till uttryck i prat, beslut och handling och gentemot olika befolkningsgrupper. På lägre institutionella nivåer kan man tänka sig att det är okej att en underordnad rationalitet får fritt spelrum. Västerås deltog t.ex. i den europeiska kampanjen för bilfri stad där ett villkor för att delta var att stänga av minst en gata. Västerås stängde av de sista 75 metrarna av Munkgatan in mot Fiskartorget. Det är ju inte någon livligt trafikerad del av Västerås precis, snarare en återvändsgata. Man kunde alltså ge uttryck för socialekologiska idéer utan att egentligen inkräkta på bilbruket som fenomen.

5.4 Kommunala roller för hållbar utveckling

Traditionellt har kommunen agerat som myndighetsutövare och som producent av service men man agerar också i andra, nyare roller: som ett gott exempel, som agitator, som en katalysator för förändring och som samarbetspartner, menar Burström (2000, s 142). Dessa nya roller vid sidan av rollen som serviceproducent och som myndighet är inte knutna till någon viss institutionell logik. Det pågår t.ex. ett projekt just nu där Teknik- och idrottsförvaltningen bygger om city i samarbete med fastighetsägarna. Man agerar inte som myndighet utan som samarbetspartner där båda parter har ett intresse av ett levande centrum. (Teknik- och idrottsnämndens möte 2000-12-11) Genom sitt ISO-14001-arbete agerar kommunen som gott exempel. Legitimiteten för att agera i rollerna är säkert olika beroende på inom vilken samhällssfär man agerar och naturligtvis även beroende på i vilken rationalitet agerandet grundas. Ett alternativ till att skriva in företag, förvaltning och förening i figur 3

kan därför vara att istället skriva in de roller som Burström föreslår och att tänka sig att man i var och en av rollerna kan agera utifrån en socialekologisk eller ekonomistisk rationalitet:

	Prat	Beslut	Handling
Ekonomism			
Serviceproducent	x	x	x
Samarbetspartner	x	x	x
Gott exempel	x	x	x
Agitator	x	x	x
Katalysator för	x	x	x
Förändring	x	x	x
Socialekologism			
Serviceproducent	x	x	x
Samarbetspartner	x	x	x
Gott exempel	x	x	x
Agitator	x	x	x
Katalysator för förändring	x	x	x

Figur 4 Kombinationer mellan roll, rationalitet och prat, beslut och handling.

Kommunen som helhet eller enskilda förvaltningar kan tänkas agera i de olika rollerna och med olika typer av rationalitet som grund där varje x står för olika ageranden. Man kan tänka sig att en förvaltning har en vilja att utvidga sitt utrymme i matrisen men att kapaciteten till det begränsas av en mängd faktorer. Utflödet av prat, beslut och handling från den kommunala organisationen kan därför ses som resultatet av ett maktspel, som ett avtryck av de maktförhållanden som råder i kommunen eller i samhället som helhet. Ett försök från en förvaltning eller enskild individ att ta ett steg in i ny roll eller utvidga utrymmet för en rationalitet genom att verkligen gå till handling leder till en störning av maktbalansen.

Miljöarbete utförs under olika beteckningar och beteckningarna kan ha betydelse om man lyckas eller inte. Miljöarbete kan t.ex. vara hållbar utveckling i Agenda 21:s namn, naturvård, cykelprojektet kan ses som friskvård och saker och ting kan vara miljöanpassade utan att någon överhuvudtaget gör en affär av det. Dessa olika etiketter kan ses som olika taktiska strategier, när beteckningen ändras blir rollen annorlunda. Min egen erfarenhet är att en del personer kan bli mycket provocerade om något definieras som en Agenda 21-fråga. I så fall är det kanske bättre att kalla det för något annat?

Förändras framtoningen av olika projekt beroende på vilken förvaltning som ansvarar för det? Gör det någon skillnad om Miljö- och hälsa driver t.ex. ett cykelprojekt än om det som nu ligger på Teknik- och idrottsförvaltningen? Skiljer sig rollen som kommunen agerar i åt i dessa fall? Själv tror jag att det är skillnad...Det är också skillnad mellan att framhäva miljöeffekterna av att cykla och eller att framhäva hälsoeffekterna. Hur når man bäst resultat? Ska cykling vara en pliktuppfyllelse för miljöns skull eller något som man gör för att det är skönt, billigt, avstressande och hälsosamt? Den roll som kommunen agerar i skiljer sig åt i dessa fall. Hur motiverar man människor till förändring på bästa sätt?

