



arenaidé
September 2018
Ny Tid rapport 39

Debatten om new public management

Anna Emanuelsson

Debatten om new public management

Arena idé

Stockholm 2018

©Arena idé och Anna Emanuelsson

Omslagsfoto: Holger Ellgaard [CC BY-SA 3.0

(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>), från

Wikimedia Commons

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Huddinge_sjukhus_mell
anbyggnad_2013_05.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Huddinge_sjukhus_mell_anbyggnad_2013_05.jpg)

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Författarpresentation

Anna Emanuelsson arbetar som politiskt sakkunnig i regional sammanhållning åt de svenska socialdemokraterna i Europaparlamentet. Hon har en master i välfärdsstudier från Lunds universitet och har tidigare arbetat på Sveriges Radio.

INLEDNING.....	5
HUR FRAMSTÄLLS PROBLEM MED NEW PUBLIC MANAGEMENT?.....	6
HUR FRAMSTÄLLS LÖSNINGARNA?.....	8
VARFÖR INFÖRDES NPM OCH VARFÖR FINNS DET KVAR?.....	9
HUR BÖR MAN STYRA OFFENTLIG SEKTOR? – KORT OM	
TEORIerna BAKOM	12
NEO-WEBERIANSK TEORI OM OFFENTLIG FÖRVALTNING – FÖRUTSÄGBARHET OCH RÖRLIGHET	13
NEW PUBLIC MANAGEMENT – EN KRITIK MOT INEFFEKTIV BYRÅKRATI	14
DEN PROFESSIONELLA MODELLEN – ETT SVAR PÅ DETALJSTYRNINGEN INOM OFFENTLIG FÖRVALTNING.....	15
EVIDENSBASERAD STYRNING – ANVÄNDADET AV VETENSKAPLIGA METODER I POLICYUTFORMNING	16
ANALYS AV KRITIKEN MOT NPM	16
REGERINGEN OCH TILLITSDELEGATIONEN – VI BEHÖVER ”LÄRA” AV FRAMGÅNGSFAKTORER OCH UTVECKLA ETT TILLITSBASERAT STYRNINGSSYSTEM	17
TILLITSDELEGATIONEN	21
ÄLDREOMSORGEN I STOCKHOLM STAD – MYCKET SOM ÄR PROBLEMATISKT MED UPPHANDLINGSFÖRFARANDET	24
SOCIALTJÄNSTEN I STOCKHOLMS STAD – DET ÄR SVÅRT MED BALANSEN MELLAN FÖR MYCKET OCH FÖR LITE KONTROLL	27
SEMINARIET VID KARLSTADS UNIVERSITET – DET FINNS ETT PROBLEMATISKT ”PRODUKTIONSTÄNK” OCH FÖR MÅNGA VÄRDELÖSA AKTIVITETER	30
SEMINARIET VID LUNDS UNIVERSITET – DET ÄR SVÅRT ATT MÄTA KVALITET OCH LYFT UPP LÄKARES LEGITIMITET SOM BESLUTSFATTARE	31
ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	34
FÖRESPRÅKANDE AV PROFESSIONALISM OCH EVIDENSBASERADE METODER I UTFORMNINGEN AV STYRNINGEN	34
KÄLLFÖRTECKNING.....	36
MEDIER	39
DOKUMENT FRÅN STOCKHOLM STAD	39
INTERVJUER.....	40
WEBBSÄNDNINGAR.....	40
TIDIGARE RAPPORTER I SERIEN NY TID.....	41

INLEDNING

Under hösten 2013 blev begreppet "new public management" (NPM) allmänt känt i Sverige genom journalisten Maciej Zarembas artikelserie "Patientens pris". I Zarembas reportage fick läsarna följa patienter som vanvårdades och frustrerade läkare som kände att de förlorat kontrollen över sin arbetssituation. Skurken i dramat var ett systemskifte inom vården där sjukhus och vårdcentraler under de senaste decennierna gått från att spendera allmänna budgetanslag till att bli alltmer finansierade utifrån uppfyllandet av prestationsbaserade indikatorer. Syftet med prestationsbaserad styrning var att öka effektiviteten och transparensen inom det offentliga, men resultatet blev snarare missnöje och ett minskat förtroende för vården. Zaremba beskrev en vårdapparat där patienter inte fick hjälp med svåra eller komplicerade sjukdomar, då patienter med mer "lönsamma" åkommor prioriterades enligt krångliga prislister. Som resultat upplevde vårdpersonalen att de inte hade möjlighet att utöva det arbete som de själva ansåg behövdes och som de utbildat sig för.

Att åtstramningar och omstruktureringar har berört i stort sett all slags offentlig verksamhet är ingen nyhet. Nyhetsvärdet låg snarare i att Zaremba lyckades föra samman abstrakta ekonomiska styrmodeller med patienters enskilda hälsa och läkares upplevelse av maktlöshet. Även om just förändring och turbulens i den offentliga sektorn varit ett ledmotiv i svenska medier sen slutet av 1980-talet, blev konturerna av NPM tydliga när vittnesmålen började hopa sig, vittnesmål om en dåligt fungerande vård.

Zarembas omtalade artikelserie blev starten på en opinion mot det ideologiska systemskifte som skett i effektivitetens namn. I Sverige finns ett starkt stöd för välfärden och för en gemensamt finansierad vård, skola och socialtjänst. Välfärden ska vara jämlik och effektiv samtidigt.

Tusentals läkare skrev under det så kallade "Läkaruppropet" som protesterade mot avprofessionaliseringen av yrket. Fackföreningsledare för lärare och poliser anslöt till den kritikerkör som ansåg att detta var en ödesfråga för välfärden. Vittnesmålen visade att många medarbetare i offentlig sektor ville göra ett gott arbete men upplevde sin arbetssituation som svårhanterlig. I stället för att utföra sina arbetsuppgifter utifrån sina professionella kunskaper fick läkare och poliser ägna sig åt pappersarbete, möten och annan typ av administration. Fackföreningsledarna menade att man måste ha tillit till kunskapen hos de som arbetar i offentlig

verksamhet och inte ensidigt styra utifrån statistik, ekonomiska utvärderingar och mätningar (DN Debatt, 2013-06-24).

Med historier om neoliberala skräckexempel i ryggen gick Stefan Löfven ut med en debattartikel där han krävde att *avprofessionaliseringen inom välfärden* skulle stoppas. Människor som arbetar i välfärden hade enligt Löfven gått från att vara självständiga professionella till att bli detaljstyrda utförare. I inlägget lovade Löfven att om Socialdemokraterna vann valet 2014 skulle en ny syn på professionerna etableras, där läkare, lärare, arbetsförmedlare och en mängd andra professioner skulle få större frihet att utnyttja sin yrkeskompetens. För att legitimera att yrkesgrupper får ökad makt inom myndighetsutövningen som välfärdens yrken ofta innebär, ville (S) också ställa större krav på ansvarstagande, utveckling och etik inom professionerna. Inför valet 2014 utlovades en statlig utredning kring NPM:s effekter inom den svenska välfärden.

Denna rapport handlar om hur problem kring NPM har framställts av politiker och akademiker och vilka lösningar som förslagits. Den bygger på min masteruppsats *After The Critique of New Public Management – A Discourse Analysis of Problematizations Within Public Administration in Sweden* (2017) där jag analyserat hur kritiken mot NPM formulerats på kommunal nivå och hur den framförts på regeringsnivå. Därtill har även akademikers presentationer analyserats samt en rad seminarier om NPM. På kommunal nivå har jag analyserat material gällande äldreomsorgen och socialtjänsten i Stockholms stad. Den här rapporten (och masteruppsatsen) svarar inte på om det skett några faktiska förändringar av policy, utan fokus ligger på problem- och policyformulering. Vill man veta mer om hur analysen gått till och vilket material den baserar sig på, går det att läsa hela studien online på Lunds universitets hemsida.

Hur framställs problem med new public management?

Det största problemet med "new public management" som framställs i den här rapporten är problem gällande *kvalitet*. Problem kring kvalitet kan delas upp i tre olika kategorier. Dessa problematiseringar kommer från parallella krav på ett rättssäkert och transparent system som möjliggör ansvarsutkrävande och att professionerna inom välfärden borde få större inflytande över det dagliga arbetet.

De tre kategorier som problematiseringar kring kvalitet framställs som är följande:

1. bristande kvalitet eller frånvaro av värde i offentlig verksamhets aktiviteter
2. problem med att mäta kvalitet
3. problem med att uppnå balans mellan tillit och kontroll för att säkra kvaliteten.

1. Problemet med bristande kvalitet eller frånvaro av värde i offentlig verksamhets aktiviteter är ett problem för medborgare, för välfärdens medarbetare och för staten.

För medborgare är problemet att det helt enkelt är låg kvalitet i kontakten med myndigheter och offentliga samhällsorgan. Konsekvenser som beskrivits i det analyserade materialet sträcker sig från problem med att få rätt papper från försäkringskassan eller polisen till frånvaron av individanpassad sjukvård för multisjuka äldre.

Den bristande kvaliteten för de anställda inom välfärden handlar om att dagens styrning utgår från att professionerna behöver styras med en mängd kontrollsystem, vilket gör att många tappar motivationen och/eller avstår från att arbeta i välfärden. Brist på personal och för mycket administration är vardag för många sjuksköterskor, lärare och socialarbetare. Att se problem i sin verksamhet men inte ha möjligheten att lösa dem på bästa sätt gör att många medarbetare har en känsla av att de inte räcker till.

Det har många gånger blivit svårt att hålla en hög kvalitet inom välfärden då arbetsmiljön ofta är dålig, vilket lett till personalbrist. Samtidigt skapar den bristande kvaliteten en reva i medborgarnas tilltro till staten. För staten består problemet med bristande kvalitet alltså i att man inte uppfyller syftet med välfärden, det blir inte det starka skyddsnät man eftersträvar.

Antagandet om att professioner behöver kontrolleras detaljerat för att välfärden ska leva upp till krav om rättssäkerhet, jämlikhet och effektivitet är felaktigt enligt många källor i mitt material. Flera källor hänvisar forskning om inre och yttre motivation som visar att professioner (såsom läkare och socialarbetare) snarare styrs av en inre motivation och av att få kollegors godkännande. Krav som ställs från politiskt håll på till exempel en läkare är inte bara ineffektivt, det kan dessutom ha direkt negativa konsekvenser på läkarens motivation att göra ett bra jobb.

2. Problemet med att mäta kvalitet i offentlig verksamhet beror på att det har visat sig svårt att skapa indikatorer som visar på kvalitet. Det beror på att det är svårgreppbart att fastställa *vad kvalitet faktiskt är*. Luddigheten i innebörden av ordet kvalitet i

kombination med krav på att offentlig verksamhet lever upp till olika indikatorer skapar enorma mängder administration. Anledningen till att man över huvud taget ägnar sig åt att mäta "kvalitet" är att styrningen av offentlig sektor är kraftigt decentraliserad, vilket resulterat i ett behov av transparens. I det material som jag analyserat på regerings- och kommunnivå nämns privatiseringar av välfärdens uppgifter som en anledning till att återrapportering och "pinn-mätning" ökat.

Något som inte nämns från politiskt håll är att åtstramningar inom offentlig sektor lett till ett ofrånkomligt krav på effektivitet, eller att krav på kontroll har sitt ursprung i politiska beslut från både höger och vänster.

