



Foto: Leo Jäbo

## Tom S. Karlsson

# Nu startar vi om NPM!

### I korthet

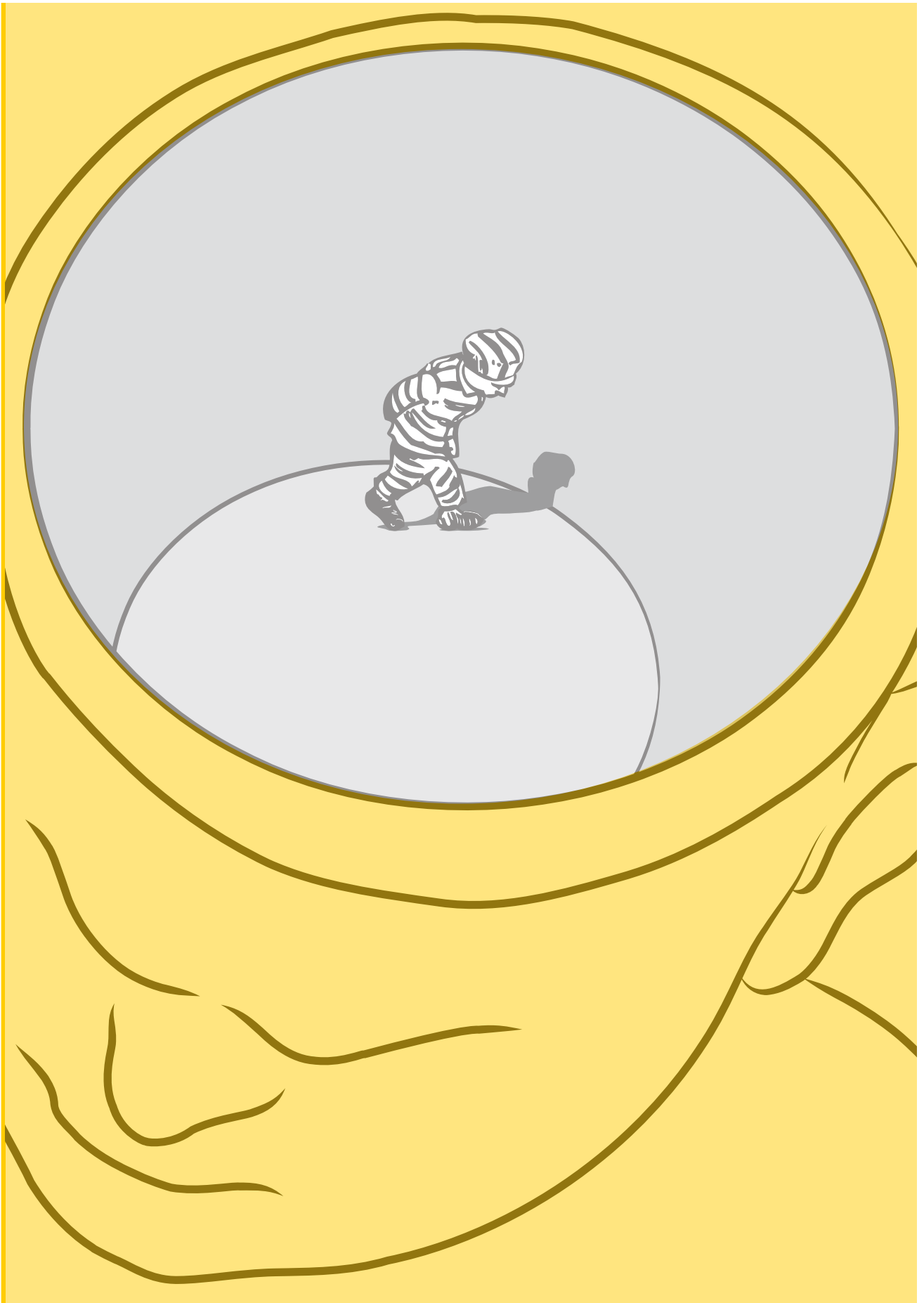
I organiseringen av offentlig sektor återkommer samma problem och samma lösningar om och om igen.

