

New Public Management – bakgrund, effekter och kritik

Samt preliminära slutsatser

**Delrapport 2 i arbetet med att ta fram politik för att
demokratisera offentlig sektor**



**Vänsterpartiet
Enheten för politikutveckling och studier
April 2015**

Innehållsförteckning

Inledning	3
Sammanfattning	4
Slutsatser vad gäller Vänsterpartiets argumentation kring välfärd och övrig offentlig sektor	5
Sammanfattning av argumenten.....	6
Slutsatser vad gäller opinionsbildning, forskning och samhällsförändring	7
Ursprunget till New public Management	9
New Public Managements intåg i Sverige	10
New Public Management i Stockholm läns landsting.....	13
Kritik från vänster mot den offentliga sektorn	14
Hur definieras New Public Management?	15
Definitioner med huvudfokus på den interna styrningen	16
Varför blev genomslaget för NPM så starkt i Sverige?	17
Konsekvenser av New Public Management.....	18
Kontroll och omfattande utvärderingar	19
Byråkratin sväller	21
Demokratiska konsekvenser.....	22
Misstro och krock med professionens värderingar och normer	24
I stället för NPM	25
Växande kritik och framväxt av alternativ till NPM i Skottland och på andra håll.....	27
Källor	28

Inledning

I enlighet med beslut på Vänsterpartiets kongress 2012 pågår på enheten för politikutveckling och studier ett arbete med att ta fram förslag på hur delaktigheten för brukare och personal kan utvecklas i den offentliga sektorn. Detta som alternativ till det som kongressen beskrev som den ”interna privatisering” och de ”styrsystem hämtade från privata näringslivet” som går under samlingsnamnet ”New Public Management”.

Denna rapport utgör det andra underlaget av flera, i arbetet med att ta fram förslag för demokratisering av offentlig sektor. Rapporten syftar främst till att utgöra en kunskapsöversikt av NPM: av dess framväxt och effekter och av hur kritiken mot NPM formulerats. Samt något om hur kritiken och förståelsen av detta kan användas i Vänsterpartiets retorik, opinionsbildning och politikutveckling framöver. Här finns också en del underlag om hur konkreta alternativ till NPM vuxit fram.

Fler exempel på det senare finns i den första rapporten i detta arbete, ”Efter riskkapitalister och marknadssystem: Låt personalen utveckla välfärden”, som presenterades i Almedalen 2014. Där redovisades verksamheter inom välfärden, både offentliga och t ex kooperativa utan vinssyfte, med väl utvecklat inflytande för personal och brukare, liksom intressanta internationella exempel, bland annat från Norge. Dessutom lades politiska förslag på hur personal- och brukarinflytande kunde öka i både den privata och den offentliga skattefinansierade välfärden:

<http://www.vansterpartiet.se/assets/Lat-personalen-utveckla-valfarden-V140704.pdf>

Då regeringen och Vänsterpartiet har kommit överens om att tillsätta en utredning som ska titta på andra styrningsmodeller för offentlig sektor än NPM, och då det inom SKL ska göras liknande arbeten, kommer det i denna rapport inte att läggas fram några ytterligare konkreta förslag på hur en förändrad styrning av offentlig sektor ska se ut.

När utredningarna är klara kommer de utgöra goda underlag för att ta fram mer konkreta ställningstaganden vad gäller styrningsmodeller bortom NPM, där ökat inflytande för personal och brukare utgör bärande inslag. Enheten för politikutveckling kommer därför fortsatt att bevaka dessa utredningar och återkomma med förslag till beslut när mer underlag finns tillgängligt.

Tanken med denna rapport är att den i väntan på utredningarnas resultat – tillsammans med Almedalsrapporten från 2014 – ska kunna fungera vägledande. Dels när Vänsterpartiet har möjlighet att påverka personal- och förvaltningsfrågor inom offentlig sektor. Dels för Vänsterpartiets argumentation och framingsarbete vad gäller välfärdsfrågor, då rapporten ger goda exempel på hur en offentlig sektor driven av girighet, ekonomism och detaljstyrning står i motsättning till en som drivs av solidaritet, omtanke och förtroende för personalens kunnande och engagemang.

Sammanfattning

Rapporten reder ut vad New Public Management är, hur det växt fram, vad kritiken mot styrsystemet går ut på och i vilken riktning denna kritik pekar. Det finns ingen enhetlig och allomfattande definition av New Public Management. Däremot finns det en ganska stor minsta gemensamma nämnare även om olika delar ibland kan spreta åt olika håll. Den kanske viktigaste skillnaden i definitioner av NPM är mellan de som ser NPM som något som gäller den interna styrningen i offentliga verksamheter, och de som även inkluderar externa relationer. Den interna definitionen handlar bland annat om mål- och resultatstyrning med tillhörande kontroll- och utvärderingssystem, upprättande av interna marknader i ett ”köp- och säljssystem”, framhållande av ledarskapets betydelse, resultatenheter och tillbakatryckande av professionernas inflytande. Den offentliga verksamheten ska till stor del styras på liknande sätt som privata företag. De definitioner som även inkluderar externa relationer handlar bland annat om kontraktsstyrning, privatiseringar och vinster i välfärden, fri etableringsrätt och olika kundvalssystem, t ex vårdval och skolval där privata intressenter kapat åt sig en allt större del av marknaden. Att ”företagiseringen” dras ett steg till, kan man säga.

Många forskare och politiska analytiker kopplar samman framväxten av New Public Management med den allmänna nyliberala politiska trenden som började växa sig stark från mitten på 1970-talet, och som på olika sätt kom att få genomslag i den konkreta politiken i flertalet av västländerna, även i Sverige med en viss tidsförskjutning.

Införandet av New Public Management som styrsystem i allt fler delar av offentlig sektor i Sverige, från slutet på 1980-talet, skedde i stort sett utan någon offentlig debatt. Sannolikt för att det var väldigt svårt för det stora flertalet av beslutsfattarna att inse de långsiktiga konsekvenserna av NPM-styrning. Den rätlinjiga logiken som modellen bygger på med ”mål – medel – resultat och utvärdering” verkar ha tätt sig både lockande och relativt okontroversiell i en tid då kritiken mot den offentliga sektorns tröghet diskuterades mycket i medier och bland opinionsbildare.

En genomgående konsekvens av NPM är att professionernas inflytande och autonomi har tryckts tillbaka av uppifrånstyrning, kontroll och en kraftigt utökad administrativ börda. Istället har inflytandet för ekonomer, byråkrater och chefer med svagare kompetensmässig koppling till verksamheten växt.

Det myckna mätandet har generellt haft kvantitativt fokus, med inriktning på det som är lätt att mäta, vilket långt ifrån alltid är det som är viktigast i verksamheterna. Kraven på utvärdringar har också lett till framväxten av en omfattande byråkrati. NPM medför och bygger in en misstro mot och krock med professionernas värderingar inom t ex sjukvården och skolan. Många forskare och företrädare för professionerna menar att det är helt nödvändigt med en grundläggande tillit till personalen för att verksamheterna ska fungera på bästa möjliga sätt.

De demokratiska konsekvenserna av NPM är i vissa avseenden betydande, framför allt genom att det försvårar ansvarsutkrävande och politisk styrning. Genom bland annat införande av beställar- och utförarmodellen så blir ansvarsfördelning mellan beställare och utförare oklar och det uppstår svårigheter att korrigera verksamheten. Genom kundvalssystemen flyttas ansvaret för verksamheterna från politikerna och demokratin till oräkneliga enskilda ”kunders” val, som politiken sedan förväntas respektera. Gränsen mellan den demokratiska politiken och såväl det privata näringslivet som ”individerna” och deras ansvar har blivit otydligare.

Kritiken mot NPM har med åren tilltagit i flera länder och inom stora delar av akademien har kritiken sedan länge varit skarp, även om den först på senare år nått bredare kretsar i Sverige. Den största tillbakarullningen av NPM är antagligen den som har skett i Skottlands hälso- och sjukvårdssystem efter att man fått självstyre på området efter att tidigare ingått i det brittiska sjukvårdssystemet. Nu är sjukvården i offentlig ägo och den tidigare omfattande och mycket detaljerade målstyrningen existerar inte längre utan har ersatts med relativt få övergripande mål. Vad det verkar med mycket goda resultat.

Slutsatser vad gäller Vänsterpartiets argumentation kring välfärd och övrig offentlig sektor

Införandet av NPM har medfört en smygande revolution inom den offentliga sektorn, som förändrat dess sätt att fungera i grunden. Detta genom att förvandla den till en stor kvasimarknad, med såväl marknads- och företagsmässiga inslag, som ökad byråkratisk kontroll och toppstyrda utvärderingar av verksamheten. Många av orsakerna till den kris för skolan som vi nu ser, och den allt mer ojämlika hälso- och sjukvården, kan spåras till detta skifte. Men NPM har också påverkat offentlig sektor utanför välfärden – exempelvis polisen – negativt. Dessa förändringar har minskat professionernas inflytande, minskat effektiviteten och försvagat ändamålsenligheten i den offentliga sektorn. Reformerna har också – genom anpassningarna till marknads- och företagslogik – möjliggjort det som vissa kallar nästa steg i NPM, det vill säga omfattande privatiseringar och marknadslösningar inom framför allt välfärdssektorn. Dessutom har NPM tvärt emot intentionerna vid införandet, ofta medfört kostnadsdrivande inslag som gjort modellen mer slösaktig än tidigare förvaltningsmodeller.

Vänsterpartiet kan på flera sätt använda dessa fakta för att underbygga och utveckla vår argumentation kring välfärden och den offentliga sektorn, även om ställningstaganden till mer utvecklade alternativa styrmodeller får vänta.

Kritiken av NPM och de problem modellen medför kan stärka och utveckla vårt befintliga budskap och vår trovärdighet som ”de som visar hur det är” och – till skillnad från marknadsfundamentalisterna och kontrollivrarna – ”har lösningar som funkar i praktiken”. Vi visar dessutom hur marknadstänkandet förstör inte bara den privata utan minst lika mycket den offentliga sektorn, och står därmed inte svarslösa för kritik mot den.

