

Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé!

Roy Liff



HÖGSKOLAN
I BORÅS

Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen och där det finns alternativa kanaler för kunskapsspridning skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texter som tar upp något eller några företeelser som bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och har benämningen Styrning, organisering och ledning. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Någon eller några i redaktionen läser en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den och i ett tredje steg formaliagranskas texten också. Sist men inte minst går den att hämta på www.hb.se

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli
Professor em Margareta Oudhuis
Professor Lotta Dellve

Sammanfattning

I rapporten diskuteras vad som kännetecknat många av de reformer som genomförts i den offentliga sektorn under de senaste tre decennierna, och som betecknas med samlingsnamnet New Public Management reformer (NPM-reformer). Dessa reformer har införts efter den privata sektorns styrprinciper som ideal. Det primära syftet har varit att öka den offentliga sektorns kundorientering och dess kostnadseffektivitet. Vid införandet av reformerna har inte minst det managerialistiska synsätt som ledningen företrätt fått en problematisk relation till den styrlogik som professioner tillämpar. Reformerna har ofta mött motstånd som tagit sig olika uttryck och som lett till oavsedda effekter. Drivkrafter bakom reformernas införande har varit både politiker som velat förbättra den offentliga sektorns effektivitet och också velat öka dess legitimitet genom att påvisa att moderna styrprinciper tillämpas. I de flesta forskningsrapporter om NPM framkommer en stark kritik mot reformer som har tilltro till rationalitet och företagsideal och som anses vara dåligt anpassade till den kontext de implementeras i och att de överhuvudtaget anses vara dåligt genomtänkta. I föreliggande rapport redovisas denna kritik men också en modererande positiv tolkning till vad NPM-reformer kan ha inneburit för den offentliga sektorn som ett svar på den frågan många forskare ställt; hur kan NPM-reformerandet få fortgå med sina få påvisade positiva effekter och många negativa och oförutsedda effekter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Vad kännetecknar moderna offentliga reformer?	5
Drivkrafter som förklarar framväxten av NPM.....	7
Erfarenheter av NPM.....	10
Misslyckande och succé! Innebörden av oavsedda effekter.....	15
Referenser.....	17
Rapportseriens förteckning.....	21

Vad kännetecknar moderna offentliga reformer?

Under de tre senaste decennierna har ett stort antal reformer genomförts i Sverige och i många övriga länder inom Europa och den anglosachsiska världen med syftet att reformera den alltmer resurskrävande offentliga sektorn. Dessa försök speglar ett ideologiskt skifte i synen på hur offentlig verksamhet ska styras (Hood, 1991; 1995). New Public Management (NPM) är den samlingsbeteckning som forskare har givit dessa reformer som starkt influerats av marknads- och företagslösningar. NPM-filosofin sägs ha ersatt tilltro till bedömningar som görs av seniora tjänstemän och professioner med tilltro till att medborgarna ska betraktas som kunder till den offentliga sektorn och till att chefer ska kunna agera som managere (Clarke & Newman, 1997; Barzelay, 2001; Almqvist, 2004). NPM-reformer kan på det sättet definieras som en allmän doktrin att den offentliga sektorn kan förbättras genom att koncept från den privata sektorn överförs till den offentliga (Dunleavy et al 2006, Pollitt & Sorin, 2012).

I de definitioner och beskrivningar av kännetecknen på NPM-reformer som återfinns i litteraturen återkommer två drag som kännetecknar NPM-reformer; de ska som nämnts ge en ökad kundorientering och också ge en förbättrad kostnadseffektivitet. För att uppnå detta kännetecknas NPM-reformer, så som Dunleavy et al. (2006) påpekar, av en disintegration av organisationsstrukturer. Det innebär en uppdelning av offentliga organisationer i mindre enheter, varav vissa ska ha renodlade uppgifter som producenter av tjänster. Sådana producentenheter ska utsättas för konkurrens från privata organisationer och utvärderas, belönas och bestraffas efter hur framgångsrika de är i att konkurrera om kundernas (medborgarnas) konsumtion. På det sättet ska både kundorientering och ökad kostnadseffektivitet uppnås.

NPM-reformer kan sedan utifrån detta tvådelade syfte i ytterligare steg beskrivas mer finindelade avseende sina kännetecknen. Agevall (2005) har gjort en sådan mer detaljerad beskrivning med sin uppdelning i fem kännetecknen. I hennes uppdelning ingår, förutom disaggregering och konkurrens samt styrning och kontroll som två element också ledningsroller, empowerment av medborgare samt att ett nytt managementorienterat språk införs i den offentliga organisationen. Med denna indelning påvisas att medborgarna ska ges mer makt över frågor som traditionellt styrts av politiker i kraft av att göras till kunder och att politiker ska ges mer makt över frågor som traditionellt styrts av tjänstemän. För att uppnå ökat kundinflytande behöver kundvalsmodeller införas. För att uppnå ökat politikerinflytande behöver beställare- utföraremodeller införas, vilket i sin tur förutsätter att marknader eller s.k. kvasimarknader (Solli, 2014) skapas genom disaggregering. Härigenom uppstår också en konkurrens. För att reglera förhållandena på dessa skapade marknader krävs kontraktsstyrning med inriktning mot prestationsersättning. Utförareorganisationer kan kontrakteras med rättighet att söka erbjuda sina tjänster direkt mot kunder. Härigenom uppstår t. ex. behov av modeller som skol-

peng, där kunden bildligt talat har en voucher med sig som utföraren kan lösa in hos den beställande organisationen då en kund/en elev har valt att anlita skolan för att få sin utbildning. För att få ökat politikerinflytande krävs också en betoning på målstyrning, dvs. politikerna behöver utveckla sin förmåga att formulera uppföljningsbara mål för den verksamhet de ska styra. I Agevalls beskrivning berörs också en managementmässig aspekt då hon talar om betydelsen av ett nytt språk.