3. Det tredje problemet med kvalitet är svårigheten att balansera tillit och kontroll i förvaltningen. Det finns en rädsla för att kritiken mot NPM ska leda till att man tappar för mycket av kontrollen över välfärdens sektorer till medarbetarna, vilket ses som rättsosäkert. Många källor i mitt material framhåller att det måste gå att kontrollera sjukvård, skola etc. Här finns också en intressant effektivitetsparadox, ju mer staten försöker kontrollera effektiviteten i välfärden, desto mer drar man ner takten genom ökad administration.

Hur framställs lösningarna?

I den här studien framkommer två typer av lösningar till problemet med "dålig kvalitet" inom den offentliga sektorn:

1. professionerna i offentlig sektor bör få ett större inflytande
2. man bör lära från "goda exempel".

1. I den här studien är den professionella modellen för offentlig förvaltning utan tvekan den mest populära konceptuella lösningen för problem som associeras till NPM. Lösningen som innebär att man återger makt till professionerna nämns ofta av både politiker och akademiker som ett alternativ till nuvarande styrsätt. Samtidigt har många lyft ett varningens finger mot att genomföra alltför drastiska förändringar. Denna oro består av en rädsla för att återgå till ett alltför hierarkiskt samhälle, där det finns för lite transparens och kontroll över mäktiga professioner.

På ett konceptuellt plan förespråkar flera politiker att man återinstallerar professionalismen då man är kraftigt kritisk till den nuvarande detaljstyrningen av professionerna, samtidigt är man mån om att tjänstemän inte kan eller bör agera i ett system som

saknar kontroll. Inom äldreomsorgen och socialtjänsten i Stockholm kan vi se exempel på just detta, kritiken mot NPM är tydlig men kontrollsystemen vill man ha kvar, ibland i reviderad form, ibland oförändrad.

2. Lösningen att förbättra kvaliteten inom välfärden genom att "lära från goda exempel" är också vanligt förekommande. Det syns på att man är villig att lära från experiment med andra typer av styrning, eller att själv genomföra experiment. Dessa typer av styrningsexperiment handlar bland annat om att utforska alternativa sätt för schemaläggning av vård inom äldreomsorgen eller att ledningen inom socialtjänsten provar att sända ut "tillitssignaler" till anställda.

Ambitionen att förbättra sjukvården, skolan och socialtjänsten genom att "samla kunskap" uttrycks av regeringen som har utsett en delegation vars syfte är att undersöka "tillitsbaserad styrning" genom att studera lyckade fall runt om i landet och olika metoder av styrning. En evidensbaserad ambition för utvärdering av offentlig sektor hittar vi både i den akademiska och i den politiska diskursen. Genom att föreslå utvärdering av policy som associeras till NPM, sätter man NPM:s egna kontrollnormer på sig själv och ställer frågan: hur effektivt är det med effektivitetskontroller? De normer för styrning som vi finner inom new public management förespråkar ökad effektivitet, men i den nya synen på en effektiv styrning inkluderas värderingarna "ökad kvalitet" och "ökad rättssäkerhet". Men ekonomisk effektivitet är fortfarande en stark norm, då många källor är överens om att vissa av NPM:s beståndsdelar har lett till en ineffektiv förvaltning. Ett exempel på detta är socialtjänsten i Stockholm som ser ekonomiska effektivitetsvinster med att minska administration för sina anställda.

Varför infördes NPM och varför finns det kvar?

Den svenska välfärden har länge varit en av världens mest omfattande. I 1990-talets välfärdslitteratur beskrevs Sverige som så nära man kan komma en idealtyp för universellt omfattande välfärd, där vi i princip förkroppsligade den "socialdemokratiska välfärdskapitalismen". I Sverige ligger vi nämligen på en hög nivå av så kallad dekommodifiering (*decommodification* på engelska) – ett begrepp som blev känt när den danska sociologiprofessorn Gøsta Esping-Andersen lanserade sin bok om kapitalistiska välfärdsregimer år 1990. Hög nivå av dekommodifiering innebär att människor till stor del är fria från marknaden – vi behöver inte arbeta eller betala privata försäkringar för att åtnjuta många

tjänster och varor. Ett exempel är ett omfattande socialförsäkringssystem i offentlig regi. Det betyder att svenska medborgare har tillgång till sjukvård, utbildning och äldreomsorg utan att behöva "betala" för det. Den här typen av välfärdsekonomi strävar efter att utjämna inkomstskillnader, där den politiskt bärande kraften kommer från arbetarklassens och medelklassens gemensamma intresse av socioekonomisk jämlikhet och möjligheter till ett värdigt liv.

*Införandet av
åtstramningar
inom ekonomin
ledde till ökade
effektivitets-
krav på statens
verksamheter
inom
välfärden.*

Under efterkrigstiden ökade produktiviteten i västerländska ekonomier, vilket anses bero på utvecklandet av industriell massproduktion i kombination med en keynesiansk finanspolitik. Men efter tjugofem år av relativt bekymmerslös tillväxt upplevde många av västvärldens välfärdsstater en typ av krissituation, den keynesianska modellen och fordismen ansågs nu som hinder för fortsatt ekonomisk tillväxt (Pierson, 2006 s. 63).

Sverige är ett exempel på detta. Införandet av åtstramningar inom ekonomin ledde till ökade effektivitetskrav på statens verksamheter. Samtidigt sågs privatiseringar och marknadsreformer av många som sätt att få mer mångfald, ökad transparens och valfrihet inom välfärden. Sverige gick från och med slutet av 1980-talet från en välfärdsstat finansierad och utförd av staten, till att få en välfärdssektor med ett större utbud av privata försäkringar och privata aktörer.

Ett liknande skifte skedde även i Storbritannien, Australien och Nya Zeeland där det genomfördes betydande privatiseringar av statliga bolag från slutet av 1980-talet och framåt. Intressant nog anser flera statsvetare att genomslaget av marknadsreformer varit extra stort i just Sverige, vi har helt enkelt varit väldigt benägna att decentralisera och privatisera offentliga verksamheter (Hood, 1995; Pollit & Bouckaert, 2004).

Efterkrigstidens minskade inflöde av resurser hade också effekten att en så kallad managementkultur spreds inom offentlig förvaltning, som ett försök att producera positiva ekonomiska resultat med små resurser.

Marknadsmodellen för offentlig styrning legitimerades med medborgarnas möjlighet att "rösta med fötterna" – det vill säga att medborgarna kan välja den aktör eller verksamhet som ger mest för pengarna. Valfrihet helt enkelt. Resonemanget som ligger bakom antagandet är att medborgare kommer belöna aktörer som levererar en produkt som de vill konsumera, och därmed utkonkurrera, straffa och kasta ut dåliga aktörer.

Managementkulturen ledde dock, paradoxalt nog, till att förvaltningen i vissa fall blev *mindre effektiv* än tidigare (Peters, 2001).

Det finns olika statsvetenskapliga teorier som försöker förklara det här skiftet – från statligt monopol och kontroll, till privatiseringar och decentralisering av välfärdens funktioner. En teori menar att det handlar om *demokratisk reformism*. Demokratisk reformism innebär att politiker ständigt utvärderar och undersöker politiska reformer, för att sen göra nya bedömningar – som i sin tur leder till nya reformer. Demokratisk reformism skulle alltså kunna förklara varför användandet av mätning och användandet av ekonomiska kalkyler och utvärderingar har expanderat i svensk förvaltning (Hermansson, 2002, citerad hos Ahlbäck Öberg, 2010 s. 507).

En annan förklaring till skiftet från statlig styrning är att privatiseringar varit, och fortfarande är, en global trend. Inom statsvetenskapen beskrivs detta i termer av ett skifte från "government" till "governance". Det betyder att statens styrning har varit centraliserad, men numera ofta är decentraliserad till olika nätverk av aktörer såsom privata bolag (Pierre & Peters, 2000). Globaliseringen av ekonomin har helt enkelt inneburit att fler aktörer är närvarande inom välfärdens sektorer.

Andra menar att det inte alls handlar om en ostopptbar effekt av globaliseringen, det är politiska beslut som drivit på policy för att skapa ett mer effektivt och transparent välfärdssystem. Någon som är inne på det spåret är statsvetaren Christopher Hood som menar att new public management helt enkelt blev *modernt* i slutet av 1980-talet, och att det var det faktum att det sågs som nytt och fräscht bland beslutsfattare som gjorde att det fick en så stark genomslagskraft i många välfärdsländer. Den svenska statsvetaren Shirin Ahlbäck Öberg håller med. Ahlbäck Öberg menar att i och med att det kom krav på ökad transparens och effektivitet inom den offentliga sektorn (många svenskar ansåg att förvaltningen var tung, trög och oflexibel) blev politikerna lockade att genomföra marknadsreformer. Opinionens krav ledde därför till en mängd NPM-relaterade reformer, vars effekt innebar att kontrollsystem och ökad administration blev vanligt inom förvaltningen. Även om den här "mode-teorin" förklarar varför NPM slog igenom, så förklarar den inte varför new public management fortsatt att leva kvar 2018. Här finns dock en förklaring från Hood. Enligt Hood kan

NPM ses som ett svar på sociala förändringar i välfärdsländer efter andra världskriget.¹ Den här teorin lyfter fram:

1. ökade inkomstnivåer i välfärdsländer – vilket gjort att väljarkåren blivit mer skattemedveten och efterfrågar sänkta skatter
2. teknologisk utveckling som bidragit till att riva barriärer mellan arbete i privat och offentlig sektor
3. ett skifte till mer intensivt användande av opinionsundersökningar, vilket gjort att politiker kan nå nyckelgrupper inom väljarkåren som är kritiska till byråkratin
4. en mer heterogen befolkning som är mindre toleranta mot ensidiga policyförslag från statens sida.

NPM har enligt det här synsättet fortsatt på grund av att en växande medelklass kunde nå politiskt på ett nytt sätt genom detaljerade opinionsundersökningar, partierna fick helt enkelt möjligheten att skraddarsy policyförslag som gynnade en stark väljargrupp som ville ha mer transparens, valfrihet och mer effektivitet inom välfärden

HUR BÖR MAN STYRA OFFENTLIG SEKTOR? – KORT OM TEORIerna BAKOM

Det kan vara bra att tänka på teorier om offentlig förvaltning som någon typ av paraplybegrepp eller idealbilder av riktningen inom styrningen, snarare än en praktisk handbok - även om de ibland ger förslag på konkreta reformer eller kan ses som ett resultat av en kritik mot rådande styrningsformer. Teorierna som här kort kommer redogöras för är ett urval som bäst representerar de resonemang som återfinns i diskussionen om NPM i Sverige.

¹ Det finns såklart många andra teorier kring varför vissa policyreformer blir till och varför vissa överlever bättre än andra. Är man intresserad av det kan jag rekommendera att man tittar på litteraturen kring Piersons historie-institutionalistiska teori om *path dependency*, Eldredge och Goulds evolutionära *punctuated equilibrium theory*, Kingons teorier om *policy streams* eller Cohen, March och Olsens kaotiska *garbage can model*. Syftet med den här rapporten är dock att undersöka problematiseringar och inte förklaringar till varför NPM fått så stort genomslag.