Statens regelverk kan stimulera kommuner att agera i vissa roller. Westholm kommenterar detta apropå EU:s bidrag för partnerskap: "det som ser ut att vara en spontan framväxt av partnerskap kan istället vara en direkt respons på regelsystemet. För att få ut olika typer av regionalpolitiska stödpengar måste man organisera sig i partnerskap". (Westholm 1999, s 9)

På samma sätt stimulerar statens LIP-bidrag kommunerna till att antingen ge sina befintliga planer en större ekologisk touch eller att tänka fram vilka nya projekt de kan få bidrag för. Det finns säkert hela skalan från övertygade uthållighetssträvare till dem som sätter en ekologisk etikett på befintliga projekt. Även om det skulle vara som i det senare fallet agerar en sådan kommun i rollen som LIP-mottagare och på en arena som förpliktigar. Även om agerandet till stor del skulle bestå av prat eller av symbolisk handling tror jag att det driver utvecklingen åt rätt håll. Jämte de rent fysiska resultaten av olika LIP-projekt finns säkert en effekt på människors tänkande och hur kommuners roller uppfattas. Ett agerande under miljöetikett idag kan bereda vägen för mer radikala åtgärder i framtiden genom att både kommunala aktörer och kommunens omgivning vänjer sig vid en viss roll eller vid att en viss rationalitet tar större utrymme.

Ett sätt att underlätta institutionell förändring kan vara att som Söderbaum (2000, s 76) förespråka demokrati som överideologi. Med demokrati som argument kan man tala för en pluralistisk hållning där man tillåter och uppmuntrar olika synsätt att komma till tals. Det kan skapa en anda där t.ex. medarbetarna i en organisation känner att deras åsikter accepteras även om de inte är i linje med ledningens. En sådan anda är en utmärkt arena för ett ständigt ifrågasättande av institutionaliserade mönster. Eftersom demokrati är ett värde som det råder stor enighet om är det svårt för någon att med bibehållen legitimitet argumentera emot en pluralistisk hållning. Det önskvärda i många alternativ kan kopplas till ett rikt utbud av åsiktsriktningar, allsidig belysning av beslutsärenden och en allmänt pluralistisk anda. Blomquist (1996, s 182) menar att både motståndare och anhängare till BU-modellen använde kopplingar till demokrati i sin argumentation. De använde alltså en redan accepterad institution för att argumentera för sina ståndpunkter. Att på det här sättet välja ut en starkt institutionaliserad föreställning, t.ex. det önskvärda i demokrati, och låta argumentationen vrida sig kring den kan vara en bra teknik i argumentation för nya tolkningar av institutionella sammanhang. Mitt intryck är att renodlade marknadsförespråkare använder demokratin som en överideologi för att rättfärdiga marknadsekonomin. De tycks mena att den perfekta marknaden också är den perfekta demokratin. Argumentationen går ut på att visa att marknadsekonomin på bästa sätt tillfredsställer de krav som demokratin ställer. En del av marknadens logik är att konsumenten har mycket att välja på och valet grundas på individens bedömning av sina behov snarare än någon överordnad makts bedömning..

Det som för mig är styrkan i det institutionella perspektivet är bilden av att saker och ting hänger ihop i helheter där verklighetssyn, handling och underförstådd norm är kombinerade. Om ett argument ska verka förnuftigt måste det sammanfalla till en del med det befintliga mönstret. Forsell och Jansson (2000, s 122) menar t.ex. att då målet med offentlig verksamhet väl definierats som att producera effektiv service är det mycket svårt att argumentera för en annan organisationsform än företaget. En mer framkomlig väg anser de vara att framhålla andra värden, såsom rättvisa och demokrati, och därigenom också indirekt argumentera för andra organisationsformer än företaget. Roller för uthållig utveckling måste gå ihop med rådande institutionell logik och dominerande rationaliteter. Kommunala aktörer kan därför försöka översätta existerande logiker på nya sätt och på så sätt öka utrymmet för ekologisk rationalitet.

6 Avslutning

Den fråga som jag ställde inledningsvis var:

Kan institutionell organisationsteori ge en helhetsbild av kommunala organisationer och en översiktlig förståelse av det sammanhang där arbete för hållbar utveckling ingår?

