

Att göra rätt – även när ingen ser på¹

Shirin Ahlbäck Öberg & Sten Widmalm

Året innan riksdagsvalet 2014 publicerade oppositionsledaren Stefan Löfven debattartikeln "Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter" (DN debatt 2013-11-15). Inlägget avslutades med: "Med en socialdemokratisk regering kommer välfärden få större resurser, ett nytt regelverk som sätter människa framför vinst och en ny styrning som utgår från de välfärdsprofessionellas kompetens och yrkesetik."² Det är ovanligt för politikens främsta företrädare att så tydligt göra partipolitik av det som vi statsvetare benämner förvaltningspolitik, dvs. idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt (Petersson & Söderlind 1993: 8). Men nu har det alltså skett. Redan en månad efter att socialdemokraterna och miljöpartiet bildat koalitionsregering efter valet 2014 utfärdades ett pressmeddelande från Finansdepartementet med budskapet "Ny styrning bortom New Public Management" (23 oktober 2014). Innebörden var sammanfattningsvis att åter ge välfärdens professioner möjlighet att använda sitt professionella omdöme i sitt arbete, och att utveckla nya styrmodeller för den offentligt finansierade verksamheten (jfr prop. 2014/15:1: 53). Så ser den dagsaktuella förvaltningspolitiska diskussionen ut, och frågan är vad som döljer sig bakom dessa formuleringar. Vad är det i idéerna från *New Public Management* (NPM) som man vill komma bort ifrån? Kort sagt, vad är det som skapar politisk mobilisering i denna fråga?

Frågan om hur förvaltningen organiseras och styrs är allt annat än trivial. Ytterst handlar det om den offentligt beslutade verksamhetens legitimitet bland uppdragsgivarna, dvs. medborgarna. Från den politiska ledningens håll handlar det om att skapa förvaltningsstrukturer som säkerställer förverkligandet av den egna politiken, en välfungerande förvaltning behövs helt enkelt för genomförandet av annan sakpolitik. Inom samhällsvetenskaperna har vi sedan länge

1 Gästredaktörerna tackar Magnus Jerneck, Björn Badersten, Göran Sundström, Kerstin Jacobsson, Christina Garsten, Anders Ivarsson Westerberg, Anders Forssell, Paula Blomkvist, David Ratford, Bernard Vowles, Kungliga Vetenskapssamhället i Uppsala, och Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, för allt stöd och alla insatser i arbetet med föreliggande temanummer.

2 Se Sundströms diskussion i detta temanummer, "Strategisk styrning bortom NPM", angående det citerade debattinlägget.

Shirin Ahlbäck Öberg och Sten Widmalm är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se; sten.widmalm@statsvet.uu.se

beforskat frågor som rör organisering, finansiering, bemanning och reglering av den offentliga verksamheten, och behovet av sådan forskning har ökat i takt med att det offentliga åtagandet har växt och blivit alltmer komplext. Det föreliggande temanumret har således som ambition att kontextualisera den dagsaktuella förvaltningspolitiska debatten med hjälp av tvärvetenskaplig forskning på området. Här ställs en grundläggande fråga på sin spets: Hur får man dem i offentlig förvaltning – som delegerats ansvaret att omsätta politik i praktik – att handla rätt? Och än mer tillspetsat: Hur får vi dem som delegerats ett ansvar i förvaltningen att handla rätt – även när ingen ser på? Den sista frågan utgör en direkt och medveten utmaning av den granskningsdoktrin som NPM präglas av (Ahlbäck Öberg 2010).