Den kanske mest inflytelserika beskrivningen, och fortfarande den kanske mest heltäckande, av kännetecknen på en NPM-reform presenteras av Hood (1995). Den återges av bl. a Hasselbladh et al. i en översatt version (2008). De element som där beskrivs är följande (Hood, 1995, s. 96; Hasselbladh et al. 2008, s. 9)

- Införande av decentraliserat resultat- eller kostnadsansvar, som delar upp tidigare sammanhållna förvaltningar i mindre, organisationsliknande enheter
- Interna marknader; enheter ”köper” och ”säljer” sina tjänster till andra enheter eller beställare.
- ”Kostnadsmedvetenhet”; ständig rationalisering av drift och organisation för att göra verksamheten mer kostnadseffektiv.
- Bred tillämpning av metoder och modeller från privata företag i allt från personal- och lönepolitik till modeller för styrning av hela verksamheten.
- Större formell handlingsfrihet och tydligare ansvar för chefer på olika nivåer.
- Effektivitet bedöms i förhållande till explicita och mätbara mål.
- Fokus på ”kunder” och resultat.

Dessa punkter innebär en fokusering på prestationer och den upplevelse av den nytta dessa ger för ”kunder”. Den traditionella hierarkiska styrningen genom många led inom stora organisationer ska ersättas med kontraktstyrning av platta, slimmade och specialiserade organisationer inriktade på att så långt möjligt uppfylla ett enda, uppföljningsbart mål. Kontrakten ska upphandlas i konkurrens. Utförarna ska stimuleras att utföra vad kunder önskar genom att ersättningen blir prestationsorienterad och inte relateras till utförarens kostnader. I den interna styrningen av de utförande organisationerna blir koncept för att uppnå högre kundupplevd kvalitet viktiga (t. ex. TQM) och koncept som strömlinjeformar produktionen efter vad som tillför egenskaper i erbjudna tjänster som kunden värderar (t. ex. Lean). Vidare innebär NPM-reformer ett uppsving för utvärderingar och för management med en uppsjö av koncept för att förändra styrning och sätt att motivera medarbetare.

Drivkrafter som förklarar framväxten av NPM.

En av flera förklaringar till framväxten av NPM utgår ifrån att nyliberala idéer fick en dominant position bland ledande politiker i västvärlden. Dessa idéer omfattade föreställningar om att marknads- och företagstänkande skulle ge en mer effektiv offentlig sektor än en sektor som styrdes av byråkratiska principer och planeringstänkande som styrideal. I USA opponerade sig president Reagan och i Storbritannien premiärminister Thatcher i mitten på 80-talet sig mot den ortodoxa styrningen av offentlig sektor (Czarniawska & Solli, 2014). Andra länder följde efter i ett tidigt skede, t ex. Sverige och Australien på delstatsnivå, främst under borgerliga regeringar (Solli, Demediuk & Sims, 2005). Men det var inte bara bland högerpolitiker som dessa nya idéer vid den tiden fick fäste, utan Nya Zealands laborregering anslöt sig till liknande idéer. Således påbörjades NPM-reformer tidigt i dessa länder och har sedan dess genomförts gång på gång. Med en datering av mitten av 80-talet kan NPM-reformer ha börjat lanseras som en internationell trend och sedan dess som en reformvåg som svept och fortfarande sveper över offentlig sektor i den anglosachsiska världen och över stora delar av Europa (Pollitt & Bouckaert, 2011). Ett exempel på det är att NPM-influerade styrmodeller fortsätter att införas i allt fler svenska kommuner (Solli, 2014), även om också andra reformer vinner inträde, som risk management och hybridiseringar mellan privata och offentliga verksamhetsformer (Czarniawska & Solli, 2014).

Två krafter kan tänkas ha drivit politikernas vilja att reformera den offentliga sektorn; behovet av att skapa balans i den offentliga ekonomin och behovet av att vinna allmänhetens och därmed skattebetalarnas förtroende för att den offentliga sektorn styrdes för en effektiv användning av skattemedel (Power, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2004). Under de senaste decennierna har politiker i västvärlden och inte minst i Sverige mött kravet på att kunna hantera den offentliga sektorns resursanspråk, utan att öka statens upplåning. Samtidigt som medborgarna har motsatt sig nedskärningar inom skola, sjukvård och omsorg har inte heller skattehöjningar ansetts vara en farmkomlig väg för att nå budgetbalans inom den offentliga sektorn. Pollitt och Bouckaert (2004) menar att politikerna för att klara denna situation, som var likartad i flera av västvärldens länder, behövde ta en position utanför den offentliga förvaltningens operativa verksamhet för att på det sättet att kunna styra den offentliga verksamheten och stå på samma sida som medborgarna i kraven på att göra de ledande tjänstemännen ansvariga för vad som åstadkoms för erhållna skattemedel.

De drag NPM har av att införa ett marknadstänkande, kan förstås från denna förklaringsgrund till framdriften av NPM. Med ett decentraliserat ansvar till mindre, utbrutna enheter ur en omfattande verksamhet kunde det bli möjligt att utsätta dessa för konkurrens, ev. efter att först ha bolagiserat dessa. De avgränsade enheterna hade då att bevisa sin livskraft genom jämförelser med privata aktörer. Dessa enheter behövde i gengäld få självständighet att kunna ledas efter managementprinciper, och inte utifrån en politisk styrning, tillämpade inom den privata sek-

torn och hade att betrakta mottagarna av sina tjänster som kunder. Med en tillämpning av marknadsprinciper, iscensatt av ledande politiker på statlig och kommunal nivå, skulle det då bli möjligt att återvinna den nödvändiga legitimiteten för verksamhet driven i offentlig regi. Den starka drivkraften att mäta prestationer, dvs. outputen från offentliga organisationer och påvisa att dessa förbättrades över tid kan också förstås utifrån legitimitetsbehovet. På samma sätt kan de allt mer frekventa och omfattande utvärderingarna av offentlig verksamhet förstås. Det räcker inte med en retorik om förbättringar utan det krävs också en transparent verksamhet sett utifrån brukares och skattebetalares perspektiv (Czarniawska, 1985).