Neo-weberiansk teori om offentlig förvaltning – förutsägbarhet och rörlighet

Den kända tyska sociologen Max Weber (1864–1920) skapade den mest välanvända idealtypen för offentlig förvaltning och byråkrati – den *legalbyråkratiska modellen*. Enligt Webers klassiska modell får byråkratin legitimitet genom att neutrala, opartiska och professionella tjänstemän implementerar en precis lagstiftning utifrån principer om objektivitet och allas likhet inför lagen.

Webers modell är nära besläktad med framväxten av allmänna idéer om rättssamhället, som fick fart under 1700-talet som en reaktion mot en godtycklig rättsstat där medborgarna hade svårt att förutspå lagbokens användning och utfall. Legitimiteten i Webers modell grundar sig därför i *förutsägbarhet* i implementeringen av lagar och förordningar, där medborgare kan förutse vilka rättigheter och skyldigheter som gäller.

I mitten av 2000-talet kom konceptet *Neo-Weberian State* (NWS) fram som en beskrivning av två styrningsdimensioner som man sett i många västerländska välfärdsstater.

Den första dimensionen är att *staten är stark och dess styrning är viktig*, regleringar och lagstiftning har en stark närvaro i samhället. Synen på staten som stark och viktig skiljer sig från hur man såg på staten under 1980–1990-talen, då staten ansågs vara ett ”onödigt ont” och en börda för ekonomin och samhället. Efter millennieskiftet var det vanligare att man såg staten som en garanti för ett civiliserat och socialt sammanhängande samhälle, som möjliggör demokratiska mekanismer.

Den andra dimensionen är en *rörlighet*, staten ska inte ses som statisk utan gradvis moderniserande och sökande efter att öka och förbättra effektivitet (Pollit, C., 2008 s. 14) Här kan man se paralleller till politikernas svar på opinionens önskan om mer flexibilitet och mångfald som vi hittade i resonemanget kring demokratisk reformism.

En annan intressant aspekt av den neo-weberianska teoribildningen är att den har sitt ursprung i empiriska observationer kring statens roll i samhället och på den internationella arenan. Dock har den här teorin utvecklats till en normativ modell, en idealtyp för hur man bör organisera offentlig förvaltning.

*Synen på
staten som
stark och viktig
skiljer sig från
hur man såg
på staten under
1980–1990-
talen, då staten
ansågs vara
ett ”onödigt
ont” och en
börda för
ekonomin och
samhället.*

New public management – en kritik mot ineffektiv byråkrati

New public management syftar oftast på en management-byråkrati eller en marknadsisering av offentlig förvaltning som skett de senaste årtiondena. Även om det finns många definitioner av new public management, så är det framför allt de sju aspekter som framhålls av den brittiska statsvetaren Hood (1991) som fått mest genomslagskraft. Det är den här definitionen av NPM som analysen utgår ifrån.

1. Chefsstyrning (engelsk översättning av *management*), en tro på att offentliga organisationer blir starkare om de leds av chefer som har en "hands-on" inställning till styrning, chefen ska ha ett stort handlingsutrymme med privat sektor som förebild.

2. Användandet av prestationsindikatorer leder till klara målsättningar för förvaltningen och det skall genomföras med huvudsakligen kvantifierbara mått på prestation.

3. Resultatkontroll, användandet av prestationsbaserade bedömningar och utvärderingar av uppgifter som delegerats till privata aktörer.

4. Decentralisering, uppgifter som traditionellt sett utförts av offentlig förvaltning ska delas ut. Ett skifte från att styrningen är centraliserad från staten.

5. Konkurrens, förespråkandet av konkurrens inom det offentliga för att sänka kostnader, öka effektivitet och öka kvaliteten.

6. Privat sektor som förebild för den offentliga, skapandet av en arbetsmiljö där anställda är väl medvetna om förvaltningens mål. Den här typen av styrning fokuserar på att fastställa kortsiktiga mål och utveckla affärsplaner.

7. Ekonomisk återhållsamhet, fokuserar på högre effektivitet genom att sänka kostnader i "produktionen" (Hood, 1991).

NPM kan sammanfattas till två överkategorier: förespråkandet av en kontrollkultur och marknadsreformer i offentlig sektor. Den slutsatsen bidrog en av den statliga tillitsdelegationens utredare Louise Bringselius med, och den ringar verkligen in de två övergripande dragen i NPM. Enligt merparten av mina källor var införandet av NPM-relaterade reformer till stor del baserat på en professionskritik, där flera olika yrkeskåror såsom lärare och läkare uppfattades som svårstyrda och ineffektiva. Dessutom uppfattades förvaltningen som icke-transparent. Det fanns därför

en vilja att "tämja" professionerna genom att ge chefer i olika verksamheter mer makt och större möjligheter till kontroll (Hasselberg & Stenlås, 2010).

Arbetsplatser som vårdcentraler och socialtjänstkontor som tidigare styrts av professionellas bedömningar, började därmed styras av administrativa system, vars värdegrund låg i rationalitet och enhetlig hierarki snarare än i kollegiala värderingar.

Den professionella modellen – ett svar på detaljstyrningen inom offentlig förvaltning

Den professionella modellen för statlig styrning är i princip motsatsen till NPM. Den professionella modellen förlitar sig på legitimerade professioners beslutsfattande. Den här modellen för offentlig förvaltning innebär att *beslut bör fattas av professionella* i stället för traditionella byråkrater, med argumentet att professioner har en särskild kunskap, särskild etik och särskilda färdigheter (Rothstein, 2014, s. 15–28). Medborgarnas förtroende för professionernas förmåga är avgörande för i vilken utsträckning modellen ses som legitim.

I den professionella modellen för offentlig styrning blir ofta relationen mellan professionerna och staten komplicerad. Det beror på att staten är beroende av professionernas kunnande och stöttning när de vill implementera olika policyförslag. Den professionella modellen begränsar alltså statens inflytande mer än till exempel NWS eller NPM.

Sociologen Eliot Freidsons bok *Professionalism - the Third Logic* (utgiven 2001) gjorde att idén om att specialiserad kunskap och professionalism i offentlig sektor slog igenom som ett alternativt styrsätt. Enligt Freidson finns det ett nyliberalt paradig i västerländska samhällen som inte förespråkar det sociala värdet av ett meritbaserat styre. Freidson undrar hur det skulle se ut om tjänstemän med professionella kunskaper gavs möjlighet att förse samhället med nödvändig och viktig service genom att organisera sig själva, utan direktiv från chefer eller marknaden.

Professionalister anser att stater har underskattat nyttan av professioner, och att till exempel läkare och lärare inte bör vara överdrivet kontrollerade eller avfärdade av politiska beslutsfattare.

Professionerna är dessutom självkontrollerande inom gruppen då det finns uppförandekoder och normer för hur man bör bete sig i sin yrkesmässiga roll. Genom den inre kontrollen skapas en typ av professionell disciplin. Därför kan man legitimera att de är initiativtagare, rådgivande och utformande av policy hos myndigheter (Nilsson, 2007-09-26).

Evidensbaserad styrning – användandet av vetenskapliga metoder i policyutformning

Evidensbaserad styrning och evidensbaserad policyutformning är en stark trend inom välfärdssektorn. Framhållande av evidens som norm inom policyutformning är nära besläktat med empirismen, som handlar om att *applicera vetenskapliga metoder* snarare än resonemang för att veta hur det ligger till med en specifik fråga.

Idén om evidensbaserad styrning har sitt ursprung inom naturvetenskapen där framför allt medicinsk forskning legat till grund för praktiker inom sjukvården. Då evidensbaserad policyutformning är så nära besläktad med evidensbaserad praktik, som till exempel läkare ibland använder sig av, är det intressant att titta på de grundläggande principer som styr evidensbaserad praktik. Dessa är 1. den bästa tillgängliga forskningen bör användas, 2. experter bör bestämma vilka åtgärder som skall utföras och 3. man bör ta hänsyn till kunders preferenser (Spring, 2007).

När det gäller policyfrågor har jakten på forskningsbaserad policyutformning lett till ett *utbrett användande av utvärderingar*. Utvärderingar, som är en typ av systematiskt undersökande, är en av de största byggstenarna i just NPM där policy förknippad med effektivitet ofta utgett sig för att vara bäst ur ett kunskapsbaserat perspektiv.

Ofta handlar resultaten från utvärderingarna om effektivitet, ett begrepp som så klart kan betyda många olika saker beroende på i vilken kontext det lyfts fram (Learmonth & Heracleous, 2015). Den evidensbaserade modellen vill gärna vara ideologiskt neutral, trots att den har sitt ursprung i idéer om rationalitet och effektivitet, vilka återfinns i nyliberalismen.

ANALYS AV KRITIKEN MOT NPM

Jag har valt att analysera material från olika delar av debatten kring NPM. Materialet kan delas in i tre spår – debatten kring NPM och systematiska problem inom välfärden från regeringsnivå, från kommunal nivå och från svenska akademiker som fokuserar på svensk förvaltning.

Under den första rubriken analyserar jag uttalanden och rapporter från den nuvarande socialdemokratiska och miljöpartistiska regeringen samt från Tillitsdelegationen som tillsattes av regeringen 2015. Jag har också intervjuat Tillitsdelegationens forskningsledare Louise Bringselius.

Sen följer en analys av vad som ses som systematiska problem inom välfärden i Stockholms stad, där jag intervjuat vänsterpartisten Torun Boucher som är ordförande för äldre- och miljöpartisten Åsa Lindhagen som är socialborgarråd, vilket innebär att hon är ordförande i socialnämnden. Jag har också analyserat en del dokument som de respektive förvaltningarna har producerat kring sin egen verksamhet, för att se hur problem med NPM framställs.

De sista styckena innehåller en analys av seminarier kring NPM som hölls runt om i Sverige under 2015. Seminarierna som gick under #npmkunskap arrangerades av civilministern Ardalan Shekarabi. Jag har analyserat tre seminarier, vid Karlstads universitet, Lunds universitet och Uppsala universitet. Jag har valt dessa seminarier då temat är just problem med new public management och för att forskare från olika discipliner deltar, vilket ger en mångfald i akademiska perspektiv kring NPM och svensk offentlig förvaltning. I den här rapporten har jag med hur problem framställs vid seminarierna i Lund och Karlstad.

Regeringen och Tillitsdelegationen – vi behöver "lära" av framgångsfaktorer och utveckla ett tillitsbaserat styrningssystem

I det analyserade materialet från Tillitsdelegationen och regeringen finns perspektivet att NPM har lett till oönskade konsekvenser på grund av en strävan efter effektivitet.

Framför allt lyfts problem med administrationsbörda och vantrivsel hos personalen – vilket lett till en ineffektiv förvaltning. Från ett ideologiskt perspektiv så grundar sig S/MP-regeringen i antaganden om att marknadsreformer som är associerade med NPM är skadliga för välfärden, och för välfärdens förtroende.

De politiska förslag som regeringen föreslår handlar om att öka tillit, då NPM har urholkat tilliten i välfärden. Tillitsdelegationen har en pragmatisk och evidensbaserad syn på problem inom förvaltningen, även om själva etablerandet av en tillitsdelegation är en del av en socialdemokratisk kritik mot marknadsstyrning över lag.