I denna inledning tänker vi oss att kort skissera den nuvarande styrmodellens innehåll och utbredning för att sedan låta de följande bidragen på olika sätt belysa specialnumrets tema: ”Att göra rätt – även när ingen ser på”. Naturligtvis räcker inte utrymmet här till för att erbjuda slutgiltiga svar. Vår strävan är emellertid att med hjälp av tidigare forskning erbjuda en viktig hjälp på vägen framåt. Vi börjar med en kort, och för den fortsatta diskussionen nödvändig, rekapitulation av det som benämns *New Public Management* (NPM). Därefter slussas vi vidare till de enskilda bidragen. Ambitionen är inte alls att sy ihop alla delar i detta nummer till en syntes. Syftet är snarare att framställningarna ska synliggöra och problematisera förhärskande paradigmer i förvaltningspolitiken, vilket i sin tur kan öppna diskussionen för alternativa synsätt. Förhoppningsvis ska detta kunna utgöra ett underlag för politiker, forskare och förvaltningstjänstemän för att föra en levande och konstruktiv debatt vidare.

NPM kommer till Sverige³

I forskningslitteraturen har det under de senaste 20–30 åren skrivits hyllmetrar om New Public Management. NPM har sannerligen varit föremål för förvaltningsforskarnas intresse under lång tid, däremot har det tidigare varit påfallande tyst i den allmänna debatten. Politiker såväl som media har möjligen diskuterat NPMs konsekvenser – ofta utan att veta om det – genom att diskutera svårigheter i vården, problem i den svenska skolan och utvecklingen inom andra politikområden. Men det är uppenbart att det har saknats ett helhetsperspektiv, och därför har många av reformerna skett i det tysta. Det kan redan här konstateras att de delar av NPMs idéer som fått stort genomslag i Sverige inte enbart har rört enskilda politikområden som sjukvård och skola, utan genomslaget är stort på systemnivå. Det finns därför skäl att närmare granska vad det är för styrningsparadigm som svensk offentlig verksamhet lever under, och också belysa med vems samtycke denna omdaning har skett.

3 Delar av detta avsnitt bygger på Ahlbäck Öberg & Widmalm 2013.

DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN

För att förstå dagens styrmodell måste vi påminna oss om den offentliga debatten från 1970-talet och framåt. Mot slutet av sextioalet minskade tilltron till staten bland flera segment i samhället, och allt oftare kritiserades den långtgående regelstyrningen och den s.k. klassiska förvaltningsmodellen för att leda till en alltför stel, okänslig och svårstyrd förvaltning. Denna kritik ska kopplas till det faktum att välfärdsstatsbygget i de västliga demokratierna från efterkrigstiden och framåt innebar en expansion av den offentliga sektorn som saknar motsvarighet i vår historia. Det politiska klimatet och välfärdsreformerna ledde till att medborgarna, särskilt i Sverige, under en lång period kunde förvänta sig ett ökat utbud av offentlig service. Nu skulle alla få tillgång till bostäder med god grundstandard, hälso- och sjukvård, utbildning, jobb och en modern infrastruktur. Men expansionen resulterade i ett slags växtvärk. Ju större den offentliga sektorn blev, desto mer komplicerad blev den att styra (Premfors 1998; Tarschys 1983). Under 1970- och 80-talen råkade den offentliga sektorn således i vanrykte. En vanlig uppfattning vid denna tid var att den offentliga sektorn blivit alltför byråkratisk, stelbent och rent av maktfullkomlig. Nu sågs inte staten längre som lösningen på politiska och sociala problem utan snarare som upphovet till dessa. Allt tydligare krav ställdes på att medborgarna skulle få inflytande och insyn i verksamheten (Ahrne 1985; Granholm 1986). Synpunkterna gick också ut på att den offentliga sektorn i allt för hög grad begränsade medborgares och företagares möjligheter att förverkliga sina livsprojekt (Pollitt & Bouckaert 2011). Den lösning som förespråkade var att staten borde bli mer lik marknaden, och grundidéerna på ett mer abstrakt plan kom från public choice-teorierna. Enligt denna ideologiska fåra står individens och marknadens drivkrafter i centrum. I praktiken kom det att innebära att statens inflytande skulle rullas tillbaka till förmån för marknadens aktörer.