Det kan vidare antas att detta sökande efter legitimitet för offentlig verksamhet utifrån att påvisa att sektorn drivs på samma sätt och med samma krav som den privata har lett till att de traditionella värderingarna för hur offentlig verksamhet ska styras har undantryckts (Brunsson, 1989). De värderingar som ledande tjänstemän inom offentlig förvaltning har företrätt och som har väglett dessa att utifrån förtroendeskapande åtgärder leda verksamheten ka ha fått betydligt mindre betydelse med NPM (Peters, 2001). Styrningsproblemen inom offentlig sektor har beskrivits som generella, dvs. att det inte är fråga om andra styrproblem än inom den privata sektorn. Organisationer inom den offentliga sektorn betraktas som om de vore företag och ledningarna för dessa söker få sina organisationer att bli likadana som företag. Den offentliga sektorns organisationer företagiseras (Brunsson 1998). Det har gett en förutsättning för att göra jämförelsen med styrning av den privata sektorn relevant och möjligt att tillgripa för att förbättra legitimiteten för den offentliga sektorns organisationer. Med företagiseringen har sättet att formulera mål och följa upp dessa påverkats (Hasselbladh, 2008). Det har också lett till att det organisatoriska ledarskapet har fått en innebörd av att det krävs en god generell managementförmåga för chefer i de operativa enheterna (Hood, 1995), liksom att etablerade former för utvärderingar kan och bör användas (Power, 1997). Ett resultat av detta har blivit att administrativa system, ekonomiska mått och data- och informationssystem har utvecklats utan referens till det specifika och till den komplexitet som ofta kan känneteckna offentlig verksamhet (Liff & Andersson, 2009).

Sammantaget kan en rad drag som kännetecknar NPM förstås utifrån politikernas behov av att legitimera den offentliga sektorn, utan att riskera att de själva kommer i fokus för ansvaret för bristande resultat. Ett reformprogram väglett av en aggressiv retorik riktad mot den offentliga sektorn och dess ledande tjänstemän (Czarniawska, 1985; Pollitt, 1993) och utifrån föreställningen att ett generellt management ska införas kan antas ha bidragit till de påtagliga implementeringsproblemen NPM-reformer har fått.

Utöver förklaringar som är inriktade på politikernas legitimitetsbehov kan även andra förklaringar till uppkomsten av NPM anges. Dessa förklaringar bygger i stor utsträckning på att det är ett internt missnöje bland de offentliganställda kring sina arbetsvillkor som drivit fram NPM-reformer. Tre sådana förklaringar har denna drivkraft gemensam (Se Almqvist, 2012).

1) Den första hänvisar till ”habitat loss” (förlorad livsmiljö) (Hood, 1995). Gamla lösningar och traditionella synsätt ansågs inte kunna klara av kraven från den snabba omvärldsutvecklingen.

2) En närliggande förklaring är att försöken att reformera den offentliga sektorn inifrån uppfattades som otillräckliga. I ett reformprogram som benämns Progressive, Public Administration (PPA) skulle den offentliga sektorn reformeras ur ett tjänstemannaperspektiv med bevarande av särarten i styrningen av den offentliga sektorn skild från den privata sektorns styrning, samt genom en betoning av att upprätthålla gamla, ’byråkratiska’ tjänstemannaideal. Inom svensk offentlig förvaltning gjordes försök under 80- och 90-talet med kooperativa förvaltningsformer, brukarråd med flera reformer med ett deltagardemokratiskt, participativt inslag för att på det sättet både vinna legitimitet för den offentliga verksamheten och för att åstadkomma ökad kostnadseffektivitet och kundorientering. Denna reformvåg, som inte genomsyrades av NPM- logik, avklingade dock och överflyglades av NPM.

3) En tredje förklaring till NPM-vågen sett utifrån ett medarbetarperspektiv är att NPM reformer tillgodoser en individualiseringstrend som kommer fram med Human Resource Management (HRM) – tänkandet (Jarlov, 2005). Prestationsbaserad lönesättning istället för tarifflöner utifrån senioritet i tjänst kan ses som ett exempel på en NPM- reform och som en reform som har drivits på av medarbetare inom den offentliga sektorn, visserligen i samklang med det generella managementtänkandet.

Den nämnda NPM-föreställningen om att ersätta stora, integrerade organisationer som styrdes utifrån ägarmakt (inputstyrning) till en disintegrerad struktur som ska styras med kundmakt har förändrat förutsättningarna särskilt för de många professioner som är företrädde inom offentlig förvaltning. Professioner styrs efter sina traditionella värderingar och normer, ofta inriktade på en beteendemässig styrning (processer) och inte utifrån managerialism. I själva verket kan NPM-reformer i hög grad uppfattas vara inriktade på att bryta det dominerande inflytande professioner har haft på hur verksamheten inom offentlig sektor har utformats, om än inte uttalad som motiv. Professioner insisterar på att få besluta om hur de ska utföra sitt arbete i det enskilda fallet såväl som hur de ska organisera den professionella gruppens praktik (Ferlie m. fl., 1996; Freidson, 2001). Med detta förhållningssätt kan managerialistisk styrning antas bli problematisk vilket har visats i ett stort antal studier, t.ex. för socialsekreterare (Kitchener m. fl., 2000; Thomas & Davies, 2005) och för poliser (Andersson & Tengblad, 2009). Professionella grupper har strikta etiska krav att följa, ofta med egna etiska nämnder, liksom stipulerade krav på utbildning och kompetens, varvid ett syfte är att vinna och upprätthålla ett förtroende i samhället (Rothstein, 2006).

Denna motsättning med professioners intressen tillsammans med att de bedömingar ’byråkratin’ ledande tjänstemän har gjort inte längre har fått vara dominerande inom det administrativa området kan tolkas som att den tidigare förtroendebaserade styrningen har övergetts till förmån för en kontrollerande, utvärderande

styrning med betoning på att tydliggöra ansvar och att också öka ansvarsutkrävande.