För det första kan vi redan nu tydligt se och belägga bristerna i NPM. Vi kan därmed också formulera en argumentation/framing mot styrmodellen som bygger vidare på och utvecklar den kritik av vinster och girighet som vi redan har, med konkreta exempel som går längre än till att bara visa på hur vinstintresset stjäl resurser. Vi visar varför problemet med marknadstänkandet är större än bara vinsterna och privatiseringarna och får därmed en förklaring till brister även inom det offentliga. Flera av de problem som NPM (i den bredare bemärkelsen, det vill säga både intern och extern ”företagisering”) medför har vi beskrivit till viss del även tidigare, i riksdagsmotioner, politiska utspel och framför allt vinstrapporten från Almedalen 2012 ”En välfärd fri från kommersiella intressen”. <http://www.vansterpartiet.se/assets/en-valfard-fri-fran-kommersiella-intressen.pdf>

I denna rapport, och på andra ställen (som i de källor som denna rapport bygger på) finns en mångfald av ytterligare exempel som kan bredda och stärka vår kritik av hur NPM och den samlade kommersialiseringen av välfärden inte bara stjäl resurser och låter girigheten styra, utan också fragmentiserar den, snedfördelar resurser, gör den mindre jämlik, effektiv och pålitlig, samt minskar det demokratiska inflytandet. Vi kan med andra ord visa både att NPM låter ”egoism” snarare än omtanke styra (spela på våra värderingar) och leder till ”ineffektivitet” (vilket förutom att visa på värdet av en offentlig sektor som drivs av värderingar och förtroende för personalen istället för ekonomism och kontroll, också stärker vår ekonomiska trovärdighet och tilltron till vår förmåga att styra, på bekostnad av högers). Kritiken av NPM ger oss med andra ord en chans att vara de som ”säger som det är” och att visa att vänsterlösningar ”funkar i praktiken”. Till skillnad från högern som bara pratar ideologi (privatiseringar och kontroll) men inte kan få välfärden att fungera.

Sammanfattning av argumenten

Välfärden/offentliga sektorn har blivit mindre effektiv på att uppnå sina mål sedan NPM infördes:

Skolan misslyckande är kanske det tydligaste exemplet. Hur skolan kommit att fungera allt mer som en marknad samtidigt som lärarna för att få ordning på densamma tillåtits drunkna i uppföljning, kontroll och centralstyrning, exemplifierar kanske bättre än något annat bristerna med det samlade NPM-systemet. Hur skolan fungerade sämre och sämre, ju mer skolminister Jan Björklund mätte. På detta område har vi dessutom redan lanserat förslag som går i motsatt riktning (med statligt huvudmannaskap, större inflytande för professionen, och så vidare, se <http://www.vansterpartiet.se/assets/Ska-1%C3%A4rarna-eller-vinstintresset-styra-skolan-tio-utg%C3%A5ngspunkter.pdf>). Men även ojämlikheten, snedfördelningen av resurser och det kostnadsdrivande i vårdvalet, och i läkarnas och polisens ”pinnräknande” visar på hur systemet går före ändamålsenligheten. Liksom de

brister, risker och den avsaknad av huvudansvar och överblick inom vården som bland annat journalisten Maciej Zaremba visat på i boken ”Patientens pris”, och liknade problem inom flera andra delar av offentlig sektor kan användas som exempel.

NPM ger en dyrare och mer slösaktig offentlig sektor:

När NPM växte fram var ett av de viktigaste motiven en skärpt kostnadskontroll i den offentliga sektorn och sparsamhet med offentliga medel. Detta gällde både i Sverige och internationellt. Men i Sverige ser vi nu hur delar av NPM i stället är kostnadsdrivande. Införandet av marknadssystem och kundval har inneburit att det ofta saknas spärrar mot att kostnaderna ökar okontrollerat. De tydligaste exemplen är valfrihetsmodellerna med det fria skolvalet och vårdvalet, som båda premierar ett ”överutbud” av utbildning och vård till de som minst behöver det, på bekostnad av de med störst behov, vilket för oss till nästa kritik.

Den demokratiska styrningen försvagas och både demokratin och resursfördelningen snedvrids med ojämlikhet och oförutsägbarhet som följd:

I NPM reduceras medborgaren till kund på en marknad, vilket får konsekvenser både för demokratin och för samhället. Enskilda människors val på vård- och skolmarknaden jämte den fria etableringsrätten inom vård och omsorg får samhälleliga konsekvenser i den meningen att t ex segregationen ökar mellan skolor och tillgängligheten till vårdcentraler skiljer sig mellan områden med olika socioekonomisk status. Om politiker skulle besluta om att öppna fem nya vårdcentraler på Östermalm och dra ner antalet vårdcentraler i Tensta och Rinkeby skulle det vara enkelt att se var det politiska ansvaret ligger. Men med dagens vårdvals-system blir det betydligt knepigare att utkräva ansvar. Eller om politiker skulle dra ned på fem lärartjänster på en kommunal skola skulle det också vara lätt att se var ansvaret ligger. Men om nedskärningen beror på att elever tagit med sig skolpengen till andra skolor är det förstås betydligt svårare att utkräva ansvar.

Slutsatser vad gäller opinionsbildning, forskning och samhällsförändring

Historien om NPM:s framväxt, genomslag och självförstärkande effekter utgör en mycket intressant fallstudie i hur genomgripande konkreta systemskiften kan genomdrivas genom långsiktigt samspel mellan opinionsarbete, akademisk forskning och politiska reformer, under flera decennier. Och på hur sådana ”politiska trender” i Sverige är starkt kopplade till internationella politiska processer som – även om det finns intressanta undantag – har en stark tendens att slå igenom i länder även med ganska olikartade politiska förhållanden.

I Sverige till exempel fanns inledningsvis såväl en stark politisk motvilja mot ökade marknadsinslag i offentlig sektor, som politiska maktförhållanden som

kunde ha möjliggjort att alternativ till NPM skulle ha kunnat växa fram. Men i avsaknad av samlad och stark forskning och opinionsbildning som kunde kanalisera den politiska viljan i sådan riktning, så vann NPM och medföljande marknadslösningar striden om den offentliga sektorns styrning utan att de flesta till vänster ens förstod det. Och omvänt så visar länder som Skottland – som nu helt övergivit NPM inom sjukvården – och länder som Frankrike och Tyskland, som aldrig införde NPM lika genomgripande som Sverige – att möjligheter till att föra en självständig nationell politik fortfarande finns, under förutsättning att politisk och intellektuell självständighet nog för att klara det upprätthålls inom den samlade vänstern och akademien.

”Fallstudien” NPM kan sägas utgöra ett talande exempel på vilka förutsättningar som krävs för att genomföra nya systemskiften – åt både höger och vänster – i framtiden. Den visar bland annat på det krävs ett samspel mellan politisk makt, opinionsbildning och tongivande akademisk debatt och forskning (som kan utforma politiska lösningar på de samhällsproblem som politiken vill lösa). Och på konsekvenserna av när ett sådant samspel saknas.

När det gäller välfärdens verksamheter så blir det mot bakgrund av detta tydligt att det behövs både mer forskning – och mer tillämpning och samordning av de relativt omfattande forskningsresultat som redan finns – kring hur styrningen av välfärden utformas på sätt som bidrar till hög kvalitet, effektivitet och delaktighet. En bra början skulle kunna vara den fond för välfärdsutveckling som Vänsterpartiet föreslog i Almedalen 2014 (<http://www.vansterpartiet.se/assets/Lat-personalen-utveckla-valfarden-V140704.pdf>).

För Vänsterpartiet och andra progressiva organisationer kan denna samlade ”fallstudie” över konkret samhällsförändring vara värd att beakta och aktivt förhålla sig till, när strategier för opinionsbildning, idédebatt, samverkan med akademiker, intellektuella, tankesmedjor osv, tas fram. Oavsett om det handlar om att förändra diskussionen och verkligheten vad gäller välfärd eller till exempel ekonomisk politik, ekologisk omställning, jämställdhet eller internationella relationer. Att man i utarbetandet av sådana strategier även beaktar och utarbetar planer för att stärka de långsiktiga möjligheterna till organiserat nätverksskapande och alliansbyggen med aktörer såväl inom akademien, som politiken, som med externa opinionsbildare, och så vidare.

Ursprunget till New public Management

Grunderna för New Public Management kan till stor del sägas ha vuxit fram i USA i slutet av 1960-talet, då kritiken mot den regelstyrda statliga och offentliga förvaltningen i USA växte sig allt starkare från olika håll. Staten i USA hade av politikerna setts och använts som en rationell aktör för att styra olika delar av samhället i önskvärd riktning, på samma sätt som hade varit fallet i Sverige och i många andra länder som utvecklade välfärdsstater efter andra världskriget. Utmärkande för utvecklingen, flera årtionden efter krigsslutet, var länders ekonomier med genomgående hög tillväxt och låg arbetslöshet med stigande skatteinkomster till staten, vilket möjliggjorde allt fler och omfattande statliga interventioner och satsningar. Välfärdsanordningar byggdes ut i många länder, dock med skillnader grundade i olika socialpolitiska och kulturella traditioner, vilket bland annat visade sig i ganska stora skillnader i förvärvsfrekvens för kvinnor mellan olika länder.

Framträdande kritiker mot den statliga maktutövningen i USA var bland annat företrädare för den så kallade public choice-skolan, vars bärande uppfattning var att samhället måste utgå från individens frihet, och fria och rationella individer kan ha helt olika uppfattningar om vad som är det goda samhället och vad som är bäst för dem själva – det är inget som staten vare sig kan eller ska garantera. Denna radikala liberala idéströmning förespråkade bland annat införande av kundsystem, valfrihetsreformer, skarpare konkurrens, kostnadskontroll och uppluckring av statliga och offentliga monopol.