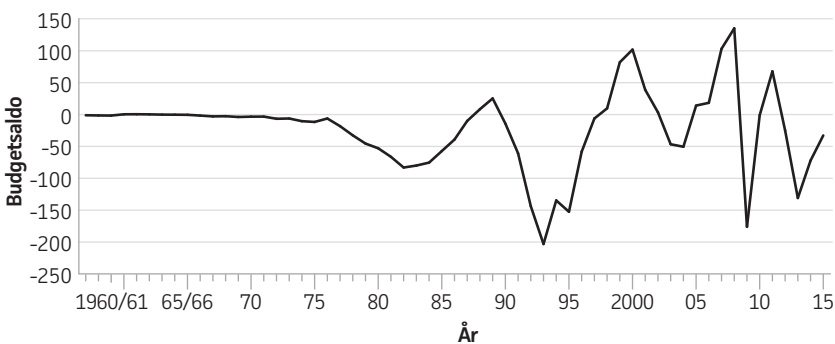
Innan dessa idéer – som med ett samlingsnamn kallas *New Public Management* – beskrivs i närmare detalj ska understrykas att "attacken" mot den offentliga sektorn i Sverige alltså kom både från höger och vänster. Kritiken från vänster handlade om en besvikelse över att staten – sin välkomna expansion till trots – inte lyckats utjämna klasskillnader och uppnå eftertraktade jämlikhetsmål. Bland annat framkom i debatten att man såg att rekryteringen till den offentliga förvaltningens högre poster fortfarande bar drag av elitism, vilket sågs som ett uttryck för att privilegiesamhället bestod. Man uppfattade att den offentliga verksamheten i delar leddes av ett slags byråkratisk klass som i första hand såg till sina egna intressen – att få makt och att expandera den egna verksamheten – samtidigt som denna grupp inte längre bidrog till att minska klassklyftor i samhället eller befrämja en mer jämlik samhällsekonomisk och social utveckling. I denna del uppfattades således ett behov av att utöka den demokratiska kontrollen av förvaltningen, och också att skapa möjligheter för

medborgarna att inte vara låsta till enskilda alternativ. Från högern var kritiken formulerad på annat sätt. Den offentliga sektorn var för stor ("den ofantliga sektorn") och ineffektiv, och denna verksamhet sågs som svårstyrd, oflexibel, kostsam och brukarvänlig (Tarschys 1983).

Att den offentliga sektorn behövde reformeras rädde det alltså enighet om. De var så de styrningsidéer som svepte över västvärlden – hämtade från Reagans USA och Thatchers England – kunde få starkt fotfäste på relativt kort tid. Motiven skiljde sig visserligen åt, vänsterns drivkraft var att demokratisera förvaltningen medan högern eftersökte en nedskärning och effektivisering, men lösningen på dessa problem blev intressant nog densamma.

Det ska redan här understrykas att det vid denna tid, 1970/80-talet, verkligen fanns goda skäl att se över den offentliga sektorns organisering och verksamhet i Sverige. Det statsfinansiella läget blev alltmer ansträngt, vilket tydligt åskådliggörs i figur 1. Kurvan i figuren visar statsbudgetens saldo 1957/58–2015, och det är påfallande hur stabiliteten i de offentliga finanserna fram till början av 1970-talet övergår till en regelrätt statsfinansiell kris de kommande decennierna – ett starkt skäl till att se över den offentliga verksamheten, och att eftersträva större effektivitet. Till detta kommer att detaljstyrningen var stor. Det rörde sig också om en anslagsstyrd verksamhet där myndigheter årligen ansökte om offentliga medel för sin verksamhet, men där någon återkoppling om vad som faktiskt åstadkommits var ovanlig – någon regelmässig resultatrapportering var det inte frågan om, trots att ganska omfattande och ihållande försöksverksamheter med resultatrapportering pågick. Det handlade också om en legitimitetsfråga. Om inte medborgarna var nöjda med den offentliga verksamheten, hur länge skulle de då vara villiga att betala höga skatter för att upprätthålla verksamheten?