Mot en strömning som betonar det managerialistiska och det individualistiska hämtade från HRM-teorier finns det andra inslag inom HRM som kan förefalla stå i motsats till dessa föreställningar. HRM-teorier betonar också decentralisering och med sina normativa inslag betydelsen av att bemyndigande medarbetare till självbestämmande. På motsvarande sätt bejakas i managementteorier som t. ex. behandlar betydelsen av att skapa värderingsgemenskap inom en organisation utifrån organisationens vision, mål och strategier. Detta för att kunna uppnå att organisationens och individernas mål uppnås i samklang. Båda dessa teoriområden pekar på en betoning av betydelsen av att bygga styrningen inom en organisation på förtroendeskapande åtgärder.

Dessa strömningar kan dock vara förenliga. Den ena strömningen, den managerialistiska, kan tolkas handla om att tvinga ledare att verkligen leda verksamheten och den andra, att införa nya organisationsstrukturer och delegerat ansvar, om att göra det möjligt för managers att utöva ledarskap (Christensen & Laegreid, 2001). Denna tolkning till motiven för NPM-reformer skulle kunna ses som att förutsättningarna för förtroendeskapande åtgärder behöver förändras från att bygga på ett mer generellt tillits – tänkande till att förtroende behöver förtjänas utifrån uppvisade resultat. De egenskaper i NPM-reformer t.ex. grad av avpolitisering, decentralisering, grad av förtroendebaserat ledarskap kan tolkas som uttryck för motsägelser och inkonsistenser mätt utifrån endimensionella skalor, men också ses som uttryck för att det krävs både större inslag av politisering och avpolitisering, kontroll och delegering fast avseende olika aspekter. Politikerna ska ha mer makt över tjänstemännen. Det är politikerna som ska styra, men samtidigt ska det politiska beslutsfattande tas bort ifrån det vardagliga beslutsfattandet i de verkställande organisationerna så att de inte oavbrutet kan ingripa. Denna föreställning har sin motsvarighet i litteratur som behandlar styrningsproblem avseende centralisering och decentralisering (Cäker & Siverbo, 2014) och ses då inte som uttryck för inkonsistens, utan som en nödvändig, balanserad komposition av styråtgärder.

Sammanfattningsvis kan drivkrafterna bakom NPM-reformer uppfattas komma från en allians av intressen att upprätthålla rationalitetsideal och att genom att tala om och söka påvisa att sådana ideal står högt i kurs vinna legitimitet för den offentliga verksamheten.

Erfarenheter av NPM.

Det finns en mycket omfattande kritik av NPM – reformer (för en översikt se Hasselbladh et al., 2008).

I litteraturen framförs två huvudtyper av förklaringar till vad NPM-reformer kommer att leda till. Den ena handlar om att managerialism praktiskt taget inte

kommer att få något inflytande alls på professionernas arbete och den andra att managerialism kommer att på ett genomgripande sätt förändra professionernas arbete och införa en styrning av deras arbete utifrån den managerialistiska logikens utgångspunkter. Exempel på den första förklaringen är frikoppling (decoupling) (Orton & Weick, 1990; Powell & DiMaggio, 1991) och organisatoriskt hyckleri (Brunsson, 1989). Enligt dessa förklaringar är de managerialistiska styrpraktikerna för att styra professionerna en fasad för att övertyga externa intressenter om att det råder en stark, rationell styrning efter moderna styrprinciper. Men att den managerialistiska styrningen enligt denna förklaring inte har några begränsande effekter på professionernas autonomi då de utövar sitt professionella arbete. Exempel på den andra förklaringen är att det uppstår en kolonisering av professionernas arbetsområde och ett motstånd från professionsutövarna i olika uttrycksformer (Bolton, 2004; Bolton & Houlihan, 2005; Thomas & Davies, 2005; Spicer & Fleming, 2007). Enligt den andra förklaringskategorin lyckas managerialismen ingripa i kärnan av professionernas verksamhet på ett starkt negativt sätt för deras autonomi. De instrumentella inslagen i NPM-styrningen har då undertryckt de bedömningar som kräver en professionell kompetens. Kundorientering och ekonomistyrning kan inte antas vara förenligt med professionell autonomi. En följd av det, har det framförts i ett stort antal forskningsresultat, är att den professionellt styrda verksamheten har tvingats underkasta sig en ny styrform. Professionerna sägs i detta utvecklingsförlopp bli koloniserade av en styrregim de djupt ogillar. En långsiktig följd skulle då bli att professioners autonomi långsiktigt, som ett samhällsfenomen, skulle minska (Freidson, 2001/2006; Timmermans, 2008).

Dessa förklaringar har gemensamt att de tycks se mötet mellan managerialism och professionalism som ett nollsummespel om inflytande. Det inflytande som ökar för den ena styrlogiken leder till en lika stor minskning av inflytande för den andra.

Hasselblad et al. (2008) har i sin tur analyserat och kritiserat koloniseringstesens. Några av deras argument är att föreställningarna om professioner är orealistiska. Dessa kan inte antas vara organiskt skapade utan är institutionella konstruktioner. De kan inte antas ha en principiell aversion mot instrumentellt handlande och att deras verksamhet kan mätas, utan ansluter sig också till rationalitet (Larson, 1977). En följd av detta, menar Hasselblad et al., är att det inte behöver bli så dramatiska konsekvenser av att införa NPM i en professionsdominerad organisation. Professionerna kan inte fortvarigt stå utanför inflytande från det omgivande samhällets vilja utan behöver underkasta sig samma modernitetsideal som råder för all annan samhällelig verksamhet. Verksamhetsregimer, även professionernas, behöver betraktas som villkorade, historiska konstruktioner, åtkomliga för förändringar. En förklaring till den dominerande kritiken av NPM-reformer kan således vara att forskaren underförstått har tagit parti för professionernas intressen och logik.