**De senaste åren har en högljudd** – och möjligen berättigad – kritik av styrningen i den offentliga sektorn kommit att ta plats i den allmänpolitiska debatten. Många känner sig stressade, kontrollerade och frustrerade över att verksamheter som bedrivs i offentlig regi inte är så bra som de skulle kunnat vara. Kritiken har på senare tid letat sig in i den nationella politiken, där krav på reformer och förändringar har resulterat i ett antal olika utredningar. Och många förändringar har föreslagits, men frågan är om de är så värst nya. Med den här artikeln vill jag måla upp en längre tidshorisont för att ge perspektiv och mana till reflektion kring hur vi ska se på utmaningar och lösningar när det kommer till styrningen av den offentliga sektorn. Vi verkar nämligen komma till samma slutsatser över tid.

Den här artikeln grundar sig i forskning om hur olika reformer i statsförvaltningen tagit sig uttryck under 1900-talet. Efter att ha gått igenom nästan 5 000 sidor av offentliga utredningar (4 893 sidor fördelat över 16 offentliga utredningar) om styrning och organisering av offentlig sektor från 1949 och framåt, har jag sett vissa mönster. En rad problem identifieras. Dessa problem är liknande över tid och speglar i mångt och mycket samma problem och utmaningar som diskuteras i dag. Till dessa föreslås en rad lösningar.

Men låt oss backa bandet. Vid mitten av 1970-talet fram till sent 1980-tal befann sig den svenska offentliga sektorn i en problematisk situation. Administrationen av välfärden hade vuxit sig både stor och omfattande i termer av antalet anställda och vilka som omfattades av den. Under de tidigare decennierna hade de sociala trygghetsförsäkringarna ökat kraftigt i antal, vilket medförde att mycket mer skulle koordineras, administreras och fördelas mellan många fler än tidigare.

I Decentraliseringsutredningen från 1978 konstaterades att tillväxten av antalet anställda tillsammans med ökande





De reformer som hade genomförts under 1980- och 90-talen hade resulterat i en offentlig sektor som led under den så kallade nyliberala agendan. Detaljstyrning och marknadsivering hade skapat trängda och ansträngda professioner”

komplexitet i myndigheters uppdrag hade resulterat i långsamma och byråkratiska verksamheter. Långsamheten kunde då spåras till ökad reglering och granskning i syfte att säkerställa likabehandling. De var inte ensamma om den analysen. Förvaltningsutredningen från 1979 diskuterade hur detaljstyrning och en ”granskning på marginalen” uppstått som en effekt av experimenten med så kallad programbudgetering, medan Verksledningskommittén från 1985 menade att brister i styrning och ledning kunde spåras till växande verksamheter och komplexare uppdrag.

Svaret på dessa utmaningar handlade om att skapa en bättre styrning och organisering. Många förslag handlade om att omforma verksamheterna genom decentralisering, delegering av makt och tillit till de professioner som utvecklats. Ledorden för reformerna skulle vara att lita på de professionellas kompetens och att inte göra saker för invecklade. En arbetsgrupp inom Förvaltningsutredningens sekretariat publicerade till och med en bok med den minnesvärda titeln *Krångla lagom!*, där författarna varnar för att en ökad reglering och styrning skulle kunna leda till att långsamma verksamheter blev ännu långsammare.

Flexibilitet, möjligheten att fokusera på specialområden samt matchning av kompetens och profession var det viktiga. Politiska beslut och anpassning till samhällsliga krav och förväntningar skulle vara vägledande, och lyhördhet inför medborgarens förväntningar och behov skulle också eftersträvas. Lösningarna handlade vid den här tidpunkten om att minska detaljreglering och ”granskning på marginalen” för att i stället skapa ett lokalt handlingsutrymme. Detta handlingsutrymme skulle omfatta relationerna både mellan politiker och myndigheter och mellan myndighetsledning och anställda.