I materialet kring Tillitsdelegationen ligger fokus på byråkratiska strukturer. Mer abstrakta idéer om rättvisa, politiska idéer om marknadens roll i välfärden och om hur man bör sörja för välfärdsstaten från ett ideologiskt perspektiv lyfts inte på samma sätt. Det beror på att Tillitsdelegationen har ett evidensbaserat perspektiv på förvaltningsteori vars ofrånkomliga slutsats är att

evidens och forskningsbaserade resultat kan leda till en *effektivare* förvaltning.

Nästan exakt ett år innan riksdagsvalet 2014 skrev den dåvarande oppositionsledaren Stefan Löfven promemorian "Professionerna inom välfärdssektorn måste få sin frihet och status åter". I texten som var en avsiktsförklaring beträffande Socialdemokraternas politiska vilja avseende offentlig förvaltning beskriver Löfven en avprofessionalisering av yrken inom offentlig sektor. I Löfvens text beskrivs NPM inom välfärdens olika sektorer som mycket problematisk – i skola, vård och omsorg har legitimerade läkare och utbildade lärare gått från att vara oberoende proffs till att fungera som utförare – styrda av mycket detaljerade instruktioner:

Många yrkesgrupper i välfärden slår i dag larm om att deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering. Marknadsexperiment har genomförts inom verksamheter som inte har något med marknader att göra. Teorierna om New Public Management, som var tänkta att effektivisera välfärden, har i många lägen i stället byråkratiserat den. (Stefan Löfven, DN, 2013-11-15)

Enligt Löfven är det faktum att yrkesgrupper förlorat den status de tidigare haft, att de anställdas kompetens underutnyttjas och att den professionella etiken inte får tillräckligt med spelutrymme problem som beror på NPM. Socialdemokraternas målsättning går i Löfvens uttalande inte att ta miste på – ambitionen är att dagens ungdomar ska vilja arbeta inom skolan och hälso- och sjukvården. Det underliggande problemet som presenteras av Löfven är att den offentliga sektorn inte ses som en särskilt attraktiv arbetsplats. Lösningen på Löfvens framställning av problemet med NPM är att fokusera på politik som kan förbättra *kvaliteten* i verksamheterna. Konkret innebär detta att Löfven föreslår införande av nationella kvalitetslagar, att en ny typ av styrning där professionernas etik lyfts fram ska införas och att man i fortsättningen "inte tillåter" vinstintressen att styra offentlig verksamhet.

Löfven ger oss inte några exakta beskrivningar av hur en ny styrning ska kunna förbättra kvaliteten i offentlig verksamhet. Det framgår inte heller särskilt konkret när den dåvarande socialdemokratiska partisekreteraren Carin Jämtin blir intervjuad av Svenska Dagbladet (SvD) några dagar före valet. Däremot lovar Jämtin att tillsätta en utredning som i stort ska se över kvaliteten i välfärden:

Vi vet att personalen inom hemtjänsten är enormt stressad eftersom deras dagliga styrningsmodeller är utformade så att de inte hinner med den kvalitativa verksamheten. Läkare berättar att de ägnar mindre tid åt sina patienter. Och lärarna är stressade eftersom de känner att de inte har tid till det viktigaste: barnen.

[...]

Exakt hur det ska se ut måste vi utforma med proffsen inom de här områdena. Det finns många tankar om hur de vill styra sin vardag. Men det bygger på att vi slutar att detaljstyra så väldigt mycket.
(Carin Jämtin, SvD, 2014-09-09)

I uttalanden som vi här ser från Löfven och Jämtin är det tydligt att "new public management" ses som en förklaring till en lång lista av problem vilken inkluderar låg status på välfärdens yrken, överansträngd personal inom vårdsektorn, studenter som inte lever upp till skolans målsättningar och att förtroendet för välfärdsstaten har sjunkit. Alla dessa problem kan kategoriseras som kvalitetsproblem.

Framställningen av problemet med NPM som presenteras av Löfven och Jämtin är relativt okomplicerad. NPM är "skurken" och att "ge åter frihet och status" till professionerna inom välfärden ses som den primära lösningen. På partiets hemsida kan man läsa följande avsiktsdeklaration publicerad fyra dagar innan riksdagsvalet 2014:

Vi vill införa en ny styrning i välfärden där professionernas kunskande och yrkesetik blir vägledande. Tillsammans med välfärdens professioner, forskare och brukare vill vi utveckla styrmodeller som skapar större frihet för medarbetarna i offentlig sektor. Om vi får förtroendet att bilda regering i höst kommer vi därför att tillsätta en utredning om en ny styrning efter New Public Management.
(Ny styrning i välfärden, Socialdemokraterna, 2014-09-10)

De lösningar som beskrivs i uttalanden av Socialdemokraterna är tydligt inspirerade av den professionella modellen för styrning. "Lösningarna" på problemen med NPM kompliceras dock av regeringens direktiv till Tillitsdelegationen, där det är tydligt att regeringen inte helt vill överge prestationsindikatorer. I direktivet lyfts nämligen behovet av att *balansera kontrollen med ett ökat förtroende för medarbetarnas erfarenheter och kunskap*. Lösningen på problemet med en brist på förtroende i styrningen är att man ska "lära" av framgångsfaktorer.

Under sommaren 2017 skrev socialminister Annika Strandhäll och civilminister Ardalan Shekarabi ett gemensamt debattinlägg om NPM. Där lyfts den *psykosociala arbetsmiljön* fram som ett av de stora problemen inom offentlig förvaltning. Bland annat nämndes höga siffror i sjukfrånvaro och psykisk belastning i arbetet inom kommun- och landstingssektorn. På så vis handlar den psykosociala arbetsmiljön om en effektivitetsbrist – new public management, som var tänkt att effektivisera, hade skapat en så pass stor administrativ börda genom marknadsreformernas krav på kontrollsystem att det i stället blivit ineffektivt (Strandhäll och Shekarabi, SvD 2017-08-17). 1990-talet präglades av en överdriven tro på att marknadsmekanismer var lösningen på "allt" enligt Shekarabi och Strandhäll.

En central del för att skapa en bättre arbetsmiljö för välfärdens medarbetare handlar om att förändra styrningen av välfärden. Vi måste erkänna att den stora kontrollapparat som byggdes upp till följd av att styrmodellerna New Public Management infördes i offentlig sektor på 1990-talet har skapat en stor administrativ börda för medarbetarna, men inte nödvändigtvis högre kvalitet i verksamheterna.

[...]

Målstyrningen och marknadiseringen i välfärden har skapat en ökad byråkratisering, detaljstyrning och en försämrad arbetsmiljö för de som jobbar och håller upp vår välfärd, i stället för en bättre kvalitet i verksamheten.

(Strandhäll och Shekarabi, SvD 2017-08-17)

Det är alltså både *marknadiseringen* och *målstyrningen* som är problemet med NPM enligt socialministern och civilministern. Ministrarna presenterar tre punkter som presenteras som lösningar på problemet med NPM.

Den första punkten är att "Det är dags för friska arbetsplatser".

Problematiseringen som gömmer sig i förslaget är att *arbetsmiljön leder till hög sjukfrånvaro*, och lösningen är åtgärdsprogram med 25 olika åtgärder samt ett samarbete med arbetsmarknadens parter där arbetsgivarorganisationer och fackföreningar kommit överens om åtgärder.

Den andra rubriken är "Låt proffsen vara proffs".

Lösningarna på problemet, *att proffsen inte får vara proffs*, presenteras vara en utredning om mer tillitsbaserad styrning i offentlig sektor, Statskontorets över 30 åtgärdsförslag samt

Tillitsdelegationens pilotprojekt för att komma bort från minutstyrningen i hemtjänsten.

Den sista punkten i Shekarabis och Strandhälls artikel lyder "Meningsfull delaktighet". Här finns problembeskrivningen att en jakt på valfrihet och mätbarhet har lett till att *personalens kompetens och perspektiv blivit bortglömda*, och att stress till följd av överdrivna återrapporteringskrav blivit ett arbetsmiljöproblem. Lösningen som föreslås är att Statskontoret ska se över hur myndigheter involverar medarbetare när styrdokument utformas.

Tillitsdelegationen

Ekonomerna Laura Hartman är Tillitsdelegationens ordförande. I ett offentligt framträdande i Uppsala januari 2017 redogör hon för sin syn på vad tillit i styrningen innebär.

Hon lyfte tre aspekter:

1. utnyttja medarbetarnas kompetenser
2. öka handlingsutrymmet för anställda
3. skapa självständiga verksamhetsenheter inom offentlig verksamhet.

Hartman ifrågasätter i vilken utsträckning *NPM faktiskt existerar* i den nuvarande offentliga förvaltningen då det är ett så vitt begrepp som kan inkludera mycket. Enligt Hartman har det dock förekommit "någon form av NPM-regim" i svensk förvaltning. Hon beskriver hur NPM växte fram i slutet av 1980-talet med krav på ökad effektivitet samt krav på att förbättra en uppfattad brist på demokrati och öppenhet inom den offentliga sektorn. Hon anser att de kvarstående "negativa biverkningarna av NPM" utgör ett problem. Därmed är ambitionen för Tillitsdelegationen att skapa en bättre styrningsstruktur som är mer inriktad på just tillit.

Hartman menar att det handlar om att skapa ett förhållningssätt som "ger en rörelse mot mer tillit", och betonar att kontroll och förtroende inte är varandras motsatser. Det är snarare viktigt att kunna kombinera tillit och kontroll på ett bra sätt i styrningen av till exempel äldreboenden och socialtjänsten. Som exempel tar hon upp att det behövs möjligheter att kunna säga upp kontrakt med "oseriösa aktörer" från verksamheter (kontroll), för att på så vis kunna röra sig bort från detaljerade styrningssignaler inom till exempel hemtjänsten (tillit). Hartman lyfter också de ökade kraven på dokumentation inom förvaltningen som problematiska då de flyttar fokus och energi från förvaltningens kärnverksamhet till rapportering. Hartman ser ett tydligt behov av att rensa bland

redovisningskraven och skapa nya rutiner som kräver mindre dokumentation för medarbetarna.

Förvaltningsforskaren och företagsekonomen Louise Bringselius, som tidigare citerats i teoriavsnittet i den här rapporten, var forskningschef för Tillitsdelegationen. Bringselius arbetade med en forskningsöversikt över NPM när jag intervjuade henne våren 2017. Avsikten med Bringselius arbete är att utveckla en teori för tillitsbaserad styrning för den offentliga sektorn, en teori grundad på "goda exempel" från kommuner och landsting samt på forskning inom offentlig styrning.

I vår intervju framhäver Bringselius att hon är kritisk mot kritiken av NPM. Bringselius anser att "new public management" är ett oprecist begrepp som alltför ofta används som en enkel förklaringsmodell för många typer av problem inom offentlig styrning. New public managements vaghet som koncept påverkar debatten negativt enligt Bringselius, eftersom det blir oklart vilka delar av "NPM" som är problematiska för styrningen av den offentliga sektorn. Bringselius delar i stället upp NPM i fyra underkategorier som hon tycker beskriver aspekter av NPM:

1. en ibland överdriven kontrollkultur
2. "ekonomism" – idén om att hushålla med statens resurser genom upphandlingar
3. privat sektor som modell för offentlig verksamhet
4. en förvaltningskultur som har en negativ syn på den mänskliga naturen.²

Bringselius problematiserar även begreppet "ökad tillit" som i likhet med begreppet "new public management" kan förenklas alltför mycket.