Trots den omfattande kritiken av NPM – reformer kan de anses institutionaliserade. Med institutionalisering avses enligt Selznick (i Scott, 2003, s. 69) att en organisation har blivit impregnerad med värderingar som sträcker sig bortom tek-

niska och funktionella aspekter på hur en organisation ska kunna fungera. Institutionaliserings av en reform innebär att den inte längre i grunden ifrågasätts utan dess intentioner, uppbyggnad och uttryck i organisationen tas för givna. Reformen är en del av det permanenta ledningssättet i organisationen. Den institutionaliserade reformen förändras genom förfining för att den ska kunna fortsätta att existera inom organisationen. I litteraturen finns ett påtagligt stöd för att NPM-reformer har uppnått denna status. Hood och Peters (2004) talar om att den uppnått medelåldern och dess bidrag som institutionaliserad reform till överraskningar och paradoxer behöver analyseras. Hasselbladh med flera (2008) talar om att NPM-reformer i hög grad är institutionaliserade. Det innebär att NPM-reformer som tillämpas inom offentlig sektor, trots stark kritik, behöver existera inom organisationer som primärt är styrda av byråkratiska styrideal, dvs. NPM-reformer existerar tillsammans med den byråkratiska styrningen.

Ett flertal studier visar att så kan ske och att denna samexistens ökar komplexiteten i styrningen, vilket är motsatsen till den uttalade intentionen med att införa NPM i 'byråkratier' för att förenkla styrningen av dessa och göra dem bättre anpassade till en föränderlig omvärld (Willmott, 1997). 'Byråkratier' har således med NPM-reformer behållit sin byråkratiska styrning. Erfarenheter från ett stort antal rapporterade studier visar att inslagen av NPM-reformer som har syftat till en förbättrad horisontell samordning inom en hierarkiskt styrd organisation har lagts till den hierarkiska styrningen (Hill & Lynn, 2005). Det verkar således inte realistiskt att anta att en horisontell styrningsstruktur, med köpa-säljrelationer mellan enheter på samma organisatoriska nivå, kommer att ersätta den vertikala. Enligt Olsen (2008) försvarar offentliga organisationer som har uppdrag att genomföra uppdrag som utgår från riksdag och regering bibehållandet av en hierarkisk styrning genom regler och procedurer för professionella grupper arbetssätt. När NPM-reformer har skapat fragmentering av verksamheter genom att söka skapa marknadslika lösningar har den byråkratiska styrmodellen visat sig kunna lindra de negativa effekterna av sådana reformer genom att upprätthålla en samordning. Olsen drar slutsatsen att den byråkratiska organisationen i retorik har framställts som försvagad men att det i praktiken inte finns tecken på att den offentliga administrationen är på väg att avbyråkratiseras eller att en konvergens mot en styrform är på väg att ske, utan att byråkrati och NPM samexisterar. Slutsatsen från tidigare studier är att båda styrmodellerna kvarstår, vilket skulle kunna förklaras med att ingen av styrmodellerna enskilt kan möta allmänhetens krav på offentliga organisationer att klara både god service och effektiva, vedertagna procedurer.

Det är vidare väsentligt att uppmärksamma skillnaden mellan NPM som reformidé, som förändringsprogram och empiriska resultat uppnådda vid förändringsinitiativ som kan uppfattas ha varit inspirerade av ett NPM-tänkande. En svårighet att dra slutsatser från utvärderingsstudier kan vara att de avser enbart en isolerad förändringsinsats, utan samband med en långsiktig förändringidé. En annan svårighet rör den komplexa teoribasen för NPM-reformer (Almqvist, 2012). NPM-reformerna har hämtat sin teoretiska bas från flera olika teoriområden, men i grova drag från teorier som rör hur marknader skapas och fungerar (neoklassisk

marknadsteori inom nationalekonomi, transaktionskostnadsteori, agent- principal-teori bland andra) och organisations- och managementteori (HRM teorier, t ex som rör empowerment, teorier om decentralisering, teorier om hur styrning inom organisationer ska utövas, managementteorier med ett stort antal management-koncept). Mot bakgrund av den komplexa och oenhetliga teorigrund NPM- reformer vilar på utgör de ett paket av reformer snarare än en enhetlig reform. Det gör det svårt att genom NPM- forskning på ett entydigt sätt problematisera en NPM-reforms teoretiska bas. En och samma reform kan förefalla ändamålsenlig utifrån ett visst motiv för sin tillblivelse och ge resultat som kan förutsägas från en teoretisk utgångspunkt, men förefalla helt obegriplig från andra utgångspunkter med närmast kontraproduktiva och överraskande effekter utifrån en annan teoretisk förståelse. Den komplexa teoretiska grunden NPM- tänkandet leder därför till svårigheter att utvärdera NPM som program, då dessa vilar på reformer utifrån olika teoretiska förståelser. Analyserna av NPM kan istället ha blivit empiriska analyser av genomförda förändringar. Reformatorerna kanske inte har en teoretisk förståelse som ledstjärna för sina reformer och implementeringsproblem kan ha kommit att dominera reformens utfall. Detta kan medföra att NPM-forskning kan få ett drag av att problematisera praktiken, reformatorerna och praktikerna, istället för den teoretiska förståelse som behöver utvecklas för att kunna vägleda NPM-reformarbetet.

Pollitt & Dan (2011) har i en metastudie sökt klarlägga på vilket sätt NPM-reformer har påverkat processer och prestationer samt de effekter som dessa prestationer fått. De flesta studier de har haft som underlag behandlar påverkan på processer, betydligt färre på prestationer och ett litet fåtal på effekter. De har inte kunnat fastställa några lagbundenheter mellan olika inslag av NPM-reformer och prestationer och effekter av dessa. De har kunnat upptäcka några kontextuella förutsättningar för vissa typer av reformer, t ex under vilka förutsättningar prestationsbaserad ersättning har större chans att ge avsedda effekter än annars. De har också anvisat råd inför fortsatta studier av NPM-reformer.

Helhetsintrycket av deras studie är dock att det är svårt att påvisa påverkan av NPM-reformer på prestationer och effekter. De avslutar därför med att diskutera tänkbara svar på den fråga som de menar deras studie främst leder fram till; hur kan en så omfattande och utbredd reformverksamhet pågå under så lång tid med så svaga belegg för positiva effekter. De har bidragit med tänkbara förklaringar till varför NPM-reformer får fortgå med sådan intensitet, inte minst i många av västvärldens länder, trots brist på belegg från utvärderingar att reformerna ger de avsedda effekterna, som kostnadsreduktioner och en ökad kostnadseffektivitet. De anför följande förklaringar.