Figur 1. Statens budgetsaldo 1957/58–2015 (miljarder kr)



Källa: Ekonomistyrningsverket (2015), Tabell 1, s 44 (www.esv.se).

Kommentar: 1997 ändrades budgetstrukturen från brutet år till kalenderår. T.o.m. budgetåret 1979/80 var staten uppdelad i två delar; en drift- och en kapitalbudget. Här redovisas den aggregerade totalbudgetens saldo.

Något måste alltså göras, och i slutet av 1980-talet drog den socialdemokratiska regeringen igång ett program med avsikt att förnya den offentliga sektorn. I socialdemokraternas *90-talsprogram* formuleras att man vill ha mer politiska reformer för pengarna, och medlet för detta var decentralisering, delegering, målstyrning, utvärderingar, valmöjligheter och en stärkt ställning för brukarnas intressen (Socialdemokratiska partiet 1989).⁴ Vid denna tid hade en grundläggande uppsättning av sammanhängande idéer kommit att formuleras så tydligt att de nu kom att beskrivas med en enhetlig term: *New Public Management*.

FLERA IDÉER, ETT NAMN: NEW PUBLIC MANAGEMENT

Det var den engelske statsvetaren Christopher Hood som tidigt på 1990-talet gav reformvågen namnet *New Public Management* (1991). NPM kan bäst beskrivas som ett kluster av idéer som hämtats från det privata näringslivet som går ut på ett utpräglat marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, överföringen av marknadsmekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamheten. Här följer även ett s.k. 'manager'-ideal, vilket i korthet går ut på en idé om ett starkt och professionellt ledarskap – ett ledarskap som hämtat inspiration från privat företagsledning. Idealbilden av chefsrollen inom offentlig sektor ändrades därmed från ämbetsman till direktör (Lundquist 1993).

Här gäller det att skilja mellan olika reformkomponenter inom samlingsbegreppet NPM. Vi kan dels finna företagsefterliknande komponenter (*management*), dels sådant som mer kretsar kring att skapa förhållanden som är marknadsliknande (marknadisering) (Hall 2012). Management-delen handlar inte bara om att ledningen ska styras av "professionella chefer", utan det kom i stor utsträckning även att handla om hur de offentliga sektorn skulle organiseras internt. Verksamheter skulle delas in resultatenheter, interndeberingssystem infördes och ett starkt resultatfokus kom att få ett överordnat värde. Marknadiseringen innebar främst att statens monopolverksamheter inom sektorer som t.ex. el, tåg, post, telekommunikation, men senare även välfärdstjänster som skola, vård och omsorg, skulle brytas upp och ansvaret för många av dessa verksamheter skulle konkurrensutsättas och lämna utrymme även för privata

4 Här ska understrykas att 90-talsprogrammet kodifierade ett antal reformer och program som sjösattes redan under 1980-talets andra hälft. Det s.k. Förnyelseprogrammet från 1985 (skr. 1984/85:202) är det första allomfattande förvaltningspolitiska programmet som den socialdemokratiska regeringen lanserar. Därefter kommer verksledningsbeslutet 1987 (prop. 1986/87:99) och kompletteringspropositionen 1988 (prop. 1987/88:150) med sjösättandet av resultatstyrningen. 1989 kommer sedan beslutet i budgetpropositionen om en generell renodling av staten (prop. 1989/90:100). Här sägs att framöver ska konkurrensutsatt affärsverksamhet utanför affärsverkssektorn bedrivas i bolagsform, beställarrollen separeras från producentrollen och entreprenader prövas som alternativ till offentlig regi. Arbetet skulle inriktas mot omprövning av verksamhet, nya finansieringsformer och ökad konkurrens.