Även om Tillitsdelegationens ordförande Laura Hartman påstår att tillit och kontroll inte är varandras motsatser, så verkar både Hartman och Bringselius vara överens om att de har presenterats som motsatser i debatten om NPM. Huvudproblematiken enligt

² När det gäller en negativ syn på människans inre väsen hänvisar Bringselius till forskning på inre och yttre motivation av psykologen Douglas McGregor från 1960-talet. McGregor utvecklade en modell där han analyserade ledarskap utifrån antaganden om att människor svarar bäst på inre eller yttre motivation. McGregor menade att det finns två motsatta antaganden om anställda, att medarbetaren är ovillig att arbeta och anstränga sig (teori X) eller motiverad och villig att prestera (teori Y). McGregor menade att människors motiv skiftar mellan tider och sammanhang och att det finns medarbetare av båda typer inom en organisation. Vidare var hans slutsats att den professionella inställningen och det forskningsbaserade arbete som lärare utför bäst hanteras med ledarskap baserat på teori-Y då ledaren då utgår från att medarbetare kan vara motiverade att arbeta med ett minimum av styrning då de i hög grad kan övervaka sig själva (Lindkvist et al., 2014).

Tillitsdelegationen är att *det finns för lite tillit på en skala mellan tillit och kontroll.*

Metoden för att öka tilliten i styrningen är att *lära av goda exempel* från exempelvis kommuner samt från forskning.

Tillitsdelegationen förespråkar alltså en *evidensbaserad metod* för att lösa problem med för lite tillit.

Tillitsdelegationen återkommer till att det är bra med kontroll och med tillit, och antagandet som ligger bakom denna kluvna slutsats är att offentlig förvaltning är i behov av en högre kvalitet på styrning och resultat. Själva skapandet av Tillitsdelegationen kan ses som en representation av spänningen mellan kontroll och förtroende – hur mycket inflytande över styrningen bör ges till medarbetarna och hur mycket bör ligga hos ledningen?

Under hösten 2017 har Tillitsdelegationen bland annat kommit ut med en rapport om hur ett ramverk för tillitsbaserad styrning kan se ut. I rapporten som är författad av Louise Bringselius sammanfattas en tillitsmodell för offentlig styrning:

Tillitsbaserad styrning och ledning är en samling principer som syftar till att minska onödig kontroll och formalism i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren.
(Bringselius, 2017 s. 16–17)

I Bringselius rapport ges exempel på hur tillitsbaserad styrning och ledning kan fungera i praktiken, dels med ett gott exempel – Östra Göinge kommun, dels i form av en lista med konkreta tillvägagångssätt. Listan över förslag på hur en kommun eller en myndighet kan åstadkomma tillitsbaserad styrning är inte menad att vara uttömmande.

Listan med tillvägagångssätt för att uppnå tillitsbaserad styrning som lyfts fram är följande:

1. Städa i styrningen! Rensa bland mål, indikatorer och regelverk.
2. Löpande kunskapsutveckling i frontlinjen
3. Involvera medarbetare i beslut på alla nivåer. Tala medledarskap, helhetsansvar.
4. Flytta administrativt stöd och resurser närmare golvet, så att medarbetare kan ägna sig åt sina kärnuppgifter.
5. Administrationen som stöd – inte styrande
6. En lärande, samordnad kontroll/tillsyn – att hjälpa att göra rätt.

7. Kultur med högt i tak – uppmuntra återkoppling. Stärk ämbetsmannarollen.
8. Förlåt mindre fel, agera på allvarliga.
9. Lokalt närvarande och stödjande ledarskap.
10. Bygg rännor över stuprören – belöna helhetstänkande (t ex resultat i andras budget).
11. Premiera karriär i frontlinjen, t ex med lönepåslag för "yttre tjänst".
12. Lyft fram goda insatser på golvet i intern/extern kommunikation.
13. Bygg in slack (tidsluckor) i planeringen, för att ge andrum åt verksamma i frontlinjen och skapa utrymme för relationsbyggande och innovationer.
14. Gör digitaliseringen till stöd, inte börda.
(Bringselius, *Tillitsbaserad styrning och ledning*, 2017 s. 20–21)

Utifrån det som beskrivs som tillitsbaserad styrning går det att se tre framställningar av problem med nuvarande styrsystem.

1. *nuvarande system är ineffektivt* (bland annat genom sin detaljstyrning)
2. *det finns problem med dålig kvalitet* (till exempel blir brukarnas behov inte tillgodosedda och styrsystemet förespråkar inte kunskapsutveckling)
3. *ledarskapet är frånvarande* (ledarskapet ska vara stöttande och tydligt för medarbetarna och kommunikativt gentemot andra delar i förvaltningen för att verksamheterna ska fungera bra).

Detaljstyrning och administration kan enligt Tillitsdelegationens syn på policyutformning åtgärdas med forskningsbaserade metoder som bland annat innebär att professionerna får större utrymme. Samtidigt är det viktigt att inte ge alltför mycket makt till välfärdens professioner. I tillitsmodellen kombineras alltså professionalism, neo-weberiansk och evidensbaserad styrning.

Äldreomsorgen i Stockholm stad – mycket som är problematiskt med upphandlingsförfarandet

Inom äldrevården i Stockholms stad ser man upphandlingsförfarandet som ett av de absolut största problemen med "new public management". Äldreförvaltningen föreslår därför att staden ska öka kraven på privata aktörer under själva upphandlingsprocessen, där en aktör inte kan bli godkänd om det

finns någon misstanke om att de inte kommer att kunna leverera tillräckligt hög kvalitet på omsorgen.

Andra problem som lyfts fram är medarbetarnas och brukarnas begränsade makt över den dagliga verksamheten.

Diskussionen återkommer ofta till vikten av att hemtjänstpersonalen ska få auktoritet, ansvar och frihet att fatta individuella beslut angående vad som bör göras och när.

I *Rapport om utveckling av hemtjänst* (Dnr 152-643/2016) beskrivs strukturella problem med upphandlingsförfarandet av hemtjänsten (som inte lyckas leverera kvalitet) och problem med den dagliga verksamheten (som till exempel schemaläggning). Det är tydligt när man läser rapporten att författarna tycker att de som arbetar inom hemtjänsten har alldeles för lite inflytande över sin arbetssituation, och det finns för lite förtroende för hemtjänstpersonalens egna bedömningar. Dessutom finns det ett problem med att brukare (dvs. medborgare som nyttjar hemtjänsten) inte heller har tillräckligt med inflytande på omsorgen.

Problemet med att anställda och brukare av hemtjänsten har för lite inflytande ska åtgärdas genom att reformera sättet som hemtjänst beställs på. I stället för att i detalj reglera vilka aktiviteter som ska ingå i den tid en brukare får beviljad hemtjänst, ska brukarna få bestämma själva i större utsträckning. Hittills har personalen bestämt vilken tid en brukare ska duscha, klä på sig etc. Den nya reformen går ut på att man blir beviljad en "påse med tid" – om en brukare är berättigad till tio timmar hemtjänst i veckan, får brukaren och hemtjänstpersonalen tillsammans utrymme att planera hur den tiden skall användas. "Det handlar om att ändra på systemet utan att göra en revolution" (intervju med Äldreförvaltningens ordförande Torun Boucher, 2017-03-16).

De strukturella problem som nämns i rapporten handlar om upphandlingsförfarandet. Det finns två lagar som framför allt påverkar upphandlingen av hemtjänst i nuläget, lagen om valfrihet (LOV) och lagen om offentlig upphandling (LOU). Dessa två lagar, vars syfte är att reglera upphandlingar, försenar ofta implementeringen av hemtjänstens tjänster. Det beror på att privata aktörer som inte blivit beviljade ett upphandlingskontrakt har rätt att rättsligen överklaga avslaget.

Ett problem med LOU är att kontrakten ofta är alldeles för långa, vilket gör det svårt att avskeda privata aktörer som inte lever upp

*Författarna
tycker att de
som arbetar
inom
hemtjänsten
har alldeles för
lite inflytande
över sin
arbetssituation.*

till en tillräckligt bra standard (*Rapport om utveckling av hemtjänst*, s. 14).

Äldreförvaltningen vill att privata aktörer ska finnas och utveckla äldreomsorgen, men samtidigt komma bort från ett mönster där politiker kontrollerar vad som görs på minutbasis. I stället ska kraven på aktörer som får ett kontrakt vara höga under upphandlingsskedet, bland annat genom att man tar referenser.

De problematiseringar som presenteras här har att göra med kvaliteten i äldre vården, rättssäkerheten för brukarna och problem med kontinuitet när det blir överklaganden av upphandlingar. Dessa problem bygger på antagandet (och erfarenheten) att staden inte kan lita på att privata aktörer lever upp till tillräckligt höga krav på kvalitet i sin verksamhet utan att bli kontrollerade. Förslaget att införa mer kontroll påminner om aspekter av NPM, men skillnaden är att kontrollen riktas mot företag snarare än mot individerna som sköter det dagliga arbetet. En stor skillnad mellan aktörscentrerade krav på kontroll och krav på kontroll som vanligtvis synts i NPM-liknande strukturer är att här handlar kraven om att öka kvaliteten snarare än effektiviteten i verksamheten.

I *Rapport om utveckling av hemtjänst* refererar inte äldreförvaltningen till någon vetenskaplig studie, rapport eller liknande när man argumenterar för att man ska omorganisera delar av äldreomsorgen. Däremot har man refererat rapporten till aktörer såsom Stadsledningskontoret, PRO och Socialförvaltningen – totalt har 23 aktörer lämnat ifrån sig remissvar vari framför allt den borgerliga oppositionen i Stockholms stad och privata aktörer har varit kritiska till några av förslagen.

Utifrån vad man kan se från *Rapport om utveckling av hemtjänst* och min intervju med äldreförvaltningens ordförande så är problem relaterade till bristande kontroll inte associerade till individerna som arbetar inom äldreomsorgen. Problem med bristande kontroll kan snarare hittas när det gäller privata aktörer som redan har vunnit upphandlingskontrakt enligt LOV. I Äldreförvaltningens resonemang är frånvaron av krav på ökad effektivitet, ökad valfrihet och lönsamhet märkbar. Det finns inte heller några problematiseringar kring anställda som missbrukar makt eller som tar dåliga beslut i sin dagliga verksamhet.

Det är dock viktigt att notera att privata företag som inte sköter sig inte kommer att kastas ut, snarare kommer de få det svårare att få nya kontrakt från staden i framtiden. Otillräcklig kvalitet hos "dåliga" företag ses alltså som problematiskt men inte som så pass akut att de bör sparkas ut innan kontraktstiden tagit slut.

Vänsterkoalitionen i Stockholms stad har alltså en *reformistisk attityd till förändring* snarare än en revolutionär. De effekter som den här representationen av problem inom äldreomsorgen får är att anställda och brukare ska få det enklare, upphandlingsprocessen ska ändras så att aktörer som inte lever upp till tillräckligt hög kvalitet utesluts.