- Stark tilltro till managerialism som ideologi som kan likna en religiös övertygelse.
- NPM har oavsett bevisade effekter en symbolisk betydelse, som belegg för modernitet, för en kundorienterad inställning, en anti-byråkratisk inställning.

- En manipulativ åtgärd från politiker och ledande tjänstemän för att genom en reform dölja det egentliga syftet att kunna göra drastiska budgetnedskärningar.
- Länder som har mottagit olika hjälpinsatser av internationella institutioner har ställts inför reformkrav av dessa och har pressats att införa NPM-reformer.

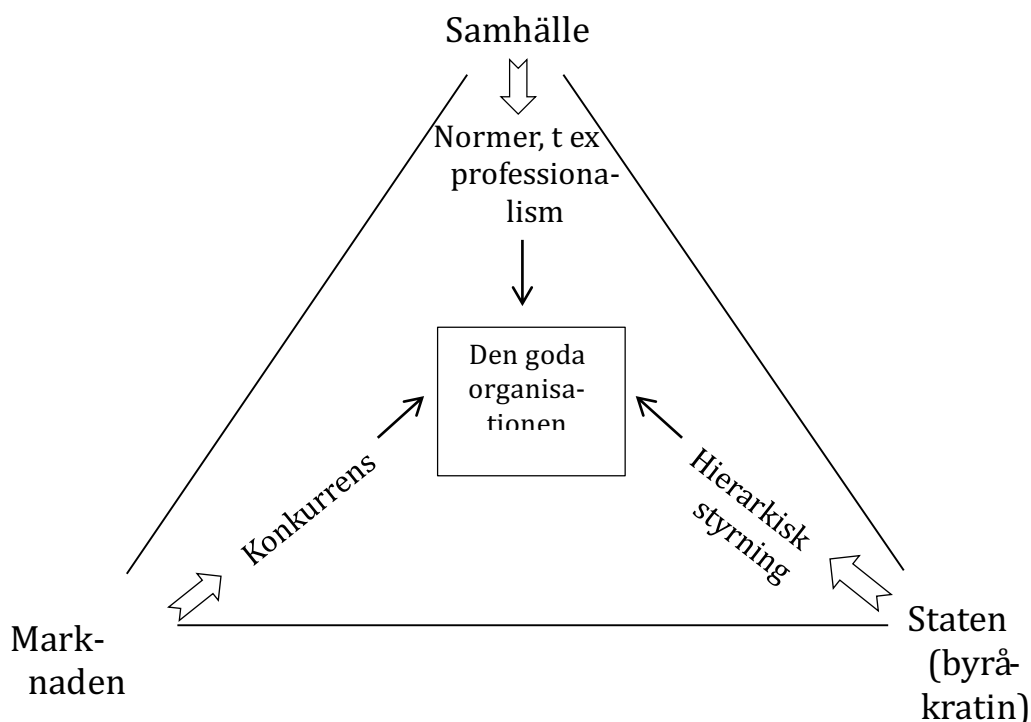
Det är påtagligt i analysen gjord av Pollitt & Dan att de trots en omfattande metastudie har svårt att finna konstruktiva förklaringar till varför NPM-reformer införs. Almqvist (2012) har dock en något mer positiv syn på motiven till varför NPM-reformer genomförs. Han har gjort en utvärdering av NPM-reformer utifrån att konsekvent knyta utfall i reformerna till de teoretiska föreställningar som kan ha väglett dessa och jämfört det utfall som teorierna kan tolkas förutskicka med det faktiska. Han fann då att det var främst teorier om marknader som fick visst stöd för att konkurrensutsättning ger kostnadseffektiviseringar. Dessa effekter avklingade dock efter en tid av konkurrensutsättning. Styrningsteorier som förespråkar kontraktsstyrning och målstyrning för att uppnå uppföljningsbara mål för prestationer fick dock inget stöd. Det uppstod snarare en situation där uppföljningen fokuserades på processer och att mål knutna till prestationer blev mer allmänt formulerade. I flera avseenden uppstod inga förändringar alls. Betydelsen av relationer och gemensamma värderingar mellan utförare och beställare betonades som viktigare än skarp uppföljning och ansvarsutkrävande. Styrningen genom kontrakt kom att likna sättet att styra genom hierarki, den hierarkiska styrningen fortsatte genom kontrakten. Almqvist (2012) förklarar avvikelserna från de teoretiska förutsägelseerna med att dessa teorier kännetecknas av rationalitetsföreställningar som är orealistiska i en mer komplex miljö där organisationers interna förhållanden måste beaktas. Dessa förhållanden kan tänkas påverka sättet att implementera en reform. Denna förklaring påvisar svårigheten att från oönskade utfall utvärdera om NPM-idéerna är feltänkta eller om de inte har implementerats på rätt sätt. I Almqvists studie framkommer vidare att det uppstod oväntade positiva effekter då de konkurrensutvecklade enheterna förberedde sig för upphandling. Hans slutsats blir att de NPM-inspirerade programmen skapar engagemang inom de berörda organisationerna så att ledning och medarbetare samlar och fokuserar sin energi på förändring och verksamhetsutveckling.

Det förefaller att det är bieffekter som uppträder som oväntade effekter som är NPM-reformers främsta bidrag till en 'byråkratis' utveckling. Om utvärderingsstudier bortser från dessa eller ser dessa som enbart uttryck för att reformen från början var ogenomtänkt så är det förklarligt att NPM-reformer kan uppfattas som något som snarast borde upphöra.

Misslyckande och succé! Innebörden av oavsedda effekter.

Helhetsintrycket av både den studie utförd av Pollitt & Dan (2011) och av Almqvists (2012) studie är att NPM-reformer kan uppfattas vara ogenomtänkta och orealistiska i sina teoretiska antaganden präglade av rationalitetsföreställningar. Reformidéerna måste ”tas om hand” i en implementeringsprocess, som i sig av de involverade både kan uppfattas som oroande men också utvecklande, för att landa i något som till stor del påminner om de tidigare styrformerna.