utförare. Antagandet har varit att konkurrens tvingar producenter av offentlig service att minska sina kostnader och därmed öka effektiviteten, dvs. att offentlig verksamhet som konkurrensutsätts producerar betydligt mer till lägre kostnader jämfört med andra verksamheter som inte konkurrensutsätts. Den del av NPM som handlar om marknadsisering är den del som faktiskt varit uppe till diskussion i den allmänna debatten (upphandling, privatisering, avreglering, konkurrensutsättning, valfrihet). Däremot har företagiseringen, de interna förändringsprocesserna, skett mer i det tysta, dvs. utan större politisk diskussion (Hall 2012).

En av de mest centrala tankegångarna i det som kallas för NPM är att offentlig verksamhet blir mer effektiv och mindre kostsam om den efterliknar marknaden – eller, rättare sagt, ett slags idealbild av hur man tyckte att marknaden fungerade när den fungerade som bäst. Helt centralt för NPM är också antagandet att reformidéerna kan appliceras på i princip vilken verksamhet som helst för att uppnå kostnadseffektivitet ("one size fits all"), utan hänsyn till den stora variation av service och tjänster som den moderna välfärdsstaten faktiskt är satt att producera (Hood 1991).

I ett jämförande perspektiv har genomslaget för olika NPM-reformer varierat mellan olika länder. Hood urskilde i mitten av 1990-talet tre olika kategorier av stater där NPM slagit igenom olika starkt. Sverige hamnade tillsammans med Irland och Storbritannien i den grupp där NPM fått starkast genomslag. Länder som Österrike, Frankrike, Danmark, Finland, Australien, Nederländerna, Portugal, Italien, och – kanske överraskande – USA hamnade i mittengruppen. De länder där NPM hade fått minst genomslag var Tyskland, Grekland, Japan, Schweiz, Spanien och Turkiet (Hood 1996). I en liknande diskussion 15 år senare pekas Sverige ut som ett land som ligger långt i framkant när det gäller NPM-reformer, men där det för svensk del främst handlat om införandet av omfattande gransknings- och utvärderingssystem, och av mål- och resultatstyrning – med andra ord komponenter som här beskrivits som *management* (Pollitt & Bouckaert 2011: 306). Men här bör tilläggas att ytterligare framträdande uttryck för svenska NPM-reformer utgörs exempelvis av införandet av valfrihetsreformer och vouchers inom vård, skola och/eller omsorg, där medborgarnas roll som kunder varit huvudfokus (Blomqvist & Rothstein 2000; Blomqvist 2004; Winblad m.fl. 2012).

I den svenska miljön kan man också konstatera att olika NPM-reformer grovt sett har satt olika prägel på statlig respektive kommunal nivå (Ivarsson Westerberg 2014). De NPM-reformer som den statliga förvaltningen underkastats handlar främst om *management*-delen, dvs. införande av mål- och resultatstyrning, införandet av "professionellt" ledarskap, och tydlig inriktning på styrning av interna processer. Vård, skola och omsorg, som främst är kommunala uppgifter, karaktäriseras däremot av marknadsiseringsreformer som

exempelvis kundval, konkurrensutsättning och utförsäljning.⁵ Vi kan konstatera att en bärande princip för NPMs båda huvudspår är en ambition att på olika sätt effektivisera verksamheten, och anspråken har också varit att höja kvaliteten. Utflödestransparens är en avgörande komponent, som alltså avspeglar sig i ett starkt resultatfokus där återkommande granskningar, utvärderingar och kundnöjdhetsmätningar är nyckelingredienser, även om uttrycket för detta skiljer sig åt mellan statlig och kommunal verksamhet.