Min slutsats är att den kan det. Institutionell teori och dess utgångspunkt i ett perspektiv där verkligheten ses som socialt konstruerad ger en helhetsbild av hur organisationer fungerar och en grundläggande förståelse för de processer som ligger bakom konstruerandet av det rationella, av för givet tagna mål och av medlen för att uppnå målen. Jag tror att en förståelse för dessa processer är nödvändig för att förstå förutsättningarna för att arbeta för hållbar utveckling. Även om jag här bara har snuddat vid begrepp som rationalitet och tolkningsföreträde är de viktiga för att förstå det sammanhang där arbete för hållbar utveckling ingår. Organisationen samverkar med sin omgivning i allmänhet och med sitt organisationsfält så att organisationens handlingar mer framstår som effekter av vad som är modernt än som effekter av ledningens rationella val. Genom förändringar av tidsandan sker förändringar både då det gäller vilken institutionell logik som är dominerande i samhället, företaget, förvaltningen eller föreningens, och i dominerande sätt att tolka de spelregler som gäller inom varje samhällssfär.

Åtgärder för att närma sig det hållbara samhället kräver en ny syn på vad som är rationellt. En viktig plattform för en den institutionella förändring som krävs är demokratin. Med demokratikravet som bas kan det argumenteras för en pluralistisk anda i organisationer och i det demokratiska samtalet, det är viktigt att många olika tolkningar av institutionell logik och rationalitet får komma till tals.

I ett institutionellt perspektiv tycks saker och ting hänga ihop på ett annorlunda sätt än vad man är van vid, om det skulle användas av en organisation skulle det ställa krav på integration och samordning i mycket stor omfattning och på nivåer som idag är dolda. Avsikten är väl heller inte att det ska tillämpas så utan att det kan användas för att förstå vad som händer inom en organisation och vad som påverkar dess handlande. Det är ett bra sätt att få ett helhetsperspektiv på organisationer.

Med institutionell teori som stöd kan man gå vidare i frågor om hur Västerås kommun kan utvidga sitt handlingsutrymme för hållbar utveckling. Här är några exempel på områden för vidare forskning:

Aktörsperspektiv

Ett alternativ till att göra en teoretisk genomgång som den här hade kunnat vara att fråga ut ett antal personer om hur de ser på de möjligheterna till institutionell förändring. Vad tänker de som idag har miljöroller inom kommunen om möjligheter och hinder? Vad tänker de om kommunens miljöambitioner kontra dess tillväxtambitioner? Hur förhåller sig miljöpersonernas och de ledande chefernas syn på målbilden Västerås Mälarstaden till varandra?

Aktörer utanför kommunen

Hur har samarbetet fungerat i de LIP-projekt där utomkommunala aktörer är inblandade? Växtkraft är ett samarbete mellan bl a LRF, VAFAB och Mälarenergi där jordbrukets behov av en miljöriktig växtföljd kombineras med Västeråsarnas intresse av miljöriktigt producerad

energi, biogas. Finns det andra möjligheter till samarbete mellan stad och landsbygd? Kan landsbygden ta tillvara askan från Mälarenergis bio-panna? Om Mälarenergi kan visa att askan går tillbaka till åkern kan elen som produceras miljömärkas och mervärden i form av goodwill till företaget. Det skapas en mängd permanenta arbetstillfällen och miljöpåverkan i form av utsläpp från åkermark, transporter och askdeponier minskar förhoppningsvis. Vilka aktörer är viktiga att engagera i miljöarbetet? Vilka behov och intressen har dessa aktörer? Finns det några institutionella hinder för ett samarbete som utgår från ett samhälleligt helhetsperspektiv?

Befintliga projekt

Om man skulle vilja undersöka villkoren för att utvidga gränserna för kommunalt handlande är det logiskt att undersöka ett projekt som kommunen genomför, t.ex. cykelprojektet. Västerås blev beviljat LIP-pengar för att stimulera till mer cykling. Hur diskuterades projektet på idéstadiet? Vad gör man? Hur sker samarbetet med utom- och inomkommunala aktörer? Agerar kommunen i andra roller än tidigare? Är det lättare för Teknik och idrottsförvaltningen att genomföra projekt som går ut på att stimulera till cykling än vad det är för miljö- och hälsokontoret? Hur upplever de inblandade tjänstemännen reaktionerna från allmänhet och andra?