I en positiv tolkning till NPM-reformer kan studien tolkas som att rationalitetsföreställningar bidrar med viktiga utmaningar av den befintliga organisatoriska ordningen som i stor utsträckning kan antas ha utformats utifrån andra hänsyn. Utan rationalitetsidealet skulle en ifrågasättande antites till rådande ordning saknas och utvecklingstakten skulle snare bli lägre än vad exemplen i studien visar. Viljan att skapa ett rationellt agentskap, även om det hittills visat sig vara ouppnåeligt, är ett återkommande tema i försöken att skapa utveckling i organisationer och samhällen (Hasselbladh et al., 2008), oavsett tidsperiod och oavsett om det har handlat om NPM eller andra reformer. Detta synsätt kan förstås utifrån föreställningar om hur det goda samhället eller den goda organisationen skapas utifrån att tre ordningsskapande principer eller kategorier av argument för dess uppbyggnad samtidigt gör sig gällande (Streeck & Schmitter, 1985, Puxty, 1987, Jönsson, 1991).



Figur 1. Organisationen i gränssnittet mellan tre strukturerande principer.

Källa: Fritt efter Puxty et al (1987)

Dessa tre är att samhällets normer, statens krav på att hierarkiska styrprinciper ska tillämpas, på att marknaden som erbjuder konkurrens tillhandahåller alternativ som kan väljas eller selekteras bort och för att såsom professionalism står för att generaliserad kunskap, som kan erhållas genom vetenskaplig forskning, ska användas vid uppbyggnaden av en samhällelig organisation. Statens (eller byråkratis) krav uttrycks i krav på hierarkisering och följer Weberska ideal för hur lika-behandling och förutsägbarhet genom standardisering ska åstadkommas. De samhällliga normerna, som professionalism, ger vägledning i hur medlemmarna, i ett samhälle, i en organisation, ska agera i olika typer av situationer utifrån normer som medlemmarna frivilligt anslutit sig till. Principerna för hur konkurrens verkar följer ett Darwinistiskt synsätt. De organisationer som är tillräckligt anpassade till omgivningens krav överlever tills vidare. För långsiktig överlevnad krävs fortgående anpassning. På det sättet antas marknaden erbjuda en långsiktig optimal resursallokering. Genom att denna triad fungerar som en dynamisk mekanism kan ett samhälles eller en organisations utveckling förstås. Det innebär att införandet av NPM-logik kan förstås som att den ena av de tre ingående argumenten (marknad och konkurrens) förstärks och utmanar de andra två (professionella normer och webersk byråkrati) utan att kunna ersätta dessa utan snarare utveckla dessa andra argument. Omvänt innebär detta synsätt att NPM-logik de facto har kommit för att stanna som en positiv del i en dynamisk mekanism.

För att sammanfatta: De reformer som sedan 80-talet har genomförts inom den offentliga förvaltningen i västvärlden efter förebilder från det privata näringslivet, s.k. New Public Management -reformer (NPM-reformer) har i ett stort antal utvärderingar visat sig misslyckas. Dessa reformer har syftat till verksamhetsutveckling genom ökad produktivitet och marknadsorientering, men de har ansetts ha skapat nya problem och lett till *oavsedda effekter*. Oavsedda effekter av reforminterventioner kan avse att reformen inte uppfyller sina mål, inte får några effekter alls eller t.o.m är motverkande sitt syfte. I forskningslitteraturen finns förklaringar till varför *oavsedda effekter* uppstår. En kategori av förklaringar handlar om att det sker en isärkoppling mellan reformen och den verksamhet som ska reformeras. I dessa fall kan de oavsedda effekterna bestå av att inga av de väntade effekterna har uppstått. En annan kategori handlar om att organisationens aktörer koloniserar av en ny styrningsregim de ogillar och därför motverkar med många möjliga responser som kan orsaka oavsedda effekter. Andra studier visar på att subtilt motstånd utvecklas som tar udden av reformens intentioner.

Som följd av de *oavsedda effekterna* har NPM-reformer förutspått ett snart slut. Ändå sägs de ha blivit institutionaliserade och förefaller ha kommit för att stanna. En förklaring till att NPM-reformerna har institutionaliserats kan vara att de skapar just oavsedda effekter som i ett längre tidsperspektiv bemöts tills reformen har institutionaliserats.

Referenser

- Agevall, Lena (2005). *Välfärdens organisering och demokratin : en analys av New Public Management*. Växjö : Växjö University Press.
- Almqvist, Roland (2012). *New Public Management- om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson, Thomas och Tengblad, Stefan (2009) When complexity meets culture: New Public Management and the Swedish police. *Qualitative Research in Accounting and Management*, Vol. 6 No. 1/2, pp. 41-56.
- Barzelay, Michael (2001) *The New Public Management: Improving research and policy dialogue*. Berkely: University of California Press.
- Bolton, Sharon (2004) A simple matter of control? NHS hospital nurses and new management. *Journal of Management Studies*, 41(2): 317-333.
- Bolton, Sharon & Houlihan, Maeve (2005) The (mis)representation of customer service. *Work, Employment and Society*, 19(4): 685-703.
- Brunsson, Nils (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils (1998). Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I Arvidsson, Göran och Rolf Lind (red) *Ledning av företag och förvaltningar*. SNS Förlag.
- Clarke, John och Newman, Janet (1997) *The Managerial State*. London: Sage.
- Christensen, Tom and Lægreid, Per (2001). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Czarniawska, Barbara. "The ugly sister: on relationships between the private and the public sectors in Sweden." *Scandinavian journal of management studies* 2.2 (1985): 83-103.
- Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf (2014). *NPM, granskningsamhälle och sedan? Om kommunala megatrender*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFI-rapport 130.
- Cäker, Mikael and Siverbo, Sven (2014) "Strategic alignment in decentralized organizations - the case of Svenska Handelsbanken". *Scandinavian Journal of Management*, vol. 30(2), pp. 149-162.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon, & Tinkler, Jane (2006). *New Public Management is dead — Long live digital-era governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.