Framväxten av granskningssamhället

Givet att den offentliga verksamheten tidigare var anslagsstyrd (utan något egentligt fokus på resultat) kan det förefalla både rimligt och klokt att myndigheter m.fl. underkastas mer av resultatstyrning och extern granskning. En mer transparent verksamhet är, per definition, lättare för både de styrande politikerna och medborgarna att bevaka. Därför är det naturligtvis attraktivt med en styrmodell som fäster stor uppmärksamhet på resultat. Satsningen på granskning och utvärdering av offentlig verksamhet har emellertid varit omfattande. Den brittiske forskaren Michael Power varnade tidigt för vad som följer av framväxten av det som han benämner ”granskningssamhället” (*The Audit Society* 1999). Han påpekade att fixeringen vid (ständig) resultatmätning skapar självförstärkande och dysfunktionella processer i den offentliga verksamheten. NPM riskerade enligt honom att motverka sina egna huvudmål som t.ex. kostnadseffektivitet och målstyrning, eftersom granskning i sig inte är kostnadsfritt. Därutöver tar Power upp till diskussion svårigheterna med att utvärdera och granska offentlig verksamhet. Bland annat pekar han ut att inom ramen för granskningssamhället riskerar man att bli *slav under metoden*, det vill säga att man endast mäter det som lätt låter sig mätas. Det kan därför föreligga stora reliabilitets- och validitetsproblem med de metoder och mått som används för att bedöma den offentliga servicens *kvalitet* – när man egentligen mäter den offentliga verksamhetens *produktivitet*. Det är exempelvis lätt att mäta hur många patienter en läkare träffar per timme eller hur många studenter som examineras varje termin vid en universitetsinstitution. Däremot är det oklart vad genomströmningen vid en vårdcentral egentligen säger om vårdens kvalitet. Den läkare som tar emot bara någon eller ett par patienter i timmen kan *de facto* göra ett kvalitativt bättre jobb än den som träffar en patient var tjugonde minut. En grundlig behandling av en patient kan utgöra en mer effektiv användning skattekonorerna än snabba besök på löpande band som generar fler återbesök. Ur de professionellas perspektiv

5 Renodlingen mellan den statliga och kommunala nivån kan dock nyanseras: Utförsäljningarna av tele, el, post, järnväg, buss, taxi etc handlar om NPMs andra ben, dvs. marknadsiering av statlig förvaltning. Kundvalsmodellen har däremot inte används så mycket i staten. Liksom att även kommunala verksamheter varit utsatta för management-delen.

behöver lägre genomströmning inte i sig utgöra något problem. Däremot rivaliserar denna professionella bedömning med de ekonomiska incitamentsstrukturer som finns inbyggda i ekonomistyrningen, man slits mellan det som står i bättre överensstämmelse med professionens ideal och etik och det som faktiskt belönas.

Till detta kommer att det inte bara är svårt att exakt ange vad som är ett bra mått på god utbildning eller vård, därutöver kan man mäta fel. Dessutom uppstår problemet att det som inte mäts – men som kan vara en väl så viktig del av verksamheten – inte finns i rullorna över utfört arbete. Här pekar Power dessutom ut ytterligare en konsekvens av NPM. De som utsätts för utvärderingarna anpassar sin verksamhet till det som mäts och det som är lätt att rapportera om med kvantifierade mått. Med andra ord blir måttstocken som verksamheten bedöms efter också styrande för vad verksamheten inriktas mot. Även detta kan komma i direkt konflikt med de professionella värderingar som läkare, lärare, domare, socialarbetare, med flera är utbildade till. Professionella normer får ge vika för utvärderingssystemens betygsättningskriterier (se t.ex. Hasselblad m.fl. 2008; Stenlås 2009; Hasselberg 2012). Det är mot denna bakgrund den dagsaktuella debatten som presenterades inledningsvis ska förstås. Att med enkla mått styra olika verksamheter på distans är ingen neutral verksamhet, utan handlar ytterst om vem som avgör vad som utgör väl utfört arbete. Sammanfattningsvis präglas NPM-reformer av perspektivet att de professionella bör styras, utvärderas och kontrolleras, både löpande och detaljerat. Det statsvetenskapligt intressanta problemet är dock att de nyss nämnda professionerna även kan betraktas som nyckeln för att förverkliga välfärdsstatens ambitiösa målsättningar, och därmed för att skapa legitimitet åt demokratins funktionssätt. Det rör sig alltså om en balansgång, och det står klart att det professionella kontraktet mellan staten och professionerna i den offentligt finansierade verksamheten har förändrats under decennier av NPM-reformer.