Det här var ett av flera tankegodis som drygt 20 år senare skulle komma att samlas under beteckningen New Public Management, när forskningen kommit så långt att den kunde identifiera ett mönster, eller en ganska stor minsta gemensam nämnare, i utvecklingen av nya styrformer för de offentliga förvaltningarna i många av länderna i väst.

Det var Christopher Hoods, statsvetarprofessor vid Oxford, som av OECD fick uppdraget att analysera de nya offentliga styrformerna och som han 1991 kom att döpa till New Public Management och sammanfattade i sju dominerande trender:

1. Professionella managers tar över styrningen av den offentliga sektorn.
2. Styrtekniker från vinstdrivna sektorer börjar användas i den offentliga sektorn.
3. Målstyrning i form av standardisering och uppföljning ökar.
4. Skifte från regelstyrning till outputstyrning.
5. Nedbrytning och kommersialisering av den offentliga sektorn.
6. Införande av marknader.
7. Sparsamhet med offentliga medel.

Till betydande delar kom mycket av tankegodiset som förebådade New Public Management från de national- och företagsekonomiska disciplinerna på de akademiska institutionerna. Många forskare och politiska analytiker har

framhållit sambandet mellan NPM och de allmänna nyliberala idéerna som blev en stark huvudströmning för det ekonomiska och politiska tankeklustret från mitten och slutet på 1970-talet och som också skulle komma att dominera utformandet av den konkreta politiken i flertalet Västländer, så småningom ganska långtgående även i Sverige.

New Public Managements intåg i Sverige

Även i Sverige hade det börjat växa fram kritik mot den offentliga sektorn på 1970- och 80-talen. Kritiken kom främst från höger, inte minst från SAF, högerpolitiker och ekonomer. Man pekade på höga skatter, bristande effektivitet och att politiken domäner utsträckts för långt med alla offentliga monopol - begreppet ”offantliga sektorn” användes flitigt. Men kritiken kom även från delar av vänstern. Det handlade bland annat om att klassamhället bestod, att den offentliga sektorn sågs som en del av den borgerliga staten, och att den med repressiva, moraliserande och sociala inslag bidrog till att upprätthålla klassamhället. Vidare att det fanns små möjligheter att påverka offentliga verksamheter både för personal och brukare, och inte sällan ett fyrkantigt bemötande när människor kom i kontakt med offentlig tjänsteutövning.

Bland ekonomerna, som i allt högre grad hade blivit inspirerade av public choice-skolan, fördes från mitten/slutet på 1970-talet, ett närmast fullskaligt krig mot de offentliga verksamheterna och som stundtals dominerade den publika debatten. Men på något konstigt sätt lyckades de överlag framställa sig som ideologiskt och politiskt oberoende – det var ju bara oomtvistade fakta och slutsatser de lyfte fram (Antman).

Det var under socialdemokratiska regeringar på 1980-talet som de första stegen och besluten togs om att införa bärande delar av New Public Management i de statliga förvaltningarna men även i kommunala verksamheter med en viss fördröjning. Skiftet i styrningsmodell för offentliga verksamheter, det som Maciej Zaremba beskriver som en förändring av Sveriges statsskick, handlade om att frångå regelstyrning och styrning via anslag och övergå till mål- och resultatstyrning med tillhörande kontrollsystem. Dessa förändringar kunde ju te sig som rätt harmlösa och enbart som administrativa/teknokratiska förändringar men konsekvenserna av skiftet av styrmodell skulle så småningom visa sig bli långtgående i olika avseenden.

Redan tidigt på 1980-talet började yngre socialdemokratiska ekonomer som Erik Åsbrink och Klas Eklund att anpassa de politiska ståndpunkterna till vad den dominerande huvudfåran i ekonomkåren ansåg om offentliga sektorns brist på effektivitet. De skulle sedan komma att bli tunga aktörer på finansdepartementet efter att Socialdemokraterna tagit över regeringsmakten igen efter valet 1982.

Apropå ekonomernas kritik mot den offentliga sektorn visade professor Walter Korpi att det var svårt att finna empiriskt stöd för att höga skatter och stor

offentlig sektor skulle medföra lägre ekonomisk tillväxt än i lågskatteländer när han jämförde ett stort antal västländer.

Statsminister Olof Palme var dock bekymrad över kritiken mot den offentliga sektorn, både från de egna och från framträdande borgerliga nationalekonomer. Han tycktes emellertid ha en intuitiv misstro mot det budskap om bristande ekonomisk effektivitet som trummades fram och det bidrog till att han inrättade ett civildepartement som skulle ha som en av sina viktigaste uppgifter att bidra till att demokratisera offentliga verksamheter, göra de mindre byråkratiska och öka inflytandet för personal och brukare. Han spelade därmed åt sidan den kritik som kom från höger och ekonomkåren, och bidrog till att delvis vrida frågan ur händerna på det egna finansdepartementet (Antman).

I den valrörelse som kom att bli Olof Palmes sista var han mycket skarp i sin retorik mot att släppa in privata vinstintressen i välfärden.

I regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse (april 1985), lanserades idéer och förslag, som decentralisering, delegering och olika former av medborgarinflytande, som valfrihet inom offentliga sektorn. Det fanns dock ingen intention att genomföra privatiseringar. Experimentet med kommundelsnämnder är ett typiskt exempel på dåvarande civildepartementets inriktning. Det hintades också om behovet av en ny styrmodell för offentliga verksamheter – ökad målstyrning med systematiska utvärderingar. Men skrivelsen var inget konkret förändringsprogram men mot slutet på årtiondet skulle flera av civildepartementets idéer slå igenom på olika håll i den offentliga sektorn runtom i landet.

I denna veva började också en del socialdemokrater att framhålla behovet av interna marknader i offentliga verksamheter och att det gott kunde förekomma även privata entreprenörer som komplement till vissa delar av den offentliga serviceproduktionen (Montin, 1997).

Från den andra halvan av åttiotalet tog Finansdepartementet allt mer över den pådrivande taktpinne från Civildepartementet för att införa bärande delar av NPM. Finansminister Kjell-Olof Feldt hade samlat omkring sig ett antal yngre ekonomer med det uttryckliga syftet att tänka nytt på en rad politiska områden, däribland när det gällde styrningen av den offentliga förvaltningen. Ett av de viktigaste inslagen var att införa effektiviseringsstänkande med förebilder från det privata näringslivet (Hall).

I regeringens kompletteringsproposition 1987/88:150 togs ett avgörande beslut då finansministern fastslog att från och med nu är det mål- och resultatstyrning som ska gälla i den statliga förvaltningen och helst också inom kommuner och landsting (kommunlagen kom sedan att anpassas till de nya styrformerna 1992). I ett kapitel på två sidor och utan någon som helst konsekvensanalys beslutades om en ny styrningsmodell som skulle visa sig komma att förändra offentliga verksamheter i grunden. Vid denna tidpunkt utsågs också den tidigare statssekreteraren på finansdepartementet, Bengt K.Å. Johansson, till ny civilminister. Nu var det finansens perspektiv som i huvudsak gällde när utvecklingen av NPM skulle komma att accelerera snabbt.

NPM-modellen infördes i stort sett utan någon som helst debatt och det överväldigande flertalet av politikerna i riksdagen som röstade igenom förslaget hade uppenbarligen inte en aning om vad de beslutade om.

”Mot bakgrund av de omfattande konsekvenserna NPM fått i svensk förvaltning så är det minst sagt uppseendeväckande att, när man blickar bakåt, hur lite våra beslutsfattare förstod om vad de tog beslut om när de nya systemen infördes”, skriver Ahlbäck Öberg&Widmalm.

Det torde alltså ha varit ytterst få inom den politiska sfären, förutom på finansdepartementet, som hade koll på vad detta skifte av styrmodell handlade om. Kjell-Olof Feldt och hans medarbetare var även på flera andra områden pådrivande och beslutspotenta för att vrida politiken i mer marknadsliberal riktning, t ex genom avregleringen av kredit- och valutamarknaderna.

NPM-reformerna rullade på och implementerades på bred front i offentliga verksamheter - först i staten och lite senare i kommuner och landsting - i stort sett utan några reflexioner över eventuella konsekvenser. Införandet av NPM skedde ganska oberoende av hur majoritetsförhållandena såg ut i kommuner och landsting. Mål- och resultatstyrningen och andra marknadsliknande interna styrsystem anammades i stort sett okritiskt i flertalet av kommunerna och landstingen (Montin, 2004, Ahlbäck Öberg&Widmalm, 2013).

”NPM blev en dominerande problematisering och ett statligt sanktionerat förändringsprogram i hela den offentliga sektorn under senare delen av 1980-talet”, skriver Hasselbladh.

I en rapport från Ekonomistyrningsverket (1999:20), som analyserade framväxten av NPM, dras slutsatsen att ett viktigt bakomliggande skäl till de nya styrningsformerna i kompletteringspropositionen var att ”den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre skulle få tillåtas att växa”. För att uppnå detta behövdes kraftfullare statlig styrning, kostnadskontroll och ökad effektivitet i de offentliga verksamheterna.

I Socialdemokraternas 90-talsprogram, som antogs 1989, fastslogs att man ville ha mer politiska reformer för de pengar som satsades, och att medlet var decentralisering, delegering, målstyrning, utvärderingar, valmöjligheter och en stärkt ställning för brukarnas intressen. Nu hade också SAP formellt ställt sig bakom NPM-omdaningen av den offentliga sektorn.

Men det fanns oftast en ganska tydlig skillnad mellan de politiska blocken och de delar av NPM-klustret som man prioriterade: Socialdemokraterna har premierat nya styrformer inom den offentliga sektorn, och Moderaterna har prioriterat ett större inslag av privata entreprenörer som komplement till den offentliga driften (Ahlbäck Öberg&Widmalm).

Senare skulle borgerliga regeringar och kommun- och landstingspolitiker komma att fatta långtgående beslut om andra delar i NPM-modellen - som privatiseringar, fri etableringsrätt och vårdvalsmarknad med mera. Socialdemokraterna har varit mer pådrivande vad gäller den interna ”företagiseringen” av offentliga sektorn medan borgerliga politiker varit mer pådrivande när det gäller den externa ”marknadiseringen”, vilket exemplifieras med utvecklingen i Stockholms Läns Landsting i nästa kapitel.