Kommunens organisationsfält

Vad händer i de kommuner som finns i Västerås omgivning? Vilka kommuner betraktas som förebilder av ledande aktörer i Västerås? Varför? På vilket sätt arbetar man med miljö- och utvecklingsfrågor där? Vad står i fokus i samarbetsorganisationen Mälardalsrådet? Finns det möjlighet för aktörer i Västerås att ta upp idéer som använts på andra håll eller vill Västerås hellre vara föregångare?

Källförteckning

Litteratur

- Alvesson, Mats**; 1993, *Organisationsteori och teknokratiskt medvetande; Individ, arbete, organisation i kritiskt perspektiv*, Nerenius&Santérus förlag, Stockholm.
- Blomquist, Christine**, 1996, *I marknadens namn; mångtydiga reformer i svenska kommuner*, Nerenius och Santérus förlag, Stockholm.
- Bro, Anders m fl**, 1998, *Grön demokrati; om implementeringen av agenda 21 i åtta svenska kommuner*, rapport 1998:5, Novemus – Högskolan i Örebro.
- Brunsson, Nils**, (red), 1981, *Företagsekonomi - sanning eller moral; om det normativa i företagsekonomisk idéutveckling*, Studentlitteratur, Lund.
- Brunsson, Nils**, (red.) 1986, *Politik och ekonomi; En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, Doxa, Lund.
- Brunsson, Nils**, 1991, *Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld*, i Göran Arvidsson, Rolf Lind (red), *Ledning av företag och förvaltningar – förutsättningar, former, förnyelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- Burström, Fredrik**, 1998, *Municipal materials accounting and environmental management*, KTH, Stockholm.
- Burström, Fredrik**, 2000, *Environment and municipalities; Towards a theory on municipal environmental management – with focus on capacities, roles, approaches and tools*, KTH, Stockholm.
- Czarniawska-Joerges, Barbara**, 1992, *Styrningens paradoxer; scener ur den offentliga verksamheten*, Norstedts Juridikförlag, Stockholm.
- Czarniawska-Joerges, Barbara**, 1993, *The Three-Dimensional Organization, a constructionist View*, Studentlitteratur, Lund.
- Czarniawska, Barbara, Sevon; Guje**, (red) 1996, *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Forsberg, Björn** 1999, *Lokal Agenda 21 vid millennieskiftet; Ekonomism och socialekologism som världsbilder i rörelse*, Forskningsrapport 1999:5, Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet.
- Forsell, Anders**, 1999, *Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?*, SCORE Rapportserie 1999:5.
- Forsell, Anders, Jansson, David**, 1996, *On the conversion of Non-Business Organizations*, i Barbara Czarniawska och Guje Sevon (red) *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Forsell, Anders, Jansson, David**, 2000, *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*, Liber Ekonomi, Malmö.
- Hugemark, Agneta**, 1994, *Den fångslande marknaden; Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Arkiv förlag, Lund.
- Jones, Gareth R**, 1995, *Organizational Theory, text and cases*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- Karnerud, Calle**, 1995, *Se reflektera göra, proAros och lärandet - en kommunal utförarorganisation i förändring*, Västerås Stad, proAros.
- Lagerlöf, Karl Erik**, 1975, *Strömkantringens år och andra essäer om den nya litteraturen*, PAN/Norstedts, Stockholm.
- Latour, Bruno**, 1986, *The powers of association*, i John Law (ed), *Power, Action and Belief, A New Sociology of Knowledge?*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Latour, Bruno**, 1998, *Artefaktens återkomst; Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*, Nerenius och Santérus förlag, Stockholm.