Låt oss hoppa fram till sent 2000-tal. Situationen liknade den som rådde under sent 1970-tal, även om den inte var identisk. De reformer som hade genomförts under 1980- och 90-talen hade resulterat i en offentlig sektor som led under den så kallade nyliberala agendan. Detaljstyrning och marknadsivering hade skapat trängda och ansträngda professioner. Både E-delegationen från 2015 och Välfärdsutredningen från 2017 beskrev hur liberaliseringen som präglade 1990-talet hade gjort välfärdsuppdraget komplext och svårmanövrerat. Prestationsmätning och granskning hade medfört en kraftig ökning av administrativa arbetsuppgifter. Fler tjänstepersoner behövde nu ägna tid åt att dokumentera och följa upp vad som gjorts i stället för att kunna ägna sig åt kärnverksamheterna.

Tillitsdelegationen menade i sitt delbetänkande från 2017 att den administrativa bördan resulterat i en onödig kontroll



av verksamheterna. I Valfärdsutredningen hävdas till och med att en alltför detaljerad eller rigid kontroll av välfärdsarbetet kan skapa negativa effekter i möten mellan vård och patient. Problemet med den administrativa bördan är alltså att de professionellas handlingsutrymme inskränks och därmed försvårar förverkligandet av andra politiska beslut. Andra utredningar lyfte fram utmaningarna med att koordinera verksamheterna nu när fler aktörer skulle vara med och skapa välfärd. Det sades att uppdragets komplexitet vuxit och att styrning försvårats.

Lösningarna på de problem som nu uppmärksammades var att inte kontrollera mer än nödvändigt och att lita på det professionella omdöme som tjänstepersoner har. Värde skulle skapas i mötet mellan det offentliga och medborgaren. Tillitsdelegationen skrev i sitt slutbetänkande att en styrningsmodell bör skapas som leder till att inte mer kontroll än nödvändigt utförs. Valfärdsutredningen ansåg att den vägledande principen borde vara att medarbetare ges mer frihet att an-

	1950–1990	2000–2020
Problem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Granskning på marginalen</li> <li>• Detaljstyrning</li> <li>• Ökande komplexitet i uppdrag till följd av fler anställda och tjänster</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativ börda</li> <li>• Detaljreglering</li> <li>• Ökande komplexitet till följd av fler utförare</li> </ul>
Lösningar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krångla lagom</li> <li>• Intern decentralisering</li> <li>• Professionell kompetens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillit</li> <li>• Handlingsutrymme</li> <li>• Professionalism</li> </ul>

## Om författaren

**Tom S. Karlsson** är docent vid Förvaltningshögskolan på Göteborgs universitet. I sin forskning fokuserar han på managementtrender i offentlig sektor, ofta med ett historiskt anslag, och hur redovisning påverkar professioner. ■

vända sin professionella kompetens och etik. Handlingsutrymmet skulle alltså öka på lokal nivå. Samtidigt menade flera utredningar att även om tillit är centralt, kan kontroll och granskning inte helt elimineras. Den ska dock inte vara onödigt detaljerad och utgå mer från dialog än från kontroll. I en sådan styrning ska tjänstepersoners professionalism spela en större roll än vad den tidigare kommit att göra.

Poängen med den här genomgången är att visa hur lösningar på problem inom den offentliga sektorn varit lika över tid. Under det sena 1970-talet diskuterades problem med styrning på marginalen och en regelbaserad styrning, medan det i dag handlar om administrativ börda och detaljreglering. Komplexiteten består, tidigare som en effekt av att antalet anställda och omfattningen av det offentliga uppdraget ökade, i dag till följd av att flera olika organisationer – offentliga, ideella, privata – ska samsas på en (offentlig) marknad. Lösningarna har handlat om att reglera lagom och att decentralisera beslutsfattande genom att lita på tjänstepersoners professionella kompetens. I dag talas det i stället om tillit, ökat handlingsutrymme och att möjliggöra tjänstepersoners professionalism.