Denna skillnad i prioriteringar kan delvis hänföras till skillnader i demokratisyn mellan höger och vänster. Lennart Lundkvist (1999) beskriver vänsterdemokratin som att medborgarna demokratiskt har makten och beslutar över det offentliga medan högerdemokratin mer lutar åt att demokrati är att individen (i bemärkelsen kund) har valfrihet på en marknad.

Socialdemokraterna är idag självkritiska till införandet av NPM: ”Den nya styrningen av välfärden infördes med stor trosvisshet och minimal eftertanke. Det fanns ingen plan för att följa och utvärdera konsekvenserna. Vi kan konstatera att New Public Management inte höll vad den lovade och marknadsstyrningen har gett upphov till nya och nygamla problem”, skriver partiet 140905.

New Public Management i Stockholm läns landsting

I Stockholms läns landsting inleddes runt 1990 en dragkamp mellan två politiska styrningsideal: Entreprenadisering (att öppna upp för privata alternativ inom hälso- och sjukvården) respektive styrning via interna marknader (företagisering). Under det socialdemokratiska styret 1988-1991 utarbetades införandet av en beställar/utförarmodell mellan olika enheter inom landstinget. Den uttalade förhoppningen var att Landstinget skulle bli mer kundorienterat, erbjuda högre vårdkvalitet, bli effektivare och öka arbetstillfredsställelsen för de anställda. Även de borgerliga partierna stod bakom den nya inriktningen men det skulle senare visa sig att de hade en annan och mer långtgående agenda. När de borgerliga vann majoritet åren 1991-94 var det för dem långt viktigare att skapa en marknad för sjukvård utanför Landstinget, vilket skilde sig påtagligt från Socialdemokraternas interna styrmodell. De borgerliga erbjöd och uppmuntrade alla verksamheter inom hälso- och sjukvården att bli egna företag i form av bolag, stiftelser eller kooperativ. Det yttersta syftet tycks ha varit att stegvis lösa upp gränsen mellan offentligt styrd sjukvård och privat näringsverksamhet på området. Socialdemokraterna och borgarna turades sedan om att byta makten och fortsatte då att lägga tyngdpunkten på sina egna prioriterade modeller (Bejerot&Hasselbladh, 2008).

Även om Socialdemokraterna i landstinget hade en annan agenda än de borgerligas huvudspår är det Vänsterpartiets uppfattning från den tiden att Socialdemokraterna inte hade någon egentlig vilja att ens försöka ta tillbaka det som privatiserats eller delar av det.

Efter valsegern 2006 tog den borgerliga alliansen under ledning av sjukvårdsborgarrådet Filippa Reinfeldt ytterligare radikala och långtgående beslut inom hälso- och sjukvården med avknoppningar, utförsäljningar av sjukvårdsenheter till kraftigt underpris, långtgående privatiseringar av enheter inom sjukhusvården samt vårdvalssystem och fri etableringsrätt inom primärvården. Detta premierade patienter i socioekonomiskt starka områden med friskare patienter, t ex på Östermalm, och misskrediterade patienter med mer komplex sjukdomsbild i mer socialt utsatta bostadsområden, som t ex Tensta och Rinkeby.

Kritik från vänster mot den offentliga sektorn

Som nämnts tidigare så fanns det en ganska omfattande och framväxande kritik mot hur den offentliga sektorn fungerade innan styrning enligt New Public Management infördes. Kritiken kom främst från höger och ekonomer (monopol, kräver höga skatter, kostnader skenar, ineffektivitet och byråkrati) men även delvis från vänster. Det är främst vänsterkritiken som vi fokuserar på i detta kapitel. Men det är ändå viktigt att nämna att höger- och ekonomkritiken i hög grad var en del i en politisk kampanj för att utvidga marknadens domäner och att det inte fanns särskilt många undersökningar som visade på ett utbrett missnöje bland medborgarna mot offentliga sektorn.

En mycket viktig del i utbyggnaden av den offentliga sektorn var att den bidrog till att uppnå Socialdemokraternas främsta politiska mål – full sysselsättning och därmed lägga grunden för ett jämlikt samhälle. När Sverige i stort sett uppnått full sysselsättning och kvinnorna strömmat ut på arbetsmarknaden, inte minst inom den offentliga sektorn, tog partiet därför kanske inte alltid till sig av den kritik som i olika avseenden kunde riktas mot de offentliga verksamheterna.

Med rötter i 1960-talsradikalismen växte det under årtiondet senare fram en diskussion om den offentliga sektorns demokratiska former. Hur skulle medborgarna kunna påverka den i större utsträckning annat än genom att i val rösta på partier som var positiva till en välutbyggd offentlig sektor? Genom participation eller genom att besluten fördes ner till en mer lokal nivå, när demokrati eller decentralisering?

Den offentliga sektorns uppbyggnad diskuterades, och dess inverkan på människors förmåga att göra sig hörda och möjligheter att bestämma över sina egna liv. Framträdande i debatten var att den offentliga sektorn var byråkratisk, hade fyrkantiga regelverk med litet utrymme för flexibilitet och där möjligheten och intresset av att möta människors individuella behov och livssituation kanske inte alla gånger var den bästa. Inte sällan präglades bemötandet av både moralism och paternalism. Människor kunde helt enkelt känna sig små, underlägsna och maktlösa i kontakten med olika offentliga verksamheter och myndigheter.

Den politiska vänstern hade alltså ofta underskattat de problem med byråkratin och dysfunktionell formalism som fanns på olika håll inom den offentliga sektorn. Verksamheter bedrevs inte sällan under väldigt hierarkiska former, inte minst inom sjukvården. På sjukhusen togs sällan sjuksköterskors och undersköterskors oro över patienternas tillstånd på allvar och deras observationer journalfördes i stort sett aldrig. Patienterna och deras anhöriga hade oftast minimalt eller inget inflytande alls över sjukvårdsprocessen. Läkarna hade på den tiden överlag omvittnade samarbetssvårigheter, vilket innebar att såväl patienter som personal kom i kläm (Antman, Ahlbäck Öberg&Widmalm, Sandberg och Sehlberg).

Detta senaste exempel kanske kan bidra till att förstå att det från politiskt håll ofta fanns en önskan om att bryta starka men inte sällan dysfunktionella professioners makt, vilket NPM-styrningen kom att medverka till men med blandade och oftast negativa konsekvenser. Pendeln slog över alldeles för långt.

Hur definieras New Public Management?

Det finns ingen enhetlig definition av NPM. Modellen kan i stället ses som ett kluster av flera olika och närbesläktade delar men med en ganska stor minsta gemensamma nämnare. Den största skillnaden i definitioner är mellan de som vill härbärgera NPM till att i stort enbart handla om den interna offentliga styrningen (som vi kan kalla företagiseringen) - t ex mål- och resultatstyrning, resultatenheter, ledarskapets betydelse och interna marknader med ”köp och säljssystem”, och införande av kommunala bolag och de som även vill inkludera de externa relationerna (som vi kan kalla marknadiseringen) - t ex kontraktstyrning, kundorientering och kundval, privatiseringar, konkurrensutsättning, fri etableringsrätt och vinster i välfärden. Flera av definitionerna omfattar både den interna styrningen och de externa relationerna, medan andra har huvudfokus på det interna.

Här följer ett antal definitioner av NPM från den akademiska forskningen men även från journalister och opinionsbildare samt från politiskt håll. Då vissa språkliga korrigeringar, förtydliganden och förkortningar gjorts har de exakta citaten tagits bort även om det mesta är identiskt med vad som finns med i ursprungstexterna. Först kommer definitioner som både har med den interna företagiseringen och den externa marknadiseringen.

NPM kan sammanfattas i två trossatser. Den första säger att om man låter medborgare fritt välja sjukhus, vårdcentral och skola, så kommer vi att få mer valuta för skattekrona och ett nöjdare folk. Den andra, som är en revolution, säger att sjukhus, skolor och andra offentliga verksamheter, kommer att bli effektivare om de uppför sig som om de vore entreprenörer på en marknad. När de lägger kejsarsnitt eller griper en langare skall det beskrivas i termer av ”produkter”, prissättas och debiteras en ”beställare” (Zaremba).

I NPM läggs särskild vikt på behovet av privatisering samt bolagisering av verksamheter som blir kvar i det offentliga. Konkurrensutsättning och utkontraktering förordas för att undgå slöseri och för att skapa motvikt mot de offentliganställdas egenintressen. Mål- och resultatstyrning favoriseras framför regelbemängd styrning på processer. Ett annat inslag är fokusering på brukare och medborgare som kunder (Vedung, 2004).

NPM innebär att den offentliga sektorn utvecklar marknadsliknande handlingsmönster, vilket bland annat innebär ”kundorientering” och fokus på effektivare, i bemärkelsen billigare, offentliga tjänster. Detta handlar om hur relationerna *mellan* offentliga organisationer, företag och kunder utvecklas. Offentliga organisationer bör också *internt* bli mer företagslika genom tydligare ledning och målorientering och mer effektiva, i bemärkelsen rationella och företagsliknande, processer. Dessa två inslag kan kallas för ”marknadisering” och ”företagisering” (Hall).

NPM innebär nedtoning av samhällsplanering och sociala reformer till förmån för lägre kostnader och minskad statlig styrning. Uppdelning av offentliga organisationer, beställning skiljs från produktion. Intern konkurrens, t ex genom beställar-utförarmodeller, köp-säljmodeller eller genom konkurrens mellan

olika ansvarsenheter. Avpolitisering av offentlig verksamhet. Chefer ska bli ledare som ska få personalen att arbeta effektivare genom prestationsbaserade och individuella löner. Från processkontroll till efterhandskontroll. Medborgarnas individuella rättigheter att fritt få välja mellan olika serviceproducenter gör att de allt mer börjar definieras som kunder på en marknad (Montin, 2004).