Socialtjänsten i Stockholms stad – det är svårt med balansen mellan för mycket och för lite kontroll

Inom socialtjänsten i Stockholm använder man sig av mätande av olika indikatorer i sin styrning, vilket kännetecknar kontrollaspekterna av NPM. Detaljerad reglering ses som viktig då många av socialtjänstens verksamheter har krav på sig att nå mål om rättssäkerhet, jämlikhet och god kvalitet. Genom att analysera mätbara indikatorer och på så vis skapa ”kunskap” anser man sig kunna motverka att det blir fel i den dagliga verksamheten.

Samtidigt finns en vilja att lätta på krav kring kontroll och dokumentation för att stärka medarbetarna. Ett problem som lyfts fram är att medarbetare mår dåligt, vilket gör att kontinuiteten och kvaliteten i verksamheterna påverkas negativt. En oro hos personalen för att ”göra fel” ses som en anledning till detta. Återkommande är att det är svårt att nå balans mellan för mycket och för lite kontroll från ledningens sida. Ett sätt att åstadkomma en balans är att ha ett ledarskap som tydligt signalerar förtroende för sina anställda när de arbetar. Ett annat sätt att förbättra arbetsmiljön är att erbjuda mer handledning och mentorskap för nya medarbetare för att på så vis förbättra introduktionen.

Det första dokumentet som här analyseras heter *Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015* (Dnr 3.1.2-141/2016). Det här materialet har en legalistisk samt evidensbaserad approach till styrning då det betonar likställighet, rättssäkerhet och god kvalitet för medborgarna. Det ska ske genom att medborgarna ska få likvärdiga och lika tillgängliga insatser oavsett var i staden de bor.

Ett problem är att socialtjänsten inte alltid är kunskapsbaserad i sin verksamhet. Detta problem framhävs som den huvudsakliga anledningen till att det är viktigt att göra en omfattande översikt kring data om socialtjänsten, vilket kan sammanfatta innehållet i rapporten *Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015*. En översikt av data, kunskap om socialtjänsten, menas vara viktig för att kunna nå målen jämlikhet, rättssäkerhet och god kvalitet.

Ordet ”kunskap” kan översättas till numeriska och statistiska resultat kring socialtjänstens verksamheter. Hela dokumentet är i

sig en bred beskrivning som har som ambition att kartlägga ett antal mätbara indikatorer. Rapporten är alltså till stor del fokuserad kring hur socialförvaltningen lever upp till olika *mätbara indikatorer*. Det här är den typ av jämförbara indikatorer som kännetecknar kontrollsystem som vi lärt känna inom en NPM-regim.

Det här policydokumentet sätter transparens i centrum, och då med antagandet att transparens går att åstadkomma genom att fastställa utvecklingen av mätbara indikatorer. Däremot syns ingen information om hur det här mätandet kan hjälpa socialförvaltningen att nå de huvudsakliga målen – jämlikhet, rättssäkerhet och god kvalitet. Därmed ser man här att Stockholms stads socialförvaltning antar att det är viktigt att mäta för att förbättra. Frånvaron av en text som förklarar hur jämförelser av mätbara indikatorer kan förbättra socialtjänstens resultat kan alltså bara betyda att rapportförfattarna (socialförvaltningen själva) anser att det är självklart att statistiska undersökningar ger goda resultat genom att man har kunskap tillgänglig.

Vidare finns det ingen diskussion i dokumentet kring vilka indikatorer som mäts och *om själva mätandet* har någon effekt på socialtjänstens aktiviteter, såsom administration.

För att lösa problemet med att det är för låg kvalitet på socialtjänsters verksamhet, vill kommunstyrelsen göra socialtjänsten till en mer attraktiv arbetsplats (Budgetförslag för 2016 Dnr 180-529/2015, s. 198–199). Det ska ske genom att öka de anställdas löner och inflytande på arbetsplatsen. En annan åtgärd är en översyn över hur socialtjänstens datasystem ser ut, för att underlätta administration. Kommunstyrelsen skriver också att det sannolikt kommer krävas vidare åtgärder för att stärka verksamheterna och *ge professionerna goda förutsättningar att utföra sitt arbete*.

Då problemet som är representerat i kommunstyrelsens budget för socialtjänstens anställda handlar om otillräcklig kvalitet i stället för till exempel för höga kostnader eller för låg effektivitet i produktionen hos medarbetarna, så befinner sig problembeskrivningen långt ifrån idéer som karaktäriserar new public management. Däremot syns också i Kommunstyrelsens budget en vilja att mäta mer och samla mer statistisk kunskap, som i sig då ska kunna bidra till förbättrad kvalitet. Utvärdering av mätbara indikatorer ligger i linje med Hoods definition av NPM, även om målet här formulerats som att förbättra kvaliteten och inte ”effektiviteten”.

Jag har också intervjuat Åsa Lindhagen (MP) som är ordförande för Socialförvaltningen i Stockholm, och hon kan se problem som är relaterade till NPM. Ett sådant problem är att anställda inom socialtjänsten ägnar sig alltför mycket åt administration. Det här problemet har tre orsaker enligt Lindhagen:

1. anställdas oro för att göra fel
2. lagliga krav på dokumentation
3. ett behov hos ledningen att kontrollera socialtjänstens aktiviteter.

Lindhagen påpekar att det är svårt att dra en linje för var gränsen går mellan för mycket och för lite kontroll eftersom socialtjänstens medarbetare arbetar med mycket känsliga arbetsuppgifter såsom barns välmående. Lindhagen menar att detaljerad reglering är väldigt viktigt i många av socialtjänstens verksamheter, men att det ibland kan utgöra ett hinder för verksamheten. En förklaring till att administrationen ökat hos socialtjänstemännen är att man tidigare tagit bort administration från verksamheternas budget, och därmed blivit av med anställda administratörer. I stället har dokumentationen hamnat på professionella som egentligen borde lägga sin tid på det de är utbildade till.

Då många socialarbetare uppger att de är oroliga för att göra fel, är det enligt Lindhagen viktigt att ledningen för socialtjänsten "sänder ut en signal" att det är okej att inte överdokumentera sitt arbete. Lindhagen menar att ett gott ledarskap är ett av svaren på problemen som hon associerar med NPM.

Lindhagen är också inne på att de indikatorer som mäter socialtjänstens effektivitet och kvalitet borde utvärderas, för att på så vis ge Socialförvaltningen kunskap om utvärderingarnas faktiska nytta. Återkommande i vår intervju är att Lindhagen betonar hur svårt det kan vara att nå balansen mellan för mycket och för lite kontroll från ledningens sida. Ett sätt att åstadkomma en balans är att ha ett ledarskap som tydligt signalerar förtroende för sina anställda när de arbetar (Intervju med Åsa Lindhagen, 2017-04-07).

Seminariet vid Karlstads universitet – det finns ett problematiskt "produktionstänk" och för många värdelösa aktiviteter

Vid Karlstads universitet höll Johan Quist och Martin Fransson från Centrum för tjänsteforskning var sin presentation, tillsammans med Kristina Wetter-Edman som föreläste kring design inom tjänstesektorn.

Johan Quist fokuserade på medborgarnas problem när det gäller kontakt med olika sektioner av förvaltningen, som till exempel Försäkringskassan. De tre exempel som Quist hade med i sin presentation var alla orsakade av ett oflexibelt och stelt system, som i sin tur kommer från en alltför detaljreglerad styrning. Quist anser att professionella som arbetar inom offentlig sektor är för begränsade av detaljerade instruktioner, och ofta inte får använda sin professionella bedömning i arbetet.

Quist berättar också att offentligt anställda känner ökade krav på administration och att det är viktigt att "göra rätt" enligt regleringar och formella stadgar snarare än att "göra rätt sak" för den enskilde. Sammanfattningsvis menar Quist att vi har ett revisionssamhälle eller en managementkultur vars fokus ligger i uppfyllandet av administrativa uppgifter.

Enligt Quist tas det för lite hänsyn till medborgarnas perspektiv i hanteringen av enskilda fall. Quist påpekar att människor är "hela" och det ställer krav på bättre koordination mellan olika grenar av förvaltningen (såsom Försäkringskassan, sjukvården och Arbetsförmedlingen). Genom att påpeka att människor är "hela" syftar han på att enskilda medborgare oftast inte upplever problem som egentligen går att dela upp i separata kategorier. Ett hälsoproblem kan ha både fysiska, psykiska och finansiella effekter för en individ. Det gör att det i någon mån blir ologiskt för förvaltningen att dela upp medborgares problem i olika kategorier, och tvinga individen att föra sin sak i flera av förvaltningens grenar samtidigt. Quists uppfattning av problem inom förvaltningen grundar sig i hans forskning kring begreppen "tjänstemannen" och "tjänst".

Att det inte finns tillräckligt med förtroende för anställdas förmåga att fatta rättsligt säkra beslut är den underliggande uppfattningen om problemet som Quist presenterar.

Idén om att tjänstemän har en kapacitet och en certifierad typ av kunskap går att relatera till den professionella modellen för offentlig förvaltning. Kritiken mot administrationsbördan som Quist lyfter fram är intressant då dess fokus ligger på medborgarna,

till skillnad från andra kritiker som har fokuserat på personalens krav på dokumentation.

Martin Fransson menar att det finns en typ av *standardiserat produktionstänkande* inom välfärden. Fransson menar att det är problematiskt då det ofta leder till att förvaltningen ägnar mycket tid åt aktiviteter som inte har något större värde för medborgarna. Som exempel tar Fransson utfärdandet av pass. När polisen utfärdar pass till den som ska ut och resa så har ju passet i sig inget värde, i stället är det möjligheten att kunna röra sig över landsgränser som har värde för medborgaren. Samma sak gäller besök på en vårdcentral, *det är inte själva besöket som är värdefullt för patienten, det är den medicinska behandlingen som har ett värde*. Därför kan inte "värde" mätas som antal besök hos en läkare, vilket är en vanlig indikator som används inom sjukvården.

Fransson konstaterar att man ofta mäter fel sak från ett medborgarperspektiv. Det här problemet handlar om oförmågan hos välfärdens sektorer att mäta just värde. Ett annat problem som Fransson lyfter fram är dålig koordination mellan olika sektorer i förvaltningen. Fransson anser att en lösning på det problemet är att skapa ett system *där variation i fall kan behandlas med en variation av lösningar*. Genom att jämföra det som Fransson beskriver som ett fordistiskt produktionssätt som välfärden just nu praktiserar med ett mer flexibelt tillvägagångssätt sätter Fransson den aspekt av NPM som gärna vill strömlinjeforma produktionen i motsats till anställdas förmåga att fatta bra beslut utifrån det individuella fallet.

Seminarier vid Lunds universitet – det är svårt att mäta kvalitet och lyft upp läkares legitimitet som beslutsfattare

Det andra seminarier jag valt att analysera gavs vid Lunds universitet, där temat var kompensationsmodellens styrande effekter inom välfärden. Två forskare deltog vid seminarier, Anders Anell, professor vid Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet, och Peter Friberg, professor på Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet. Båda presenterade en kritik mot NPM från ett sjukvårdsperspektiv.