Att göra rätt – även när ingen ser på

Men varför väcker effekterna av styrmodellen omfattande kritik först nu? Kritiken har funnits tidigare, särskilt i den akademiska forskningen, men det är inte förrän nu – i den svenska kontexten – som NPMs baksidor även blivit en fråga i den allmänna debatten. Till exempel har rapporter om skolans kris, vårdskandaler m.m. medfört att väljarkåren blivit alltmer skeptisk till privatiseringar och vinster i välfärden bara under den senaste 10-årsperioden (Den nationella SOM-undersökningen 1986–2013, www.som.gu.se), vilket har satt sökljuset på delar av NPM. Vidare saknas det också belägg för att de enskilda NPM-reformerna minskar kostnader och lyckas förbättra effektiviteten, vilket är den typ av motiveringar som presenterats då reformerna infördes (Hood & Dixon 2015). Vad vi istället ser är exempelvis uppbyggandet av omfattande, och

centralt placerade, kontroll- och granskningsystem – verksamheter som dels kostar i sig själva, dels åsamkar administrativa kostnader för dem som ska kontrolleras (Lindgren 2014).

Avslutningsvis, även om man i forskningslitteraturen påpekar att *New Public Management* inte längre är "new", utan istället refererar till den som medelålders (Hood & Peters 2004) eller till och med saligen avsmnad (Dunleavy m.fl. 2006) kommer denna styrfilosofi ändå att påverka våra liv under lång tid framöver (Pollitt 2014; Hood & Peters 2004; Hasselbladh m.fl. 2008). Vår nuvarande regering har emellertid genom sina utspel i frågan pekat ut ett förändringsbehov, men det kommer att ta tid att vända utvecklingen. Vad vi förstår av Forssell och Ivarsson Westerbergs artikel är att vi kan räkna med att tilliten på arbetsplatserna kommer att fortsätta att sjunka och stressjukdomarna att öka. Blomqvist visar hur NPM nu påtagligt urholkat principen om universalism i den svenska välfärdsmodellen. Att återupprätta den, om någon vill göra det, kommer att ta tid, men det är nödvändigt för den som vill bygga en välfärdsstat som riktar sig till *alla* medborgare *samtidigt*. Garsten och Jacobsson visar i sin studie av arbetsmarknadsåtgärder hur NPM-logiken skapat egna klassificeringar av egenskaper hos medborgarna som avgör deras rättigheter till stöd, eller fråntar dem rätten till att få del av åtgärder. Det är en resa djupt ner i tillämpningen av ekonomistiskt tänkande som skapar sin egen verklighet. Ahlbäck Öberg, Bull, Hasselberg och Stenlås visar genom en systematisk analys hur de studerade NPM-reformerna bryter det s.k. professionella kontraktet mellan staten och professionerna, vilket resulterat i en avprofessionalisering av de studerade kårerna. Det man vinner i ökad kontroll och styrning riskerar man att förlora i de professionellas minskade beredvillighet att ta ett självständigt verksamhetsansvar under sådana villkor.

Widmalm argumenterar för att NPM är en del av ett mer omfattande ekonomistiskt tänkande som fått status som "övideologi". Det är först när vi kan blicka bortom detta rådande "paradigm" som vi kan gå vidare mot nya lösningar på de mest fundamentala problemen. Slutligen tas vi med till vad som kan betraktas som alla dessa observationers logiska konsekvens i Sundströms bidrag, som fokuserar på vad det skulle innebära mer generellt att släppa taget om idén om att ha enhetliga styrmodeller av det slag som mål- och resultatstyrningen utgör och i stället satsa på att utveckla styrmodeller som i större utsträckning utgår från att det råder tillitsfulla relationer mellan politiker och tjänstemän.