NPM har några huvuddrag: Reformen som behandlar den politiska styrningen, t ex mål- och resultatstyrning och att ordna relationen mellan politiker och verksamhet på ett marknadsliknande sätt. Exempel på detta är beställarutförarmodeller och bolagiseringar samt utnyttjande voucher- och valfrihetssystem där medborgarnas val utnyttjas för att styra resursfördelningen till olika verksamheter (Lantto).

NPM innebär inlånade styrningsformer från det privata näringslivet. Målnedbrytning, resultatmätning och kvantifiering har ersatt styrning genom yrkeskunnigas ansvar inom budgetramar. Manager, jurister och administratörer har fått stärkt ställning gentemot välfärdens kärnyrkesgrupper. Marknader och kunder simuleras och konstrueras där inga fanns, där det tidigare fanns en offentlig verksamhet som var till för medborgarna. Det blir kvasimarknader där kunderna handlar för skattepengar (Sandberg).

NPM innebär införande av kvasimarknader. Chefsstrukturer, snarare än professioner, betonas. Fokus på ekonomisk kontroll och prestation, både vad gäller individer och organisationer. Ansvaret flyttas ned i organisationen samtidigt som kontrollen centraliseras. Politiska beslut framställs därmed som tekniskt-byråkratiska frågor, och därmed avpolitiserar (Selberg).

NPM utgör samlingsnamnet på de styrmetoder som implementerats inom offentlig sektor från 1980. Det har tagit sig olika uttryck i skilda länder, men med gemensam nämnare i dess syften. Metoderna är hämtade från den privata sektorn och syftet, så som det uttalats, har varit att effektivisera den ”tröga” offentliga sektorn. Detta åstadkoms genom en ökad marknadsorientering. Förespråkarna hävdar att den offentliga sektorn blir mer kostnadseffektiv om den styrs som ett privat företag. Centrala delar inom handlar därför om konkurrensutsättningar, privatiseringar, intern prissättning och ett synsätt där de som använder välfärdstjänster ses som kunder istället för brukare (Esbati&Lindberg s 1).

Definitioner med huvudfokus på den interna styrningen

NPM bygger på en ideologisk uppsättning liberala idéer med grund i företagarlogik. Offentlig verksamhet har dock en helt annan komplexitet jämfört med privata företag. Framför allt så styrs inte en myndighet som använder sig av NPM i enighet med de demokratisk-politiska grundvalar som det politikerstyrda att upprätthålla. Avståndet mellan politiker och tjänstemän blir

större, förhållningsreglerna är inte längre lika strikta och gränsen mellan offentligt och privat suddas ut (Johansson).

Utmärkande för NPM är 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. Ständig rationalisering av drift och organisation för att göra verksamheten mer kostnadseffektiv. Bred tillämpning av metoder 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 samt fokus på ”kunder” och resultat (Hasselblad, Bejerot, Gustafsson).

NPM hämtar idéer från privata företags styrning. Utgångspunkten är att politikerna ska sätta målen och förvaltningen ska sedan uppnå målen. Genom att separera politik och handling från varandra kan förvaltningen företagiseras (Almqvist & Wällstedt).

NPM kan ses som ett idékluster hämtat från privata näringslivet. Viktigt är kostnadskontroll och införande marknadsmekanismer i offentliga verksamheter. Ett managerideal betonas – bilden av chefen förändrades från ämbetsman till direktör och privat företagsledning. En tanke är att offentlig verksamhet blir mer effektiv om personalen utsätts för krav och drivkrafter liknande dem på en privat marknad. Ett annat kännetecken är antagandet att NPM kan appliceras på all offentlig verksamhet (one size fits all), utan hänsyn till den stora variation av service och tjänster som ryms inom välfärdsstaten (Ahlbäck Öberg & Widmalm).

NPM är ett opersonligt och auktoritärt system av budgetar, rutiner och mål som tar ifrån de anställdas motivation och arbetsglädje. De har tvingats avstå från att engagera sig i sina kunder, klienter, patienter eller elever. NPM har inga parametrar för alla möten mellan människor som ger mening i vardagen och som är det verkligt kvalitativa. Att engagera sig räknas inte i NPM (Brochs-Haukedal).

Varför blev genomslaget för NPM så starkt i Sverige?

Genomslaget för New Public Management gick tämligen snabbt och blev omfattande inom offentliga verksamheter, statliga såväl som på kommun- och landstingsnivå. Även om det stora flertalet av de politiska beslutsfattarna inte var medvetna om konsekvenserna av NPM och att mycket efter de inledande besluten tycktes ”rulla på av sig själv”, togs modellen väl emot av framför allt personer på ledande befattningar i de offentliga förvaltningarna men även av politiker på olika nivåer. En uppsjö av konsultföretag växte fram och fann det lukrativt för att på konferenser utbilda politiker, offentliga makthavare och tjänstemän i konsten att styra enligt den nya modellen. Dessa tillställningar hade

inte sällan närmast religiösa drag i den fasta övertygelsen om att man med NPM hade funnit den rätta och enda vägen.

En viktig förklaring till att NPM-styrning fick så starkt genomslag är att modellen frammanar bilden av en mycket rationell och begriplig styrningslogik. Målstyrningen bygger på den starka tankefiguren om mål och medel, med tydliga och entydiga preferenser, ändamålsenliga och funktionella tekniker och utvärderbarhet. I sin teoretiska form är det begripligt att så många så snabbt anammade NPM – något så rationellt och logiskt linjärt måste ju också fungera galant i praktiken var den spontana ochoreflekterade tanken.

NPM-modellen antas vara tillämpbar på alla verksamheter i den offentliga sektorn oavsett om det handlar om utbildning, omsorg om äldre eller landstingens organisering av busstrafik eller sjukvårdsverksamheter. Om en offentlig verksamhet, exempelvis ett sjukhus, kan ses som en organisation bland alla andra kan den också göras styrbar är tankelogiken oavsett innehåll i verksamheten. Det är ingen skillnad på verksamheter som jobbar med sjuka människor eller med att göra upp tidtabeller för busstrafiken. Men det behövs inte mycket tankeverksamhet för att inse att det är betydligt lättare sätta upp en tidtabell och att utvärdera om bussarna avgår och kommer fram i tid jämfört med att utvärdera den multikomplexitet som det innebär att arbeta med patienter i sjukvården.

Offentliga förvaltningars årsredovisningar visar hur starkt NPM:s styrningsmodell och tankemönster har slagit igenom. Händelseförlopp i en organisation ordnas till en begriplig berättelse med en början och ett slut – ett resultat. Tvetydigheter skulle störa berättelsen, och finns därför sällan med. Berättelserna om sig själva förmedlar bilden av vad som är en legitim organisation - en organisation med tydliga syften och mål, med processer med tydlig början och tydligt slut, och med tydliga och mätbara resultat.

Kopplingen till moraliska berättelser om rationalitet har varit vitalt för framgången för New Public Management. I stort sett alla statliga myndigheter ägnar sig åt ett sådant tillrättalagt historieberättande. Är det berättelserna som sådana som är viktiga (många förblir nog olästa på regeringskansliet), eller är det snarare tvånget att producera dessa berättelser som är det viktiga eftersom det signalerar maktutövning? (Hall).

Konsekvenser av New Public Management

Konsekvenserna för t ex sjukvården, skolan och polisen av NPM är många, överlag negativa och inte sällan direkt bisarra. Det handlar bland annat om kravet på omfattande avrapporteringar, interna marknader, mätproblem, byråkrati, demokratiförluster samt en nedvärdering av de professionella yrkesgruppernas kompetens. De som arbetar i de offentliga kärnverksamheterna har fått allt mindre tid till att ägna sig åt det verksamheterna verkligen handlar om – lärare har fått mindre tid till undervisning, läkarna mindre tid till att träffa patienterna

och poliserna mindre tid till att förebygga och klara upp brott när kraven på omfattande dokumentation och författande av rapporter har blivit så viktigt.

Maciej Zaremba sammanfattar kärnfullt: ”New Public Management har resulterat i en dysfunktionell byråkrati, präglad av irrationell målstyrning, dokumentationshysteri, detaljfixering, malplacerat marknadsekonomiskt språkbruk och misstänkliggörande av fackfolk.”

Kontroll och omfattande utvärderingar

Med införande av mål och resultatstyrning och ambitionen att offentliga verksamheter ska styras mer som privata företag har det utvecklats ett omfattande kontrollsystem för att mäta och utvärdera i vilken grad målen har uppfyllts. Men mätandet riktas oftast mot kvantitativa mått och det som är enkelt att mäta, vilket långt ifrån alltid är det som är viktigaste för verksamheterna. Särskilt svårt är det att göra kvalitativa utvärderingar i välfärdsverksamheter.

Hans Rosling, världsberömd professor i internationell hälsa, säger i DN 130826 apropå alla jämförelser mellan olika vårdgivare: ”Idén är absurd. Den medicinska kvaliteten går inte mäta på ett tillförlitligt sätt, därför att vårdcentraler ska ta hand om så många olika problem hos så olika människor. Någon är nervös, röker och har ont i magen. Då är det svårt att mäta om man är duktig på det ena eller andra.”

Widmalm mfl. kritiserar det myckna dokumenterandet. Läkare, sjuksköterskor och lärare producerar information som inte kommer till någon nytta.

Överdokumentationen uppstår bland annat som följd av en rädsla för att prickas i granskningar för att inte ha dokumenterat på rätt sätt. Det har gått så långt att läkare, sjuksköterskor och lärare spenderar högst hälften av sin arbetstid med att träffa patienter eller elever. I stället tvingas de utföra alltmer av det som brukar benämnas som oskäliga arbetsuppgifter – sådant som inget har med yrkesrollen att göra – och som markant ökar risken för utbrändhet. Utvärderingar mäter ofta fel saker eller missar det som är viktigt för att det inte enkelt låter sig mätas.

Perversa effekter uppstår. Kunskapsorganisationer slutar att dela med sig av viktig information, vårdinstitutioner slutar att samarbeta och personal bränns ut.