Anders Anell tog upp problem som han associerar med användandet av indikatorer när man mäter prestationen inom välfärden. Först och främst, själva rapporterandet av indikatorer stör arbetet för professionerna såsom doktorer, eftersom det kräver att man lägger tid på administration i stället för att kunna lägga den tiden på att ta hand om patienterna. För det andra mäter

*Styrning
genom
mätbara
indikatorer
skapar ofta
dolda
kostnader då
personalen
blir trött och
utbränd.*

man ofta saker som är irrelevanta för den faktiska vården. Mätandet och dokumenterandet uppmuntrar dessutom doktorer och sjuksköterskor att agera utifrån standardiserade protokoll snarare än att agera utifrån sina professionella bedömningar. För det tredje menar Anell att indikatorerna är lätta att manipulera så att det "ser bättre ut". Ett exempel är ett svenskt sjukhus som försökte kringgå kravet på korta väntetider på akuten. Personalen installerade helt enkelt ett extra väntrum där patienterna fick vänta innan de kom till det riktiga väntrummet. På det här sättet kunde sjukhuset kanalisera en hanterbar ström av patienter och på så vis minska på den officiella väntetiden.

Styrning genom mätbara indikatorer skapar ofta dolda kostnader då personalen blir trött och utbränd. Anledningen är att användandet av mätbara indikatorer som en integrerad del av det dagliga arbetet bygger på idén att personal styrs av yttre motivation (belöningar och straff) snarare än inre motivation, vilket är felaktigt. Anell påpekar att ingen tycker om att bli styrd, då styrning är en signal på att man inte är litad på. Anell menar att det finns andra sätt, såsom att använda sig av transparenta system och systematiskt arbeta för förbättringar. Den typen av metoder för ansvarsutkrävande lägger mindre tryck på att man ska uppfylla prestationsbaserade indikatorer och mer frihet till personalen.

En annan fråga som har att göra med indikatorer är att ett stelbent uppföljande av procedurer kan skada patienter, särskilt patienter som har mer än en diagnos. Anell menar att det inte ligger i patientens intresse att hen uppfyller alla möjliga typer av måttstockar som finns för olika typer av sjukdomar. Det vore bättre för patienten om en doktor hade starkare mandat att själv bestämma vilken typ av procedurer som är mest lämpliga för den enskilde patienten. Anell anser att begreppet "new public management" är värdelöst då det är ett begrepp som samlar många typer av problem. Han tycker att det är mer intressant att tänka på vilken typ av styrning som vi skulle kunna ha som både möter krav på effektivitet, kan användas för ansvarsutkrävande och samtidigt inte utmanar de frihetsgrader som professionerna behöver. Det som är problemet med styrningen enligt Anell är att kravet på feedback och rapportskrivande runt omkring vården skadar sjukvårdarens aktiviteter på flera sätt. Samtidigt problematiserar Anell behovet av ett tydligt ansvarsutkrävande, eftersom problemet med NPM framställs som ett problem med att uppnå balans mellan just frihet och ansvarsutkrävande inom sjukvården.

Sammanfattningsvis tycker Anell att användandet av prestationsindikatorer inte passar offentlig sektor och borde reformeras eller tas bort. Anell ger ingen tydlig lösning på problemet med för dålig balans mellan kontroll och tillit, men det går att tolka honom som att förespråkar mindre styrning inom välfärden. Representationen av problemet har kommit till genom Anells forskning på kompensationsmodeller och deras effekt på offentlig styrning.

En sak som inte nämns av Anell är kravet från medborgarna att få särskilda svar och krav tillfredsställda från de som sitter på maktpositioner inom sjukvården, såsom doktorer, sjukhuschefer eller politiker. Det här kravet på kontroll skiljer sig från det ansvarsutkrävande som associeras med representativ demokrati, utan syftar i stället på till exempel patienters möjligheter att kontrollera den enskilda läkaren. På så vis kan problemet med "för mycket kontroll" ses på ett annat sätt än det perspektiv som Anell understryker.

Anells framställning av "lösningar" på "problemet" med NPM lutar åt den professionella modellen för styrning, utan att ge några konkreta exempel på hur en sådan lösning kan gå till.

Problem som framställs i Peter Fribergs presentation handlar också om att det finns för lite plats för professionerna att arbeta efter eget huvud. Friberg menar att doktorer har kärnvärderingar som hjälper dem att prioritera bland arbetsuppgifter. Friberg ser ett behov av att informera doktorer om deras rätt till att prioritera arbetsuppgifter utifrån sina värderingar. Friberg tycker att styrningen av sjukvården måste fungera på så vis att den tillfredsställer patienternas behov, sen kan man titta på styrdokument och checklistor. Friberg vill ha ett mätsystem vars målsättning är att samla kunskap, inte att kontrollera personalen. Problemet som här framställs är att de finansiella modellerna som mäter effektivt användande av resurser inkräktar på sjukvårdspersonalens frihet, som de borde ha för att kunna fatta goda medicinska beslut.

Det antagande som ligger till grund för den här framställningen av lösningen på problemet med NPM är att doktorer har förmågan och kapaciteten att fatta goda beslut då dessa beslut grundar sig på inneboende etik och kunskap. Friberg betonar att läkare har en krävande utbildning bakom sig som legitimerar makt över utförande och organisering av vården. Friberg gör inga reflektioner kring den tidigare kritiken om att Sverige var ett hierarkiskt samhälle, vilket ses som en av de förklarande faktorerna till att

många aspekter av NPM fick så stort genomslag i Sverige under 1990 talet.

Den här framställningen av problem som har att göra med NPM och vården har tillkommit genom läkares åsikter, då Friberg har arbetat för Svenska Läkaresällskapet förutom sin tjänst på Sahlgrenska akademien.

ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Förespråkande av professionalism och evidensbaserade metoder i utformningen av styrningen

I en omfattande välfärdsstat är välfärdens styrning en stor fråga. Med höga ambitioner för social trygghet – samtidigt som välfärdens resurser många gånger stramats åt – har krav på effektivitet hörts från både höger och vänster i den svenska debatten.

Samtidigt är diskussionen kring offentlig förvaltning på väg bort från new public management i det avseendet att det finns en stark och ofta förekommande kritik mot de delar som ses som skadliga och ineffektiva – såsom onödig administration för läkare och socialarbetare. Samtidigt ser jag att de problem med NPM som handlar om privatiseringar och marknadslösningar i välfärden till stor del är lämnade i fred, eller i alla fall inte prioriterade. Från regeringsnivå är man kritisk mot privatiseringar, vilket inte är särskilt förvånande då det korresponderar väl med en socialdemokratisk kritik mot nyliberalism i stort. Det har dock inte inneburit några krav på att återta verksamheters utförande till kommuner, stat och landsting.

Jag anser att Tillitsdelegationens utredning tar steg ifrån den ideologiska vänsterkritiken av NPM. Det är inte helt oproblemiskt, då det finns några grundläggande problem med idén om evidens inom just policyutformning.

Om problem som exempelvis ineffektivitet eller rättsosäkerhet uppstår i en ny tillitsbaserad styrning av välfärden, så finns det en risk att politiker och forskare behandlar problemen som avvikelser från hur man "vet att det borde vara". Då finns det också en risk att man missar större problemställningar. En förklaring till detta är att avvikelserna inte hänger ihop med berättelsen som byggs upp när forskare och politiker samlar kunskap om ett område. Resultatet blir ibland förenklade slutsatser, där de som förespråkar det nya evidensbaserade sättet att ordna samhället repeterar vissa sanningar och väljer att bortse från kritik.

I materialet som rör den nuvarande socialdemokratiska och miljöpartiska regeringen så lyfts det gång på gång fram att NPM är dåligt då det är *ineffektivt*. Här skiljer sig dock effektivitetsmålet från de indikatorer som används inom NPM. I stället mäts effektivitet som minskade sjukskrivningar inom personalstyrkan, mer attraktiva arbetsplatser (som ger mer kompetent och kontinuerlig personalstyrka) samt en förebyggande och tillräcklig service till medborgarna. Kvalitet ingår i den nya synen på "effektivitet" – för dålig kvalitet är helt enkelt inte ekonomiskt effektivt.

Den övergripande slutsatsen från den här studien är att de problem som många har med NPM handlar om otillräcklig kvalitet i offentliga verksamheters aktiviteter.

Detta gäller framför allt förekomsten av överdriven kontroll av personal och för många administrativa uppgifter.

Lösningar på den ineffektiva kontrollkulturen liknar ofta den *professionella modellen för offentlig förvaltning*, där kvalitet i större grad mäts i den individuella bedömningen hos välfärdens professioner, lösningen är att lita på professionerna.

Ett argument som ofta lyfts fram för att lägga mer tillit hos välfärdens tjänstemän är att forskningen pekar på att det är bättre, vilket innebär *evidensbaserad typ av policyutformning*.

Nyttan av användandet av ett evidensbaserat arbetssätt inom socialpolitik är såklart helt avhängigt av vad det är man *vill åstadkomma*. Om utvärderingarnas syfte är att öka kvalitet snarare än ekonomisk vinst så går det hand i hand med den NPM-kritik som (S) framfört som vallöfte 2014. I min analys lägger jag märke till att det är "tillit" som är ledordet för vad (S) vill åstadkomma för förändringar i styrningen, och inte jämlikhet eller social rättvisa.

Ser man till helheten i valet av styrmodell så handlar det om att forma ett system som både får till ett fungerande ansvarsutkrävande och uppfyller krav på frihetsgrader. I slutändan handlar därför debatten om problem med new public management om strävan efter en bättre fungerande välfärd för alla.

Den övergripande slutsatsen från den här studien är att de problem som många har med NPM handlar om otillräcklig kvalitet i offentliga verksamheters aktiviteter.

KÄLLFÖRTECKNING

Hela studien innehållande metodval och mer material:

Emanuelsson, A. (2017) *After The Critique of New Public Management – A Discourse Analysis of Problematizations Within Public Administration in Sweden*, masteruppsats, Lunds universitet, <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8907554>

Bach, S. & Bordogna, L. (2011). "Varieties of new public management? The reform of public service employment relations in industrialized democracies", *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), s. 2281–2294.

Barnett, M. & Finnemore, M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.

Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte, Demokrati och marknadsmodeller i den offentliga sektorn*. Stockholm, Agora Förlag.

Boréus, K. (2011) "Diskursanalys", i Göran Ahrne & Peter Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö Liber AB.

Bryman, A. (2001) *Samhällsvetenskapliga metoder*, första upplagan. Malmö: Liber AB.

Chandler J. (2004) *Questioning the new public management*. Routledge.

Chouliaraki L. & Fairclough N. (1999) *Discourse In Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis* [e-bok]. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Dent, M. Chandler, J. & Barry, J. (2004), *Questioning the New Public Management*. Ashgate, Great Britain.

Dir. 2016:51 Kommittédirektiv, Tillit i styrningen
<http://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/til-lit-i-styrningen-dir.-201651>

Dunleavy, P. et al. (2005), "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, september.

Dunn W. N., & Miller, D. Y. (2007) *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Publicerad online: 22 november 2007 Springer Science Business Media.

Esaiasson, P. et al., 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, fjärde upplagan. Vällingby: Norstedts juridik.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.

- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the Third Logic: on the practice of knowledge*. University of Chicago press.
- Foucault, M. (1990), *The History of Sexuality: Vol. 1. The Will to Knowledge*. Hammondsworth: Penguin.
- Foucault, M. (2012). *Discipline & punish: The birth of the prison*. Vintage.
- Gilardi, F. (2012). "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies." i Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. (red.) *Handbook of International Relations* (s. 453–474). London: Sage.
- Gingrich, J. R. (2011) *Making Markets in the Welfare State The Politics of Varying Market Reforms*, Part of Cambridge Studies in Comparative Politics, University of Minnesota
- Gottweis, H. (2003) "Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government," i Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (red.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press .
- Gruening, G., (2001) "Origin and theoretical basis of new public management", *International Public Management Journal*, 4(1), s. 1–25.
- Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (red.), *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, s. 24–266.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkrati – Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber, Sverige.
- Hood, C. (1991a). "A new public management for all seasons", *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth
- Hood, C. (1995) "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 1995, vol. 20, nr 2–3.
- Hood, C. (1996) "Exploring variations in public management reform of the 1980's" i Bekke, H., Perry, J. & Toonen, T. (red.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman Publishing group.
- Kommittédirektiv, Dir. 2016:51 Tillit i styrningen (Tillitsdelegationens webbplats: <http://tillitsdelegationen.se/vart-uppdrag/> hämtad 2017-05-01)
- Kommunallagen (1991: 900)
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014) *Introduction to comparative*

public administration: Administrative systems and reforms in Europe. Edward Elgar Publishing.

Lemke, T. (2001) "'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality". *Economy and society*, 30(2), s. 190–207.

Läkarförbundet, Läkarpupproret, (2013) <http://upprop.nu/VVGv> (hämtad 2016-12-13)

Nilsson, L. (2008), "Välfärdsolitik i vågskålen" i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.), *Skilda världar: SOM-rapport 2007*, s. 97–101. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

OECD: (2010) "Is New Public Management Really Dead?" av Jouke de Vries, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2010/1

Peters B.G, 2001. *The Politics of Bureaucracy*, femte upplagan. Routledge

Peters B.G. & Pierre, J. (2003) *Handbook of Public Administration*. Sage Publications Ltd.

Kerwin, C. (1999) *Rulemaking*. Washington DC, CQ Press.

Pierre, J. & Peters, G. (2000) *Governance, Politics, and the State*. St. Martin's Press

Pierson, C. (2007). *Beyond the Welfare State? The New Political economy of Welfare*, tredje upplagan. Cambridge: Polity Press.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.

Pollitt, C. (2008/2009) An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1,) *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Bratislava, NISPACEE Press, vol. I (nr 2) s. 9-17.

Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*. OUP Oxford.

Regeringen, *Ny styrning bortom New Public Management*, publicerad 23 oktober 2014.
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/> (hämtad: 2017-04-23)

Regeringen (2016) *Offentlig sektor ska styras med tillit som utgångspunkt*, promemoria,
<http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/offentlig-sektor-ska-styras-med-tillit-som-utgangspunkt/> (hämtad 2016-12-13)

Regeringsformen 1 kap. 9§

Rose, N. & Miller, P., (1992) "Political power beyond the state: Problematics of government", *British journal of sociology*, s.173–205.

Rossi et al. (2003) *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications

Rothstein, B. (2014) *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*, femte upplagan. SNS Förlag.

Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M. 2014 (red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview press, tredje upplagan.

SCB, 2016. *Flytande väljare*. SCB-Tryck.
http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/ME0106_2014A01F_BR_ME09BR1601.pdf (hämtad 2016-02-13)

Socialdemokraterna: *Ny styrning i välfärden*,
<https://www.socialdemokraterna.se/aktuellt/nyhetsarkiv/ny-styrning-i-valfarden/2014-09-10>, hämtad 2017-05-08).

Sundström, G. (2016), "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Tema: Att göra rätt – även när ingen ser på, red. Shirin Ahlbäck Öberg & Sten Widmalm, nr 1, 2006.

Thullberg, P. & Östberg, K. (1994). *Den svenska modellen*. Studentlitteratur.

Widmalm, S. (2016) "After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 118, nr 1.

Öberg, S.A. (2010) "Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningspolitisk skugga", *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 112, nr 5.

Medier

Jansson, B. et al. "Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller, publicerad", *DN Debatt* 2013-06-24
<http://www.dn.se/debatt/vara-yrken-har-kidnappats-av-ekonomernas-modeller/> (hämtad 2017-05-01)

Jämtin, C. (2014) "S vill utreda styrning av välfärden", *SvD* (2014-09-09). <https://www.svd.se/s-vill-utreda-styrning-av-valfarden> (hämtad: 2017-05-01)

Löfven, S. (2013) "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter", *Dagens Nyheter*, <http://www.dn.se/debatt/valfardens-yrken-maste-fa-sin-frihet-och-status-ater/> publicerad 2013-11-15, (hämtad 2017-04-14).

Zaremba, M. (2013) "Vad var det som dödade Herr B?", *Dagens Nyheter*, 2013-02-17 <http://www.dn.se/kultur-noje/vad-var-det-som-dodade-herr-b/>

Dokument från Stockholm stad

Utlåtande 2016:119 RVIII (Dnr 152-643/2016) *Rapport om utveckling av hemtjänst*, 84 s. (hämtad 2017-03-01) Med bilaga: Bilaga 2: Rapport om utveckling av hemtjänst, mars 2016, Äldreförvaltningen, 31s. (hämtad 2017-03-01).

Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2015 (Dnr 3.1.2-141/2016)

Kommunstyrelsens förslag till budget 2016 för Stockholms stad
Inriktning för 2017 och 2018 (Dnr 180-529/2015, p.198-199).

Intervjuer

Louise Bringselius, forskningsledare i Tillitsdelegationen,
telefonintervju, 2017-03-10

Torun Boucher, ordförande i äldrenämnden i Stockholms stad,
telefonintervju, 2017-03-16

Åsa Lindhagen, ordförande i socialnämnden i Stockholms stad,
telefonintervju, 2017-04-07

Webbsändningar

Hartman, L. (2017) *Tillitsbaserad styrning skall skapa effektivare offentliga verksamheter*, muntlig presentation från januari 2017,
<https://www.youtube.com/watch?v=fWKLu3uzoGA> (uhämtad: 2017-04-05)

Regeringen, *Seminarier om ny styrning av välfärden* (hämtad: 2017-04-23) Karlstads universitet, 27 januari 2015. Tema: Tjänstelogik i offentlig sektor.
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

Regeringen, *Seminarier om ny styrning av välfärden* (hämtad: 2017-04-23) Lunds universitet 30 januari 2015. Tema: Ersättningsmodellers styrande effekter.
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

Regeringen, *Seminarier om ny styrning av välfärden* (hämtad: 2017-04-23) Uppsala universitet 4 februari 2015 Tema: Statlig styrning för stärkt professions- och tjänstemannaroll
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

TIDIGARE RAPPORTER

I SERIEN NY TID

Rapporterna finns tillgängliga för nedladdning från

<http://www.arenaide.se/rapporter/>

Rapport 38, *Lyckan på svensk arbetsmarknad – trender,*

konsekvenser och åtgärder, av Daniel Lind, mars 2018

Rapport 37, *Modernisera Sverige! – Om snabba tåg som kommer i tid,*

av Rune Wigblad, mars 2018

Rapport 36, *Dagstidningarnas nya ägare: politiskt styrda stiftelser –*

Villkoren för dagens tidningar och behovet av ett nytt mediestöd,

av Sverker Lindström, februari 2018

Rapport 35, *Marknadiseringen av den svenska sjukvården – så gick*

det till, av Mats Wingborg, oktober 2017

Rapport 34, *Demokrati – hotet från populismen. Erfarenheter från*

brexit och amerikanska presidentvalet, av Sam Hägglund och

Lars-Olof Pettersson, april 2017

Rapport 33, *Transnationell jämlikhetspolitik: en rapport om den*

europiska konstitutionen och framtidens vänsterprojekt, av Hanna

Eklund, april 2017

Rapport 32, *En väg mot tillväxt och ökad sysselsättning i Europa*, av

Lars Anell, november 2016

Rapport 31, *Tillbaka till socialförsäkringar för alla*, av Anna

Hedborg, oktober 2016

Rapport 30, *Sabotera inte öppenheten om partipolitikens pengar*

– en rapport om insynen i de politiskapartiernas finansiering, av

Sverker Lindström, maj 2016

Rapport 29, *Integrationsutmaningen: Fackliga förslag och lösningar*,

av Veronica Nelson, maj 2016

Rapport 28, *Søren Krarup – konservatismens tredje våg*, av Per

Wirtén, september 2015

Rapport 25, *Cuba the Growing Signs of Inequality*

– The Consequences of an Economy of Scarcity and Reforms, av

Katrin Hansing & Uwe Optenhögel, april 2015

Rapport 24, *Gör din plikt – kräv din rätt! – En utredning om*

medborgartjänst, av Mats Wingborg, april 2015

Rapport 22, *Ett marinblått Frankrike? – En analys av den Nationella*

frontens maktambitioner, av Tomas Lindbom, april 2014

Rapport 21, *Taksim är överallt*, av Alexandra Franzén, februari

2014

Rapport 20, *Sino-japansk lek med historisk eld*, av Börje Ljunggren, januari 2014

Rapport 19, *The Swedish Model – conflict or consensus?*, av Håkan A Bengtsson, oktober 2013

Rapport 18, *Vi har aldri vært kulturradikale. Georg Brandes og kulturradikalismen*, av Håvard Friis Nilsen, maj 2013

Rapport 17, *Pengar till politikerna och risken för korruption*, av Sverker Lindström, april 2013

Rapport 16, *Wii the people – Partier, rörelser, infrastruktur och presidentvalskampanjen 2012*, av Matt Browne, översatt av Eric Sundström, december 2012

Rapport 15, *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – En rättslig analys*, av Ardalan Shekarabi, oktober 2012

Rapport 14, *Cuba – In Search of an "Orderly Transition"*, av Uwe Optenhögel och Florian Pronold, september 2012

Rapport 13, *Efter Europas svältkur – En ny ekonomisk debatt?*, av Katrine Kielos, juni 2012

Rapport 12, *Ecological Industrial Policy as a Key Element of a Sustainable Economy in Europe*, av Matthias Machnig, april 2012

Rapport 11, *Finanskapitalets makt och fackets möjligheter*, av Ingemar Lindberg och Magnus Ryner, mars 2012

Rapport 10, *Myten om Järnladyn – Bilden av Margaret Thatchers ekonomiska politik*, av Katrine Kielos, februari 2012

Rapport 9, *Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual*, av Bo Rothstein, november 2011

Rapport 8, *Från Tel Aviv till Teheran – Arbetarrörelsen i Mellanöstern*, av Alexandra Franzén, september 2011

Rapport 7, *Strategier för en global fackföreningsrörelse*, av Mats Wingborg, september 2011

Rapport 6, *Latinamerika, vänstern, framtiden*, av Magnus Linton, januari 2011

Rapport 5, *Det civila samhället mellan stat och marknad*, av Håkan Arvidsson, december 2010

Rapport 4, *Nästa vänster – efter den nationella klasskompromissens tid*, av Ingemar Lindberg, oktober 2010

Rapport 3, *Det populistiska laboratoriet. Nederländerna inför valet*, av Per Wirtén, juni 2010

Rapport 2, *What's left? Fransk vänster efter förnyelsen som aldrig kom*, av Wojtek Kalinowski, mars 2010

Rapport 1, *En radikal och progressiv stadspolitik – en provisorisk utopi*, av Johannes Åsberg, mars 2010