- Lidskog**, Rolf, Sandstedt, Eva, Sundqvist, Göran, 1997, *Samhälle, risk och miljö; Sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem*, Studentlitteratur, Lund.
- Montin**, Stig, 1993, *Svenska kommuner i omvandling*, Rapport 1993:1, Novemus - Högskolan i Örebro.
- Nonstop; En tidning om och för våra kunder om livets självklarheter**, 00;4, Mälarenergi.
- O'Connor**, M., Faucheux, S., Froger G., Funtowicz, S. & Munda, G. (1996) *Emergent complexity and procedural rationality: Post-normal science for sustainability*, i Getting down to earth: Practical Applications of Ecological Economics, Costanza, R., Segura, O. & Matinez-Alier, J., ed, Island Press, Washington.
- Peterson**, Olof, 1987, *Metaforernas makt*, Carlssons bokförlag, Helsingborg.
- Rombach**, Björn, 1991, *Det går inte att styra med mål: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*, Studentlitteratur, Lund.
- Rövik**, Kjell Arne, 1996, *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion*, i Barbara Czarniawska och Guje Sevon (red) 1996, *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Sahlin-Andersson**, Kerstin, 1996, *Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields*, i Barbara Czarniawska och Guje Sevon (red) 1996, *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.
- Sandberg**, Jörgen; Sjöstrand, Sven-Erik; Tyrstrup, Mats, 1999, *Osynlig företagsledning*, EFI Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm, Studentlitteratur, Stockholm.
- Schwartz**, Birgitta, 1997, *Det miljöanpassade företaget; Strategiska uppträdanden på den institutionella scenen*, Nerenius och Santéus förlag, Stockholm.
- Soptips 2001**, Renhållningsverket, Västerås stad.
- Söderbaum**, Peter, 1993, *Ekologisk ekonomi; Miljö och utveckling i ny belysning*, Studentlitteratur, Lund.
- Söderbaum**, Peter, 2000, *Ecological economics: A Political Economics Approach to Environment and Development*, Earthscan Publications, London.
- Westholm**, Erik; 1999, *Partnerskap – ett nytt modeord eller ett nytt samhälle? Erfarenheter från ett europeiskt forskningssamarbete*, Dalarnas forskningsråd 1999:4, Falun.
- Wärneryd**, Olof; Hallin, P-O; Hultman, Johan; 1995, *Den krypande deponeringskrisen: om kris och omställning, staden och rörligheten*, Studentlitteratur, Lund.

Tidnings- och tidskriftsartiklar

- Bjerstedt**, Staffan, *Rejäl vinst för Mälarenergi*, VLT 01 02 14
- Bjerstedt**, Staffan, *Färre beslut i kommunfullmäktige*, VLT 01 02 22
- Björkman**, Yngve, Karlsson, Rune, Olsson, Hans, *Så fungerar plandemokratin i Västerås*, VLT 00 12 11
- Dahlberg**, Joel, *Utdelning slår löneökning*, DN 01 03 11
- Hillman**, Åke, Ryberg, Kent, *Förlagslånet är en bra affär för västeråsarna*, 00 12 ?
- Lif**, Anders, Intervju med Åke Hillman: "Jag har blivit mer ödmjuk", 00 12 30
- Luttrop**, Lars, *Cirkus i östra hamnen*, VLT 00 11 06
- Luttrop**, Lars, *Socialisttriadens trolleridemokrati*, VLT 01 01 11
- Svensson**, Erik, *Varför inget svar?*, VLT 00 12 05
- Sörlin**, Sverker, ledare, *Sveriges Natur* 01; 1 s 33
- Teljebäck**, Anders, *Biopannan bra för både miljön och taxorna*, VLT 01 02 15

Osignerade artiklar:

Ledare VLT 00 12 09

Ledare VLT 01 02 08

VLT 010505

Opublicerat material

Intern utredning i Västerås Stad: Översyn av beställar-utförarmodellen
Västerås stad ledarpolicy

Personliga intervjuer

Lars Kallsäby 00 12 14

Monica Eriksson 01 01 04

Hemsidor

<http://www.ordfront.se/demokrati/demokratins-abc.html>

Referenslitteratur

Alvesson, Mats; Sköldberg, Kaj, 1994, *Tolkning och reflektion; vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund.

Alvesson, Mats; Kärreman, Dan, 1998, *Taking the Linguistic Turn in Organizational Research: Challenges, Responses, Consequences*, Lunds Universitet.

Berger, P., Luckmann, T. 1967, *The social construction of reality*, Penguin, Hammondsworth.

Brunsson, Nils, 1985, *The Irrational Organization; Irrationality as a basis for Organizational Action and Change*, John Wiley & Sons, Chichester.

Czarniawska, Barbara, 1997, *Organisationsteori på svenska*, Liber ekonomi, Malmö.

Johansson, Anders, 1995, *Att styra med och mot mål och resultat; förändrad styrning av offentlig verksamhet*, Rapport 1995:3, Novemus – Höskolan i Örebro.

Pihlgren, Gunnar ; Svensson, Arne, 1989, *Målstyrning; 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Almqvist&Wiksell, Stockholm.