Hans Hasselblad pekar på den i grundläggande skillnaden mellan offentliga verksamheter och att producera för en marknad. Analyser av NPM i sjukvård, skola, kulturella institutioner och till och med i militär verksamhet pekar på konsekvenser av kostnadskontroll, mätbara mål, disciplinering av de anställda och en syn på offentlig verksamhet som likställer den med produktion av varor och tjänster för en marknad.

På chefsnivåer inom myndigheter ägnas stor aktivitet åt rapporteringar till regeringen samt att ta fram visioner som ska förmedla en bild av en logiskt sammanhängande verksamhet. På lägre nivåer finner vi tjänstemän som ska hinna med de vardagliga uppgifterna i verksamheterna samtidigt som de ska försöka ge intryck av struktur och planmässighet i rapporteringar. NPM-styrningen blir ett slags parallellaktivitet till den verkliga aktiviteten, med stor pappersproduktion som följd, samtidigt som de många dokumenten inte finner

särskilt många intresserade läsare. Personalen är mest upptagna med att få verksamheternas kärnuppgifter att fungera medan tiden de då de ska dokumentera resultat ofta är en tid av bara ängsligt ögontjäneri uppåt i systemet.

Utmärkande för NPM-styrning är att det ofta är viktigare att göra ”göra på rätt sätt” än att göra ”rätt saker”. Inom polisväsendet har kunnat iakttas framväxten av en ”papperspolis”, som sitter vid sitt skrivbord och fyller i planer och policydokument. Det förefaller viktigare att redovisa resultat på ett korrekt sätt än att verkligen åstadkomma dessa resultat ute i verksamheterna. Det kontrollsystem som var tänkt att säkra effektivitet i stället blir ett hinder för att för att åstadkomma denna effektivitet. Det handlar snarare om att presentera och dokumentera att saker görs än att göra dem i verkligheten (Hall)

Polisforskaren Stefan Holgersson har visat på konsekvenserna av att polisorganisationen i så hög grad är inriktad på kvantitativa mått i stället för kvalitativa. Inom trafiksäkerhetsarbetet visas hur absurdt det kan bli med den så kallade pinnjakten. Systemet tar inte hänsyn till när, var och varför kontroller utförs. Att kontrollerna ur en trafiksäkerhetsaspekt utförs på fel platser, på fel tider och i fel syfte blir därmed ointressant. Med nuvarande uppföljningssystem har polismyndigheterna goda möjligheter att utåt göra sken av att deras arbetsinsatser är tillräckliga eftersom kvaliteten i arbetet inte synliggörs. Holgersson refererar till en polis som under en insats för att förbättra resultaten fick order att ställa sig på ett ställe där det var liten chans att få tag i rattfyllerister men där det var lätt att få många ”blås”. Normalt uttrycks det inte så här tydligt men det framgår oftast från cheferna att det är antal ”pinnar” som ska vara det centrala i arbetet.

En rapport om polisens narkotikabekämpning visar att polisen friserar siffror för att verka mer effektiva än de är. Exempelvis kan ett fynd av 32 cannabisplanter redovisas som lika många brott, att det läggs till ett antal överlåtelser och att gripa kända missbrukare och tvingat dem att lämna urinprov flera gånger i veckan för att förbättra statistiken (Drugnews.nu).

Sören Häggroth framhåller att utvärderingen av uppställda mål och resultatkrav fokuserar i hög grad på det som är enkelt mätbart; t ex att mäta genomströmningshastigheter men inte behandlingsresultat inom sjukvården. Utrymmet för professionella bedömningar begränsas av att verksamheten styrs av det som ska rapporteras till de överordnade instanserna. NPM har lett till att det viktiga blir att inte göra fel i förhållande till de granskande instanserna – inte att göra det rätta i verksamheterna.

Almqvist pekar på hur svårt det är att mäta prestationer och effekter i många verksamheter inom den offentliga sektorn. Hur mäter man t ex effekterna av äldreomsorg eller missbruksvård? Hela konceptet är för snävt. När man studerar lokala praktiker så ser man dock numera att det ofta finns en mer nyanserad syn på styrning än det renodlade NPM-konceptet.

När ”resultat” betonas medför det ofta att man räknar pinnar eller ger glädjebetyg. Mätbyråkrater respektive grundskolors ”kunder” blir nöjda med en

verksamhet som kan fungera dåligt då det man mäter ofta är mindre viktigt eller irrelevant (Alvesson).

Ingrid Carlgren, professor i pedagogik, pekar på hur utvärderingarna stjäl resurser från skolans huvuduppgift. Alla ämnen har specificerade kravnivåer som ska uppnås för de olika betygsstegen. Det ger sken av exakthet men har varken stöd i forskning eller erfarenhet. Mycket tid ägnas åt att med konsulter hjälp uttolka dessa centralt framtagna byråkratiska konstruktioner. Det finns en risk att mål- och resultatstyrningen lever sitt eget liv och egentligen inte har så mycket med själva verksamheten att göra. Med tanke på hur mycket tid och resurser som går åt till detta, är det inte orimligt att anta att målstyrningen bidrar till att sänka kunskapsnivån i skolan.

Läkaren Bengt Järhult menar att hans yrkeskår har blivit systemets slavar under byråkratiska påfund, som t ex att patienter i livets slutskede måste ha ett så kallat brytpunktssamtal. Statliga pengar regnar om brytpunkten registreras. Och det är klart att det kryssas i att ett sådant samtal har skett, det ger ju ersättning och påstås vara en kvalitetsvariabel. Denna typ av förenklade mätetal, som finns i oändligt antal, leder till fokus på ersättning och att uppfylla falska kvalitetsmått. Mäthysterin skadar vårdkvaliteten och strider mot etiken. Mätandet måste befrias från kopplingen till pengar. Då skulle också kvalitetsregistren med alla sina brister bli något mer trovärdiga och ibland till och med kunna användas för forskning.

Christina Mattson framhåller att det behövs fungerande mått för att kunna mäta kvalitet vård, skola och omsorg. Men hittills är det svårt att finna några sådana. Kvalitetssäkringssystemen styr mot en jämförelse av enbart det som enkelt går att mäta och tappar kopplingen till det som är den egentliga meningen med alltihop: att sjuka ska få god vård, att barn ska få bra undervisning och äldre bra omsorg. NPM-förespråkarna vill gärna sprida en aura av vetenskaplighet över allt mätande. Men vetenskapen är inte med på tåget. Bengt Jacobsson, professor, säger att mål- och resultatstyrning aldrig har fungerat och inte heller kan fungera. Välfärdens mål och uppgifter är för motstridiga, skiftande och komplexa.

Mattsson ger också några intressanta perspektiv om när det är viktigt och mindre viktigt med kostnadskontroll. När vägar, tunnlar och järnvägar byggs rusar kostnaderna. Världens dyraste sjukhus uppförs i Solna och processen fördyras kontinuerligt genom olika tilläggsavtal. Medan sjuksköterskorna på sjukhuset ska ha kostnadskontroll på varenda spruta, sprättar miljarder av skattemedel iväg till Skanska.

Byråkratin sväller

En effekt av NPM-styrning är framväxten av en stor byråkrati med uppgift att granska och utvärdera om målen har uppfyllts längre ner i förvaltningarna. Efter det att reformer som syftar till att göra offentliga organisationer mer företagslika och effektiva har införts, tar det inte lång tid förrän en omfattande

kontrollbyråkrati har byggts upp. Det finns också tendenser till att när byråkratin växer i omfattning, stjäl den resurser från kärnverksamheterna och fokuserar ofta på helt fel saker.

Byråkratins expansionsutrymme blir större, ju större avståndet är till demokratisk och politisk kontroll - det vill säga när byråkrater kontrollerar andra byråkrater. Byråkratiseringen ses ofta som en oavsiktlig konsekvens av mål- och resultat-styrningen där de styrande vill ha information om hur mål har uppfyllts och resultat erhållits. De allt större kraven på att producera stora mängder skriftliga rapporter gör att byråkratin riskerar att tappa den positiva kärnuppgiften att tjäna medborgarna, för att i stället tillfredsställa överordnade nivåers kontrollbehov.

Om verksamheten ska fungera rationellt och bli styrbar krävs en stor kontrollbyråkrati enligt de styrningsideal som ligger till grund för NPM. Samtidigt får vi en begriplig förklaring till varför byråkratin uppstår: ”Den handlar om försök att göra konkreta verksamheter organiserade och styrbara, snarare än att – skulle det polemiskt kunna hävdas – göra verksamheterna bra”, skriver Fredrik Hall.

Kerstin Eldh pekar på att en bärande idé i New Public Management är så kallad kostnadseffektivitet, det vill säga att det ska vändas och vridas på varenda krona i de offentliga kärnverksamheterna. Höga tjänstemän i karriären berömmar sig ofta för att kunna fatta obekväma beslut och blir ofta belönade för sin förmåga att spara. Cheferna är närmast besatta av att göra effektiviseringar i kärnverksamheterna. Byråkratin sväller medan antalet eller andelen som jobbar i kärnverksamheterna minskar. Det går att åstadkomma samma kvalitet med mindre resurser, är ett ständigt mantra som gäller för personalen på golvet. Däremot sägs inget sådant om den växande och alltmer kostsamma byråkratin som skapats för att utvärdera verksamheterna.

Demokratiska konsekvenser

NPM är på olika sätt problematisk för demokratin och möjligheten till ansvarsutkrävande.

Fredrik Hall skriver att NPM framställts som ett sätt att tydliggöra var ansvaret ligger, men har i praktiken snarare lett till ansvarsplittring. Det finns många ansvariga aktörer men få tycks vara beredda att ta det slutgiltiga ansvaret. Politiker verkar överlag måttligt intresserade trots att ansvaret ytterst är deras. Högre tjänstemän som ofta har varit pådrivande för att införa NPM vill oftast inte kännas vid det egna ansvaret även om deras reella makt är stor. Demokratisk styrning upplevs ofta som besvärlig av kommunala chefer - politiker bör inte lägga sig i för mycket. NPM används därför inte sällan som ett sätt för att komma bort från politikerstyrning och politikerna är inte med på noterna; att de förlorar makt.