Det är först när vi blottlagt de underliggande antaganden som NPM vilar på som vi vet vad som kan vara värt att bevara, och framför allt, vad som bör tänkas nytt. Utifrån en sådan mer förutsättningslös utgångspunkt kan vi försöka lösa det som Jos och Tompkins beskriver som den offentliga verksamhetens "eviga problem att bevara karaktärsfasthet och omdömesförmåga", för att

understödda egenskaper och värderingar som gör att individer handlar ansvarsfullt – även när ingen ser på (Jos and Tompkins 2004: 256, 276).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av gransknings-samhället" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2013. "NPM på svenska" i Maciej Zaremba (red.), *Patientens pris: Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Stockholm: Weyler förlag.
- Ahrne, Göran, 1985. *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*. Arbetsrapport från projektet "Byråkrati och makt i krångelsverige". Stockholm: Sociologiska institutionen.
- Blomqvist, Paula, 2004. "The Choice Revolution. Privatization of Swedish Social Services in the 1990s", *Social Policy and Administration*, årg. 38, nr 2, s. 139–155.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo, 2000. *Välfärdens nya ansikte – Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- 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, s. 467–494.
- Ekonomistyrningsverket, 2015. *Rapport: Tidsserier, statens budget m.m. 2014*. ESV 2015:49.
- Granhölm, Arne, 1986. *Uppror i byråkratin – om dålig arbetsmiljö i den offentliga sektorn under 200 år*. Stockholm: Prisma.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hasselberg, Ylva, 2012. *Vetenskap som arbete: normer och arbetsorganisation i den kommodifierade vetenskapen*. Möklinta: Gidlund.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf Å. 2008. *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hood, Christopher, 1991. "A New Public Management of All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, Spring 1991.
- Hood, Christopher, 1996. "Exploring Variations in Public Management of the 1980s" i Bekke, Hans A. G. M. Perry, James L. & Toonen, Theo A. J. (red.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hood, Christopher & Peters, B. Guy, 2004. "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3, s. 267–282.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth, 2015. *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. New York: Oxford University Press.
- Ivarsson Westerberg, Anders, 2014. "NPM och den offentliga sektorn" i Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva och Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet – när Sverige förändrades*. Umeå: Boréa.
- Jos, Philip H. & Tompkins, Mark E., 2004. "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment", *Administration & Society*, July 36: 255–281.

- Lindgren, Lena, 2014. *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Löfven, Stefan, 2013. "Välfärdens yrken måste få sin frihet och statens åter", *DN-debatt*, 2013-11-15.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*. 2. uppl. Stockholm: Publica.
- Pollitt, Christopher, 2014. "Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference, Edinburgh", 2014-08-24 [<https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>, åtkomst 2015-10-21].
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011. *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Tredje utgåvan. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, 1999. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune, 1998. "Den komplexa staten", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Pressmeddelande från Finansdepartementet, 2014. "Ny styrning bortom New Public Management", 2014-10-23.
- Riksdagstryck*
- Socialdemokratiska partiet, 1989. *90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet*. Stockholm: Tidens förlag.
- Stenlås, Niklas, 2009. *Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier 1989–2009: en kunskapsöversikt*, rapport till ESO, nr 2009:4.
- Tarschys, Daniel, 1983. *Den offentliga revolutionen*. 2. uppl. Stockholm: Liber Förlag.
- Winblad, Ulrika, Isaksson, David & Bergman, Patrik, 2012. *Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård: en kartläggning av kunskapsläget*. Stockholm: Myndigheten för vårdanalys.