- Ferlie, Ewan , Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Freidson, Eliot (2001) *Professionalism – The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva., & Gustafsson, Rolf. Å. (Eds.). (2008). *Bortom New Public Management- Institutionell transformation i svensk sjukvård*. [Beyond New Public Management: Institutional transformation in Swedish healthcare]. Lund: Academia Adacta AB.
- Hill, Carolyn, & Lynn, Laurence (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 173-195.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19.
- Hood, Christopher. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variation on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(3): 93-109.
- Hood, Christopher & Peters, Guy (2004) The middle aging of New Public Management. Into the age of the paradox. *Journal of Public Administration and Research*, 14(3): 267-282.
- Jönsson, Sten (1991) Role making for accounting while the state is watching. *Accounting, Organizations and Society* 16(5), pp 521-546.
- Kitchener, Martin, Kirkpatrick, Ian. & Whipp, Richard (2000) Supervising Professional Work under New Public Management: Evidence from an invisible trade. *British Journal of Management*, Vol. 11 No. 3, pp. 213-226.
- Larson, Magali Sarfatti (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. University of Berkeley: California Press.
- Liff, Roy & Andersson, Thomas (2009). ”Professioners roll i styrning av offentlig verksamhet”. I Adolfsson, Petra & Solli, Rolf (red) *Offentlig sektor och komplexitet – om hantering av mål, strategier och professioner*, s. 251-269, Lund: Studentlitteratur.
- Liff, Roy (2014). The unintended consequences of NPM that drive the 'Bureaucracy'. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No 8, pp. 474-483.
- Olsen, Johan P. (2008) The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.
- Orton, Douglas & Weick, Karl (1990) Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.

- Peters, B. Guy. (2001). Government reform and reorganization in an era of retrenchment and conviction politics. *Public Administration and Public Policy* Vol. 94 pp. 669-690.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford university press, 2004.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press, 2011.
- Power, Michael (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University
- Powell, Walter & DiMaggio, Paul (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pollitt, Christopher & Dan, Sorin (2011). *The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis*. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future – www.cocops.eu
- Puxty, Anthony, Willmott, Hugh, Cooper, David and Lowe, Tony (1987), Modes of regulation in advanced capitalism: locating accounting in four countries, *Accounting Organizations and Society*, Vol. 12, No. 3, pp. 273-91.
- Rothstein, Bo (2006) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.
- Scott, W. Richard (2003) *Organizations, Rational, Natural and Open Systems*. Upper SaddleRiver, NJ: Prentice Hall
- Solli, Rolf, Demediuk, Peter & Sims, Robert (2005). The Namesake: On best value and other reformmarks. I Czarniawska, B & Sevón, G. (red.). *Global ideas*. Malmö: Liber
- Solli, Rolf (2014) Kvasimarknader – en praktik med stora variationer . I Blenberger, E. och Brytting, T. (red.). *Äldreomsorgen: Praktiken, debatten och framtiden*. Högskolan i Borås
- Solli, Rolf (2014). Stabil stabilitet och förändringsteorier under attack. I Nilsson, V. (red.) *Stabila över tid-rapport från tio års ekonomichefsenkäter*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 10.
- Spicer, Andre & Böhm, Steffen (2007) Moving Management: Theorizing Struggles against the Hegemony of Management. *Organization Studies*, 28(11): 1667-1698.
- Spicer, André & Fleming, Peter. (2007) *Intervening in the Inevitable: Contesting Globalization in a Public Sector Organization*. London: Sage.

Streeck, Wolfgang, and Schmitter, Philippe C. (1985) Community, market, state—and associations? The prospective contribution of interest governance to social order." *European Sociological Review* Vol. 1 No 2, pp 119-138.

Thomas, Robyn & Davies, Annette (2005) Theorizing the Micro-politics of resistance: New

Public management and managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies*, Vol. 26 No 5, pp. 683-706.

Timmermans, Stefan (2008) Professions and their work. Do market shelters protect professional interests? *Work and Occupations*, 35(2): 164-188.

Willmott, Hugh (1997). Rethinking management and managerial work: Capitalism, control and subjectivity. *Human Relations*, 50(11): 1329-1359.

Rapportseriens förteckning

1. Sundström, Malin & Dag Ericsson. Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller. (2015)
2. Liff, Roy. Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé! (2015)
3. Liff, Roy. Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers` utveckling? (2015)
4. Löfström, Mikael. Styrgruppens praktik – Om mötens organisering. (2015)

Alla rapporter i serien går att ladda ner på www.hb.se

Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé

I rapporten diskuteras vad som kännetecknat många av de reformer som genomförts i den offentliga sektorn under de senaste tre decennierna, och som betecknas med samlingsnamnet New Public Management reformer (NPM-reformer). Dessa reformer har införts efter den privata sektorns styrprinciper som ideal. Det primära syftet har varit att öka den offentliga sektorns kundorientering och dess kostnadseffektivitet. Vid införandet av reformerna har inte minst det managerialistiska synsätt som ledningen företrätt fått en problematisk relation till den styrlogik som professioner tillämpar. Reformerna har ofta mött motstånd som tagit sig olika uttryck och som lett till oavsedda effekter. Drivkrafter bakom reformernas införande har varit både politiker som velat förbättra den offentliga sektorns effektivitet och också velat öka dess legitimitet genom att påvisa att moderna styrprinciper tillämpas. I de flesta forskningsrapporter om NPM framkommer en stark kritik mot reformer som har tilltro till rationalitet och företagsideal och som anses vara dåligt anpassade till den kontext de implementeras i och att de överhuvudtaget anses vara dåligt genomtänkta. I föreliggande rapport redovisas denna kritik men också en modererande positiv tolkning till vad NPM-reformer kan ha inneburit för den offentliga sektorn som ett svar på den frågan många forskare ställt; hur kan NPM-reformerandet få fortgå med sina få påvisade positiva effekter och många negativa och oförutsedda effekter.

Roy Liff är lektor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås.



**HÖGSKOLAN
I BORÅS**