Att politiker i många offentliga verksamheter har klivit in i en roll som beställare av olika tjänster tenderar att inskränka demokratin inom det offentliga och minskar dessutom politikernas kunnskap om verksamheterna. Följden av att

de begränsat sitt uppdrag och inte längre självklart sätter dagordningen blir i stället att stora organisationer - statliga myndigheter, SKL och inte minst näringslivets intressen i hög grad gör det.

Hall menar att managementsystem är stumma när det kommer till frågor om demokrati, eftersom de är inriktade på effektiva och styrbara organisationer. En outtalad förutsättning får sägas vara att demokrati inte är effektivt - mål ska vara entydiga och mätbara - och detta är förstås svårt att uppnå i demokratiska verksamheter. Om tjänstemän alltmer tar över styrningen innebär det att en grupp som inte kan ställas till ansvar ökar sin makt.

Beställar- och utförarsystemet som används frekvent inom offentliga verksamheter, är också problematiskt för demokratin. Vem ska ses som ansvarig om någonting går snett, beställaren (politikerna) eller utföraren (privat företag)? Det är tydligt att möjligheterna till ansvarsutkrävande har minskat med denna modell. (Kjellstenius&Svedgard).

Med mål- och resultatstyrning, är det demokratiska problemet hur långt man kan gå för att ge verksamheter större autonomi, utan att den överordnade politiska ledningen mister möjligheten till politisk styrning och kontroll. En rimlig tolkning av denna styrningsmodell är att den fungerar bättre som administrativ kontroll över underordnade instanser än som redskap för att förbättra den politiska styrningen (Johansson&Åkesson).

Bejerot & Hasselbladh pekar på det problematiska med kundorientering ur demokratiskt hänseende. Metoder som utvecklats för kundstyrning har framställts som ett neutralt instrument för politisk styrning av offentlig verksamhet och sägs bara fånga upp kunders önskemål. Det blev möjligt att likställa denna styrning med demokrati genom att en rad frågor undveks, t ex avvägningen mellan olika värden och intressekonflikter. Tjänstemän levererar dokument om ”medborgarnas behov” till sina ”kunder” - de folkvalda politikerna. Analyserna i dessa underlag, inte sällan undermåliga, betraktas som fakta bortom politisk diskussion. Ökad demokrati blev plötsligt liktydigt med en styrning som politiker i praktiken uteslöts från.

Stig Montin (2004) framhåller att kundfokuset är intimt förknippat med den neoliberala valfrihetsdogmen – ”demokrati utan politik”. Skillnaden mellan synen på medborgaren som påverkar genom den representativa demokratin och medborgaren som kund kan liknas med skillnaden mellan torg och marknad. Kunden påverkar genom att göra sina val på en marknad medan medborgaren påverkar genom att delta i politiken.

Kjellstenius & Svedgard lyfter fram det problematiska med att gränsen mellan det offentliga och privata suddas ut. Den representativa demokratin bygger mycket på tydliga gränser mellan det offentliga, det vi gemensamt beslutar om, och det privata, det som varje individ eller företag själv bestämmer över. Med kundstyrning luckras gränserna upp mellan offentligt och privat. Det blir reella problem med ansvarsutkrävande om kundstyrd verksamhet ska betraktas som demokrati.

Att New Public Management har haft negativa konsekvenser för demokratin och möjligheten till ansvarsutkrävande är alltså tämligen uppenbart. Stig

Montin (2012) uttrycker denna utveckling som att det faktiskt gått så långt därhän att ”numera tycks det bli allt vanligare att beskriva kommunal verksamhet som om den var helt frikopplad från politisk styrning och kontroll”.

Misstro och krock med professionens värderingar och normer

Hans Hasselbladh framhåller att en konsekvens av NPM-styrning är att den ofta kommer i konflikt med professionella yrkesgruppers kompetenser inom t ex undervisning, sjukvård och socialtjänst. Dessa har yrkeskodexar baserade på normer och kunskap från lärarhögskolor, socialhögskolor och medicinska fakulteter grundade i akademisk forskning. När yrkeskarriären börjar förvärvas nya kunskaper och erfarenheter. T ex kundorienterad styrning och ekonomistyrning, är svårförenliga med de professionellas normsystem och kunskaper liksom med verksamheternas kärnuppgifter. Att försöka fixera och styra de specifika handlingar, normer och mål som rör fostran av barn, sjukvård, omvårdnad i livets slutskede med hjälp av management, riskerar att stänga såväl den offentliga som den interna dialogen om de värderingar, målsättningar och yrkesheder som bör prägla dessa verksamheter.

Hasselbladh menar att allt mätande bottnar i en misstro mot offentliganställda, särskilt de som traditionellt har kunnat göra självständiga bedömningar i sin yrkesutövning, t ex läkare, lärare, socialarbetare och poliser. Att de anställdas kunskap, omdömesförmåga och engagemang är en förutsättning för att kunna bedriva arbetet framgångsrikt beaktas i praktiken inte.

Företrädare för Lärarnas Riksförbund, Polisförbundet och Läkarförbundet beskrev misstron mot professionen på DN-debatt den 24 juni 2013: ”Vårt budskap är att nu måste politikerna lita på professionen, lita på vårt goda omdöme. Lita på lärarna, läkarna och poliserna. Vi ansvarar för humanverksamheter som vårt samhälle inte kan fungera utan. Att behandla dessa som enkla industriella enheter har fått förödande konsekvenser för kvaliteten och för våra medlemmars yrkesstolthet”.

Läkaren Bengt Järhult pekar på hur NPM och marknadssystem inom sjukvården står i strid med läkaretiken och är till men för patienterna. Diagnosglidning och överdiagnostik sätts i system för att maximera intäkterna. Läkare får aldrig medverka till att vissa grupper bereds prioriteringsmässig fördel. Men det är precis det som sker i vårdgarantin, när hysterin om maximal tillgänglighet för det banala tränger ut kroniker och svårare sjuka. Vårdcentraler får intäkter för att garantera snuvor snabb handläggning – med följd att distriktsläkarna inte har tid att göra hembesök i äldreomsorgen. Dagens kundbegrepp och ekonomiska ersättningsystem för oss allt längre bort från en behovsstyrd vård till en marknadsstyrd vård oförenlig med läkaretiken.

Kerstin Eldh framhåller att det inom NPM-ideologin finns ett kunskapsförakt som avspeglar sig i uppfattningen att ledarskap inte har något att göra med kunskap och erfarenhet om själva verksamheten. Det relevanta anses vara själva den företagsinspirerade ledningskompetensen. Detta gör att man ofta väljer

chefer som inte kan verksamheten, t ex har ca 30 procent av läkarna en chef som inte är läkarutbildad. En chef som saknar kompetensen att gå in i konkreta diskussioner med de anställda hemfaller oftare till auktoritärt ledarskap. De anställdas roll inskränks till att genomföra order från toppen, och deras kunskaper tas inte tillvara.

I stället för NPM

Flertalet av dem som har analyserat NPM tycks vara kritiska och vill avveckla den eller åtminstone bärande delar av den. Redan tidigt identifierades ett antal problematiska faktorer och konsekvenser denna styrningsmodell.

Innovationsrådet (2013) formulerar skarp kritik mot bärande delar i NPM. Föreställningen att politiker sätter upp mål som förvaltningen ska förverkliga, lever kvar trots alla belägg för att en sådan distinktion är svår att göra i praktiken och trots att det sällan finns några tydliga linjära samband mellan politiska beslut och vad som i slutändan faktiskt sker i samhället. Man anser att styrsystem måste fokusera mer på samhällspåverkan och mindre på detaljer och organisationers prestationer utifrån en förlegad ansvarsmodell som bygger på omfattande kontroll och misstro mot nivåer på lägre nivå. Utvecklingen mot minskad tillit och mer kontroll är kontraproduktiv. Föreställningen att man i ettåriga cykler kan kontrollera, utvärdera och återrapportera sig fram till önskade resultat, i en allt mer komplex tillvaro och i frågor som tar lång tid att förändra, leder fel. Backspeglarna så stora att de skymmer sikten framåt. Styrsystem, administrativa rutiner, rädslan att göra fel och en offentlig organisering i tusentals mer eller mindre separerade enheter på olika nivåer hindrar medarbetare att tillgodose behov i samhället utifrån politikens syfte.

Innovationsrådet uppmanade därför den förra regeringen och riksdagen att ompröva ställningstaganden om att inrätta särskilda myndigheter vars huvudsakliga uppgift skulle vara att kontrollera andra myndigheter. Man vill i stället att offentliga styrsystem ska fokusera mer på verklig samhällspåverkan och mindre på detaljer och enskilda organisationers prestationer utifrån en förlegad ansvarsmodell samt att omfattande regelverk ses över så att det i stället frigörs resurser för värdeskapande verksamhet till gagn för människor, företag och samhället i stort.

Fredrik Hall efterlyser politiska styrelser i närheten av den operativa verksamheten. Med de stora utförarorganisationer som finns idag krävs politiskt ansvar mer än någonsin. Denna styrning ska inte vara baserad på någon förment rationalitet, utan på den intressegruppspolitik som är politikens väsen. Det är bättre att denna intressepolitik sker öppet än att den tar över i smyg. Han menar också att i stället för att granska lärare, socialarbetare och vårdpersonal, borde själva granskningssystemen granskas. Den ökande granskningen visar på en minskad tillit till offentliga verksamheter, men granskningssamhället förutsätter samtidigt en obegränsad tillit till granskningen själv.

Åke Sandberg lyfter fram möjligheten att styra genom insatser, t ex genom personaltäthet och utbildning. Han menar att detta inte nödvändigtvis är att styra i detalj då det bör handla om en miniminivå av bestämda resurser som kan användas lokalt för att utveckla verksamhet och resultat. Den närmare utformningen överlämnas till den lokala ledningen, till dem som arbetar i verksamheten i samspel med brukare och deras företrädare.

Hans G. Lindh menar att sjukvården går att göra mer jämlik om alla kliniker inom respektive specialitet skulle få ungefär samma anslag per hundratusen invånare i upptagningsområdet. Då kan man ganska enkelt bedöma resultaten. Rättvisande jämförelser fordrar uppgifter om antal besök, operationer och komplikationer samt inslag av kvalificerad subjektiv utvärdering. Onödigt arbete med interndeberingar, ifyllande av enkäter och koder för patienter kan nästan helt avskaffas, då individuella variationer mellan olika patienter tar ut varandra i stora befolkningsunderlag. Personresurser kan då överföras till arbetsuppgifter som stimulerar utveckling mot god etik och god effektivitet. Självklart måste områden med många äldre eller patienter med språksvårigheter få extra anslag för att kompensera merarbete.

Lindh vill helt och hållet skrota NPM, köp-sälj-och DRG-systemen vars incitament han menar korrupperar sjukvården, försämrar arbetsmoralen och driver fram ineffektiva prioriteringar för att interndeberingens bokslut ska se bättre ut.

Kerstin Eldh vill att politiker och fackföreningar enas om en modell ungefär med denna inriktning:

- Antalet mål måste reduceras kraftigt. Målen ska vara få och övergripande.
- De anställdas kompetens ska användas när målen fastställs.
- Det måste finnas utrymme för fackkunskap och etiska överväganden på alla nivåer.
- När budget läggs för en verksamhet, ska de anställda delta i diskussioner om prioriteringar.
- Fack och mellanchefer måste få ge synpunkter innan politikerna utformar sina beställningar.
- De anställda ska delta både i utformningen av målen och i deras genomförande.

Mats Alvesson menar att professionerna måste stärkas. De som upplever att deras yrkeskunnande respekteras vill göra rätt. Här kan utrymme uppstå för enskilt ansvar utan omfattande granskningar. Grundläggande tillit är helt nödvändig för att de anställda ska göra rätt saker, även när ingen granskar och ser på. Mycket av kvaliteten i välfärden skapas i mötet mellan anställda och medborgare: läkare-patient, lärare-elev, anställd-äldre inom hemtjänst och äldreboende. Alltför strikta regelverk och rapporteringskrav kan försämra förutsättningarna för att medborgarna får den service de har rätt till. Det är viktigt att utveckla resultatstyrningen utifrån ett medborgarperspektiv, inte ett kundperspektiv. Inom forskningen talas det allt mer om ”service design”; sättet

att organisera välfärden måste anpassas till olika verksamheters förutsättningar och att samverkan hellre än konkurrens bör vara huvudprincip.

Roland Almqvist konstaterar att NPM var ett paradigmskifte, och nu diskuterar forskningen nästa paradigm, New Public Governance. Denna modell innebär att man har ett lite mer nyanserat sätt att se på styrning. Den offentliga sektorn måste börja samarbeta mer med andra aktörer genom t ex nätverk av olika kompetenser och samproduktionstänk. Det talas också i termer av mer långsiktiga analyser och utvärderingar. Det finns också en växande insikt om att man måste mäta effekter på andra sätt än bara med siffror, alltså ett mer kvalitativt anslag. Det finns flera offentliga verksamheter som nu börjar dra åt det hållet.

Inom sjukvården har det på olika håll nu börjat praktiseras en styrningsmodell som kallas värdebaserad vård. Den har hittills bemötts både positivt och negativt. Det förefaller som att det behövs mer studier av denna modell innan det går att bilda sig en någorlunda säker uppfattning om den.

Växande kritik och framväxt av alternativ till NPM i Skottland och på andra håll

New Public Managements genomslag har alltså varit internationellt, även om olika länder infört styrsystemen i olika hög grad. I exempelvis Danmark och Norge genomfördes NPM inte lika genomgripande som i Sverige, men kritiken och i viss mån alternativen till det har ändå kommit längre där. Men det främsta utländska exemplet på hur NPM fullständigt rullats tillbaka och ersatts med andra styrssystem kommer från Skottland.

Att det går att organisera offentliga verksamheter på ett helt annat sätt än med marknadsstyrning och New Public Management, visar omdaning av hälso- och sjukvården i Skottland där det tidigare NPM-styrda sjukvårdssystemet har skrotats i stort sett helt i grunden.

Efter att tidigare ha ingått i det brittiska sjukvårdssystemet, fick Skottland självstyre inom hälso- och sjukvårdspolitiken år 1999. Något av det första som det skotska parlamentet gjorde var att avskaffa marknadskomponenterna i organiseringen av sjukhusen. Först avskaffades den tidigare beställar- och utförarmodellen, och år 2004 skrotades hela företagsmodellen. Grunden var att företagen endast hade sitt berättigande i modellen med beställare och utförare. Utan konkurrens och marknadssimulering hade de privata företagen spelat ut sin roll. Dessutom avvecklades upphandlingen av stödverksamheter, till exempel städning, som blev en del av sjukhusens egen organisation igen.

Man etablerade strukturer för att skapa delaktighet och inflytande från vårdanställda och allmänheten. Insatsstyrd finansiering ersattes med ramfinansiering och den detaljerade målstyrningen, med fokus på det enkla och kvantifierbara, har stegvis reducerats kraftigt. Man har gått från 100 mål år 2005, via 35 mål år 2007, till 12 mål idag och siktet är inställt på bara 6 mål till slut. Samtidigt har målen omformulerats till mer omfattande kvalitativa mål.

De skotska sjukhusen är nu organiserade i 14 regionala hälsovårdsstyrelser och 8 styrelser för olika landstäckande funktioner, bland annat med gemensam informationstjänst, administration av väntelistor, säkerhetsavdelning för psykiatriska patienter, kvalitetsförbättringsarbete, folkhälsoarbete, ambulanser, och vidareutbildning.

Att föra tillbaka sjukhusen i offentlig regi har varit en entydig framgång för såväl de som arbetar i vårdsektorn såväl som för patienterna. Bland annat har dödligheten bland inlagda på sjukhus minskat med 12,5 procent sedan förändringarna genomfördes 2004. Sjukvårdsreformen har ett massivt stöd i Skottland (Wahl, 131026, Lindh, 131209).

Källor

Alvesson, Mats. Låt inte politikerna svika verksamheten, DN-debatt, 25 november 2013

Ahlbäck Öberg&Widmalm, NPM på svenska, i Zarembas Patientens pris, 2013

Almqvist, Roland, motivation.se, 2013111

Almqvist&Wällstedt, En referensram för studier av kommuner i förändring, Kommunforskning i Västsverige, 2010

Antman, Peter. Vägen till systemskiftet – offentliga sektorn i politiken 1970-1993, 1995

Brochs-Haukedal, professor i ledningskunskap, Ukeavisen Ledelse, 28/2009

Carlgren, Ingrid. Skola och Samhälle, 2013

Drugnews.nu Polisen fifflar med narkotikastatistik, 20110926

Ekonomistyrningsverket, Myndigheternas syn på resultatstyrningen (ESV 1999:20)

Eldh, Kerstin, New Public Management – maniskt mätningssyndrom i offentlig sektor, Attac 131215

Esbati&Lindberg, Styrning av arbetsprocesser i offentlig sektor, 2013-03-04

Hall, Patrik. Managementbyråkrati, 2012

Hasselbladh, Hans. En fattig och mekanistisk syn på demokratin, Dagens Nyheter, 20121029

Hasselbladh&Bejerot&Gustafsson, Bortom New Public Management – Institutionell transformation i svensk sjukvård, 2008

Holgersson, Stefan. Polisens trafiksäkerhetsarbete, Rikspolisstyrelsen, Rapport 2014:1

Häggroth, Sören. Vad kommer efter New Public Management? Tiden, 2 april 2014

Innovationsrådet, Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiftet i offentlig verksamhet, SOU 2013:40

Johansson, Nils. Väljare eller kund? – Från kommunitär till libertär demokrati i Sveriges kommuner? (2007)

Järhult, Bengt. Etik kontra New Public Management, Läkartidningen 51/52/2013

Kjellstenius&Svedgard. New Public Management inom sjukvården, Lund 2012

Korpi, Walter. Välfärdsstatens ekonomiska konsekvenser. Ekonomisk Debatt 6/85

Lantto, Johan. NPM-reformerna och demokratin, kommunal ekonomi och politik, 2001

Lind, Magnus G. I Skottland styrs sjukhus efter kvalitetsmål, sjukhusläkaren.se, 131209

Lind, Magnus G. Lita på yrkesetiken – ett förslag, i Zaremba, 2013

Lundqvist, Lennart, Hotet mot den politiska demokratin, 1999

Mattson, Kristina. Välfärdsfabriken – om arbetets mening och gränslös kontroll, 2014

Montin, Stig. New Public Management på svenska, 1997

Montin, Stig. Moderna kommuner, 2004

Montin, Stig. Politik och förvaltning i förändring, 2012.

Regeringen, Kompletteringspropositionen 1987/88:150, Mål- och resultatorienterad styrning

Regeringen, skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse, 1984/85:202

Rosling, Hans. ”Befängt – kvalitet går inte att mäta”, Dagens Nyheter, 130826

Sandberg, Åke. Vården i välfärden – Om styrning och organisering efter New Public Management, 2014

Selberg, Rebecca. New Public Management – kapitalistisk logik i den offentliga sektorn, 2013

Socialdemokraterna, Ny styrning av välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs, 2014-09-14

Vedung, Evert. Utvärderingsböljans former och drivkrafter, 2004

Vedung, Evert. Utvärdering i politik och förvaltning, 2009

Wahl, Asbjörn. For velferdsstaten i Norge, Hälsouppror – Skottland visar vägen, Nätverket för gemensam välfärd, 26 oktober 2013

Widmalm&Persson, Välfärden undermineras av fokus på utvärderingar, DN-debatt 140419

Wittbjer, Fredrik. New Public Management inom Polismyndigheten 2013, Lunds universitet

Zaremba, Maciej. Patientens pris – ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden, 2013