Vad betyder då allt detta? Hur kan det komma sig att vi återvänder till i stort sett samma problem och föreslår att de ska lösas genom samma typer av reformer? Ja, en möjlig slutsats är att det vi försöker göra när vi vill reformera den offentliga sektorn är att lösa så kallade eviga problem. Ett exempel på sådana problem är motsättningen mellan kvalitet och effektivitet. I en förvaltningskontext kanske dessa problem handlar om balansen mellan handlingsutrymme och reglering? Sten Heckscher antydde ungefär detta när han i Styrutredningen reflekterade över situationen och skrev att "problemen tycks [...] vara mer eller mindre permanenta" (SOU 2007:75 s. 12). Om det är så att problemen är permanenta – eller eviga – så är det kanske inte heller särskilt märkligt att vi kommer fram till samma typ av lösningar över tid? Tvärtom kanske det till och med visar att vi är konsekventa?

En annan fullt möjlig slutsats är att vårt minne är för kort och att vi inte ägnar tillräckligt mycket tid och kraft åt att fundera över den egna historien. Skulle detta vara fallet borde vi förvaltningsforskare bli bekymrade. Saknar vi förmåga att nå ut med våra kunskaper? Eller ännu värre: vet vi inte – eller vill vi inte veta – att situationerna liknar varandra så mycket som det verkar? Skulle detta vara fallet är vi dömda att upprepa oss. Den utländska litteraturen verkar peka i den riktningen. Till exempel beskriver Paul Light i boken *The tides of reform* hur den amerikanska debatten kring reformer ständigt återkommer till samma frågeställningar. Hans förklaring är att ingen verkar ha kunnat enas om när eller var den offent-

liga förvaltningen faktiskt fungerar. George Downs och Patrick Larkey resonerar kring detta i boken *The search for government efficiency* och kommer bland annat fram till att kunskapen om hur eller när den offentliga sektorn faktiskt gör något bra är relativt liten.

Kanske är vi oförmögna att bryta oss fria från föreställningar om hur den offentliga sektorn ska styras och organiseras även i Sverige? Det är många som nu ställer sitt hopp till reformer som ska gå bortom new public management. Men frågan är om vi kommer att lyckas med detta när de problem och lösningar som nu föreslås är så lika dem som föreslogs under 1970- och 80-talen. Kan eller bör vi vänta oss ett annorlunda resultat nu jämfört med det vi redan sett? Jag menar att de reformer som nu föreslås riskerar leda till att vi "startar om" new public management, inte att vi gör oss kvitt



Det är många som nu ställer sitt hopp till reformer som ska gå bortom new public management”

blir detta på en konkurrensutsatt marknad, där den som upphandlar inte har möjlighet att förutse alla eventualiteter som kan uppstå i komplexa uppdrag som välfärdstjänster. Granskning och kontroll kommer i sin tur att leda till ett behov av att dokumentera och följa upp verksamheter eller enskilda individer. Och så är processen i gång igen. Om det är på det viset sitter vi förmodligen och funderar över samma fenomen om tjugo år och undrar varför det inte blev som vi tänkte den här gången heller. ■

denna inriktning. Drivkraften mot utökat handlingsutrymme kommer nu, precis som under 1980- och 90-talen, att leda till en tillfällig respit i verksamheterna – en stund av lugn och ro innan behovet av granskning och utvärdering återigen aktualiseras.

I politiska organisationer är avståndet mellan dem som pratar och dem som gör något så pass långt att det alltid finns ett behov av att säkerställa att välfärden når den önskade kvaliteten. Särskilt markant

#### Litteratur

- Downs, G.W. & Larkey, P.D. (1986). *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. New York: Random House.
- Hillman, B., Annerberg, R. & Carlsson, S. (1978). *Krångla lagom! [en skrift från förvaltningsutredningen]*. Stockholm: Liber.
- Light, P.C. (1997). *The tides of reform: Making government work, 1945–1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SOU 2007:75. *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm.