

Två decennier med 'New Public Management'

– Succé eller fiasko?

AV ROLAND ALMQVIST

Public organizations have undergone major changes over the past few decades. The umbrella term used to characterize these changes in the style of public administration is 'New Public Management' (NPM). NPM is a cluster of ideas borrowed from the conceptual framework of private-sector administrative practice -- a multifarious concept, covering diverse ideas and theories about what the nature of public management and administration should be. One general conclusion of this article is that NPM cannot readily be described in terms of success or failure. Instead, it provides widely varying perspectives on, and interpretations of, NPM's practical impact. Based on the notion of NPM as a management doctrine, seven contradictory general observations are presented. Here, the conclusion is that in some cases the solution is to develop the theories and concepts, while in others the solution may, instead, involve developing the application and implementation of existing theories and concepts.

Ikon - företeelse som har stort värde som samlande symbol och som därför ofta visas fram (på bild eller på annat sätt).

Källa: *National Encyklopedin*

Offentliga organisationer har varit föremål för stora förändringar under de senaste decennierna. En del menar till och med att detta är något som ständigt på-

går i dessa organisationer (Edvardsson Stiwne, 1998). Ständigt pågående eller ej, vissa koncept och idéer i syfte att omorganisera offentliga organisationer har nog ansetts mer kontroversiella än andra och bidragit till heta debatter i massmedia och i olika ekonomiska debattfora. Andra kanske har passerat den stora allmänheten mer obemärkt förbi och snarare tilldragit ett intresse från indi-

vider som verkar på den offentliga arenan samt av nyfikna forskare. Under 1970-talet behandlades i stor utsträckning demokratifrågor (Johansson et al., 1994). Demokratiutredningen, som lade fram sitt slutbetänkande 1975, kommer kanske många ihåg. För internt bruk fanns också programbudgetering med, och det betonades att en kompetent ekonom i huvudsak skulle vara en god planerare (Solli, 1999). Tio år senare, under 1980-talet, var det decentralisering som stod i fokus i offentligt organiserande. Demokratiargumentet (decentralisering skulle innebära ett närmande mellan organisation, politiker och medborgare) följde med från det föregående decenniet, men fick nu konkurrens av bland annat målstyrning och företagsisering (ibid.). Sökarljuset riktades i stor utsträckning mot näringslivet som blev en förebild i flera avseenden (Brorström 1997, Gherardi och Lippi 1998). Under förra decenniet har konkurrensutsättningens vara eller inte vara debatterats intensivt. Debatten har stundtals varit het liksom kampen mellan privata intressenter och egen regi om utförandet av den tidigare offentliga servicen. Olika organisatoriska modeller med beställar- och utförarenheter samt resultatenheter har prövats i både kommuner och landsting. Vidare har målstyrningsdoktrinen fått ett ordentligt genomslag – åtminstone på idéplanet (Rombach, 1991).

Samlingsnamnet för de förändringar som skett i offentlig sektor de senaste två årtiondena är New Public Management (NPM). Som koncept bär NPM ett kluster av idéer som är lånade från näringslivet (Power, 1997), och vi

har kunnat tyda en tendens till att offentlig sektor ser andra etablerade institutioner som förebilder; till exempel institutionen Marknaden eller institutionen Företaget (Brunsson, 1992 och 1998). NPM är dock inte ett teoretiskt sammanhängande koncept. Däremot är det ett samlingskoncept som dels rymmer ett antal föreställningar om vad som bör känneteckna offentlig förvaltning och ledning, dels innehåller ett antal iakttagelser av 'nya' organisatoriska och ledningsmässiga förhållanden i offentlig sektor (Klausen, 1996). Sålunda kan vi argumentera för att NPM inte i första hand är en produkt skapad av praktiker¹, utan snarare en uppfinning av forskare (se Solli, 2004) som har fastställt de programmatiska aspekter som ska inkluderas i NPM. Hur dessa programmatiska aspekter påverkar offentliga organisationers styrpraktiker och administrativa rutiner är en fråga om ingående analyser av den teknologiska nivån. I min forskning har jag studerat såväl programmatiska som teknologiska aspekter av NPM. Den övergripande forskningsfrågan som behandlats gäller hur programmatiska aspekter av NPM har transformerats till teknologiska aspekter och hur vi kan förstå effekterna av denna transformation – eller på enklare svenska: NPMs inverkan i offentliga organisationers styrpraktiker. På djupet har tre stycken av NPMs 'ikoner' – konkurrensutsättning, kontraktstyrning och kontroll² – studerats. Nedan presenteras några övergripande observationer från dessa studier av NPM.

Sju stycken övergripande observationer av New Public Management

Christopher Hood skrev 1995 en uppmärksammas artikel med titeln "The New Public Management in the 1980s: variations on a theme". I artikeln beskrivs på makro-nivån bland annat hur effekterna av NPM på intet sätt är entydiga, utan att de snarare varierar mellan olika länder beroende på de förutsättningar som råder. Efter att ha studerat NPM under lång tid vill jag hävda att detsamma gäller på mikro-nivån; ja rentav i en och samma organisation. Effekterna i organisationen av de olika NPM-inspirerade program som har studerats varierar på en rad olika sätt. Inte bara i olika delar och nivåer av organisationen utan också i relation till de intentioner och förändringsambitioner som legat bakom dem.

Om vi tar utgångspunkten i konceptet NPM som det är utformat som management-doktrin kan sju övergripande observationer utifrån min forskning konstateras.

- 1) För det första kan konstateras att ibland har vissa delar av NPM påverkat det praktiska fältet på det sätt som konceptet stipulerar.
- 2) För det andra kan konstateras att ofta har det inte alls utfallit på det sättet.
- 3) För det tredje tycks det vara så att ibland har det på ytan sett ut som om konceptet påverkat

praktiken ändamålsenligt, men vid mer djupgående studium tycks tendensen snarare vara att man fortsätter som tidigare och 'kör på i gamla hjulspår'.

- 4) För det fjärde tycks det som om konceptet ibland har genomförts och påverkat praktiken på ett sätt som snarare förstärkt sådana egenskaper som man i och med implementeringen avsåg att minska eller komma bort ifrån.
- 5) För det femte har det inträffat att delar av konceptet - i formen av olika organisatoriska program som Stockholms stads Konkurrensprogram eller stadsdelsnämndsreform - har givit motsägelsefulla eller 'dubbla' budskap på det praktiska fältet.
- 6) För det sjätte kan konstateras att ibland tycks det som om den förändring som eftersträvats i samband med introducerandet av konceptet i praktiken gått för långt. Vi skulle kunna tala i termer av en slags 'förändringsöverdrift'.
- 7) För det sjunde kan slutligen konstateras att konceptet ibland haft en inverkan på praktiken som kanske inte direkt var väntat, men som ändå upplevts som positivt.

Nedan utvecklas och reflekteras över dessa övergripande observationer. En rad olika spår för framtida forskning diskuteras också.

När det fungerar som det var tänkt att fungera

Det inträffar att idéer, teorier eller modeller på det programmatiska planet också i praktiken fungerar som det är tänkt. Således har vissa delar av NPM påverkat det praktiska fältet på ett sätt som konceptet stipulerar. Som exempel kan nämnas de kostnadsbesparingar som uppstod som en effekt av konkurrensutsättningen (med det tillhörande konkurrensshotet) av Stockholms stads äldreomsorg. Enheter inom Stockholms stads äldreomsorg som blev utsatta för direkt konkurrens och anbudsupphandling genomdrev besparingar i storleksordningen 12 % (Högberg, 1996). Men intressant är att även de enheter som var 'hotade' av att eventuellt utsättas för konkurrens i framtiden genomdrev besparingar i storleksordningen 4 - 6 %. Detta är en effekt som, med stöd i marknadsteorier (se exempelvis Baumol et al., 1988; Dodgson och Topham, 1988; Sorensen, 1993; Uttley, 1993), mycket tydligt lyfts fram inom konceptet NPM.

Men det är också viktigt att poängtera att dessa forskningsresultat är frukten av studier av Stockholms stads allra första strategi för konkurrensutsättning inom äldreomsorgen. Det som hänt efter detta är att staden lanserat både den andra (Upphandling '96) och den tredje strategin (Policy för upphandling, valfrihet och konkurrens) för konkurrensutsättning inom äldreomsorgen. Utvärderingar av dessa strategier och program har sedermera genomförts (PLS, 2001). Värt att reflektera över är att vid

en jämförelse mellan mina (och mina forskarkollegers) utvärderingar och dessa senare utvärderingar tycks det som om besparingseffekten från den första omgången av konkurrensutsättning har en tendens att klinga av. Detta gäller även konkurrensshotets effekt. Kanske ska detta tolkas så att de huvudsakliga besparingseffekter av konkurrensutsättning som lyfts fram i teorin, i praktiken får sin största effekt första gången konkurrensutsättning införs. Det är då som organisationen förbereder sig för den kommande konkurrensituationen och hypotetiskt sett måhända effektiviserar maximalt. Därmed skulle det inte finnas samma utrymme att pressa kostnaderna i senare anbudsupphandlingar förutsatt att man samtidigt vill bibehålla kvaliteten i verksamheten. Av de tre huvudsakliga effekter av konkurrensutsättning som vi då identifierat, skulle i sådana fall två av de dem (besparingar genom direkt anbudsupphandling respektive genom konkurrensshotet) redan vara förbrukade vid förnyad anbudsupphandling eller vid införandet av ytterligare en konkurrensstrategi. Kvar blir då endast den tredje identifierade effekten: Den oro som uppstår bland personalen. Detta är en hypotetisk risk som kan vara värd att beakta för organisationer som 'tar pauser' i sin konkurrensutsättning för att senare införa nya konkurrensstrategier. Dessutom är det en aspekt värd att formulera som forskningsfråga för framtiden: kan det vara så att konkurrensutsättning - förutsatt att den genomförs på ett genomtänkt sätt - är en bra strategi under en begränsad period och då möjliggör effektiviseringar

för organisationen, men som organisationen senare bör släppa för att ersätta med någon annan mer lämplig strategi och metod för verksamhetsutveckling?

En annan aspekt värd att reflektera över i detta sammanhang är risken för att marknaden blir mindre efter en viss tid med konkurrensutsättning. Trenden idag är nämligen färre och större aktörer på marknaden för äldreomsorg (åtminstone vad gäller marknaden i Stockholm). Under ett samtal med en beställare inom Stockholms stad för en tid sedan i samband med en pågående forskningsstudie, beskrevs hur "de små blir uppköpta av de stora". Bland annat är det - förtäljde beställaren - de stora upphandlingsobjekten (exempelvis ett helt sjukhem) som styr mot färre aktörer på marknaden. Hur mindre marknader med större aktörer påverkar graden av konkurrens samt möjligheter att genomdriva besparingar och effektiviseringar inom social service är också intressanta frågor för framtida forskning.

Ytterligare aspekter som är intressanta för framtida forskning om konkurrensutsättning är värdet av klara och tydliga signaler, samt stöd från ledningen, när en konkurrensutsättningsstrategi ska introduceras. Även att den egna organisationen ges tillräckligt med tid att förbereda sig inför den kommande förändringen är av stor vikt. Detta är kritiska faktorer för den oro som uppstår bland stor del av personalen i samband med införande av konkurrensutsättning och som det kan antas påverkar exempelvis organisationens prestationsnivå och kostnader på en rad olika sätt.

När det inte fungerar som det var tänkt att fungera

I mina forskningsresultat illustreras också tillfällen då idéerna bakom NPM som management-doktrin inte alls får den praktiska förankring som det var tänkt. Som exempel på aspekter där det i praktiken varit svårt att på det organisatoriska fältet leva upp till vad NPM som koncept stipulerar kan nämnas de två centrala komponenterna i den rationella styrningsfilosofin: det förespråkade perspektivet på effekterna av verksamheten (*vad* som ska uppnås) samt mätbarheten i formulerade mål och indikatorer (se till exempel Drucker, 1954; Frenckner, 1989; Audit Commission, 1993; Burns et al., 1994; Walsh, 1995; Bowerman, 1998; Bailey, 1999). Vare sig *kontraktet* som styrverktyg eller den *målstyrningsmodell* som Stockholms stad införde i samband med implementeringen av stadsdelsnämndsreformer levde upp till vad NPM som koncept förespråkar i dessa avseenden. Vid analys av kvalitetskriterier i kontrakt som tecknats med utförare av stadens äldreomsorg visade det sig att dessa snarare var formulerade på ett sätt som fokuserade på processer (*hur* saker och ting ska uppnås). De var dessutom formulerade på ett allmänt och icke mät- eller uppföljningsbart sätt, vilket gör det svårt att använda dessa kontrakt som managementverktyg i syfte att följa upp hur kvaliteten utvecklats i de verksamheter som blivit utkontrakterade. Analysen av målstyrningsmodellen som introducerades i samband med stadsdelsnämndsreformen visar ungefär

samma resultat. Även här var målen i huvudsak formulerade på ett sätt som fokuserar på processer samt formulerade på ett allmänt och icke mät- eller uppföljningsbart sätt. Därför är det lätt att komma till slutsatsen att den rationella styrning som målstyrningsdoktrinen förespråkar inte har realiserats i praktiken. Detta skulle också kunna vara en förklaring till att de förväntade decentraliseringseffekterna av stadsdelsnämndsreformen (bättre effektivitet, motivation och kompetensutnyttjande, se till exempel Simon, 1961, Schmandt, 1972, Mintzberg, 1983) uteblev.

Att förändringsstrategier inte faller ut i enlighet med intentionerna är dock inte något som nödvändigtvis ska ses som särskilt förvånande enligt framstående organisations- och strategiforskning. Det finns forskning som bland annat har gjort oss uppmärksamma på att organisationsförändringar eller organisationsreformer sällan får de förväntade effekterna (March och Olsen, 1983). Vidare att vad man säger sig göra samt fattar beslut om och vad man sedan verkligen gör inte nödvändigtvis behöver vara sammanlänkande i en logisk kedja som leder till att beslutet implementeras (Brunsson, 1989 och 2003). Annan strategiforskning har också visat att det historiskt sett dragits en skarp gräns mellan strategiers innehåll och själva strategiprocessen, och att strategiarbetet i huvudsak behandlats som en intentionell verksamhet där implementeringen av förändringsstrategier inte ses som något problematiskt. Problemet med ett sådant rationellt

synsätt är, enligt denna forsknings-tradition, att ingen hänsyn tas till organisationers interna förhållanden eller till det strategiska arbetets processuella dimensioner (Pettigrew, 1992; Pettigrew och Whipp, 1993). Med andra ord, att införa förändringar i organisationer är mer komplext än att bara formulera en strategi eller ett program, för att sedan förutsätta att organisation kommer att fungera som strategin eller programmet stipulerar. Den organisatoriska verkligheten är mer komplex än så och strategiska intentioner kan inte på ett självklart sätt implementeras (Ericson, 1999).

När det trots allt körs på i 'gamla hjulspår'

Ibland kan det också vara så att det på ytan ser det ut som om stora förändringar i enlighet med ett program eller en modell har genomförts. En skrapning på ytan visar emellertid att verksamhet och processer i organisationen snarare fortsätter som tidigare och att några förändringar i egentlig mening inte har kommit till stånd. Ett exempel på detta kan lyftas fram i samband med introducerandet av stadens stadsdelsnämndsreform. Genom policydokument och programbeskrivningar skapades en formell version i vilken Stockholms stad skulle förvandlas till en mer decentraliserad organisation. Idén var bland annat att stadshuset på ett tydligare sätt skulle målstyra stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna förväntades dessutom att organisera sig utifrån ett horisontellt perspektiv och

anamma ett flödes- eller processtänkande i sina verksamheter. Men, istället berättade flera stadsdelsdirektörer under intervjuer om hur styrningen från stadshuset fortsatte på "traditionellt vis" i "stuprörstänkande" eller som en stadsdelsdirektör uttryckte det "man styr som om stadsdelsnämndsreformen inte fanns och går på i samma hjulspår".

En fråga i detta sammanhang som också kan ställas är hur mycket som egentligen förändrades i samband med att staden lade ut sina verksamheter på entreprenad och började styra dessa verksamheter genom kontraktet. Kan vi verkligen tala i termer av ett paradigmskifte från 'Management by Hierarchy' till 'Management by Contract' (Burns et al., 1994)? Självfallet blev det en förändring på så sätt att vissa av anbudsupphandlingarna vanns av externa anbudsgivare och att verksamheten därmed rent formellt började drivas i privat regi. Men samtidigt togs den befintliga personalen över av de privata utförarna. Ett rimligt antagande är att de då också på köpet fick överta denna personals övertygelse om hur verksamheten ska drivas samt deras omdömen och förhållningssätt till vad som är en bra kvalitet. Efter ingående analyser av upphandlingsdokumenten är också en rimlig tolkning att beställaren (i det här fallet Stockholms stad) haft ett synsätt på relationen mellan beställaren och utföraren som går ut på att parterna i och med kontraktet har ingått ett nära samarbete. I detta synsätt betonas behovet av ömsesidigt förtroende och etablerandet av långsiktiga relationer. Synsättet handlar också om

att försöka koppla den externa utföraren till klientens organisation och ha ett förhållningssätt till denne som påminner om relationen till övriga anställda i klientens organisation. En ytterligare tolkning i denna analys handlar om att de studerade upphandlingsdokumenten visar på ett synsätt på kontraktrelationer som förutsätter att dessa relationer måste vara uppbyggda kring ett förtroende som vilar på gemensamma värderingar. Tolkningen går ut på att Stockholms stad som beställare haft ett synsätt i vilket gemensamma värderingar och gemensam syn på vad som ska uträttas är viktigare egenskaper i syfte att få verksamheten dit man vill, snarare än att försöka styra utförarna med sofistikerade mät- och uppföljningssystem.

Sammanfattningsvis kan således sägas att om kommunala beställare försöker stärka relationen med externa parter genom att koppla dem till den kommunala organisationen i fråga, och därmed ha ett förhållande till dem som påminner om relationen till övriga anställda, samt om egenskaper som förtroende och gemensamma värderingar premieras, så blir slutsatsen att utformningen av styrningen inte ändrats särskilt mycket genom kontraktet. Det tycks istället som om man har fortsatt genom kontraktet att styra verksamheten ungefär på samma sätt som man gjorde innan verksamheten anbudsupphandlades. På så sätt kan man säga att den hierarkiska styrningen har fortsatt även efter införandet av konkurrensutsättning: fast nu genom kontraktet (se till exempel Stinchcombe, 1990).³

Denna forskning om kontraktsstyrning lämnar flera relevanta spår för vidare forskning. För det första vore det intressant att i framtiden undersöka utvecklingen av fenomenet 'Management by Contract' då mina studier trots allt avser den första omgången av anbuds-upphandling av äldreomsorg i Stockholms stad. Ett annat intressant spår för vidare forskning är vad som händer vid en eventuell konflikt om kvaliteten i verksamheten mellan beställar- och utförarparterna. Går man tillbaka till kontraktet då?; hur skulle det i sådana fall kunna stödja parterna i deras argumentation?; löser man situationen på något annat sätt?; hur skulle förtroendet påverkas i en sådan situation?; är bland annat exempel på forskningsfrågor som skulle kunna ställas i en sådan studie.

När fel egenskaper förstärks

Ibland tycks det dessutom som om den planerade förändringen har genomförts på ett sätt som snarare förstärker sådana organisatoriska egenskaper som man egentligen avsåg att minska eller komma bort ifrån. Som nämnts tidigare kom den målstyrningsmodell som implementerades i samband med stadens stadsdelsnämndsreform ej att verka i enlighet med den rationella styrning som NPM eller målstyrningsdoktrinen förespråkar: med fokus på mätbara effektmål. Istället för ett ökat fokus i styrningen på effekter av verksamheten, framkom en tendens över

tiden till ett ökande fokus på processer. Dessutom, istället för mer mät- och uppföljningsbarhet i styrprocessen, framkom en tendens över tiden till ett ökat antal allmänt hållna mål och samtidigt ett minskat antal mät- och uppföljningsbara mål. Detta är således en utveckling som går stick i stäv med vad som förväntades av den implementerade målstyrningsmodellen. Effekterna av att målstyrningsmodellen fick denna utformning utföll också tvärt emot intentionerna. Som exempel kan nämnas att den bristande målstyrningsmodellen medförde begränsningar i det centrala styrsystemet för uppföljning av specifika verksamhetsfrågor och för jämförelser mellan olika stadsdelsnämnder. Här framkom också under intervjuer att detaljstyrningen ökade på grund av detta. Istället för en tydlig central målstyrning utvecklades således något som kan liknas vid detaljstyrning från den centrala ledningen i stadshuset.

En annan observation i samband med stadsdelsnämndsreformen är att effekterna av den decentralisering som genomfördes - bland annat upplevelsen av handlingsfrihet och ökade befogenheter - stannade hos stadsdelsdirektörer och programchefer. Empirin i studien indikerar i viss mån att detta kan ha skett på enhetschefernas bekostnad, det vill säga att enhetscheferna upplevt att deras befogenheter minskat sedan stadsdelsnämndsreformens införande. Med andra ord, det tycks ha förekommit en viss centralisering lokalt i flera stadsdelsförvaltningar vilket sannolikt inte var någon ambition med reformen.

När programmen ger dubbla budskap

Ofta är det så att olika program och förändringsambitioner gör den organisatoriska verkligheten oerhört komplex, till exempel genom att lösningen för ett program lätt blir ett problem för ett annat program (Rose och Miller, 1992). En övergripande observation som berör denna tes, är att det då och då inträffar att olika organisatoriska program (i det här fallet i form av Konkurrensprogrammet och stadsdelsnämndsreformen) kan te sig motsägelsefulla på det praktiska fältet. I samband med stadsdelsnämndsreformen var ambitionen att decentralisera så mycket som möjligt av handlingsfrihet och beslutsbefogenheter till den lokala nivå, det vill säga till stadsdelsnämnderna. Rent teoretiskt betyder det att stadsdelsnämnderna själva skulle ha det yttersta ansvaret för resursfördelning av medel (påsen med pengar) samt vilka metoder för verksamhetsutveckling som skulle användas. Likväl gavs inte friheten till stadsdelsnämnderna att själva avgöra och besluta om huruvida anbudsupphandling av verksamheten i konkurrens skulle kunna vara en bland många andra möjliga metoder för att få en effektivare verksamhet. Det kan argumenteras för att detta borde ha fallit inom deras ansvarsområde ifall idén om decentralisering och frihet för den operativa nivån ska fullföljas. Direktiven som gavs från stadshuset var istället att anbudsupphandling av verksamheten i konkurrens är ett 'måste', och krav ställdes på att handlingsplaner för

konkurrensutsättning formulerades och avrapporterades till den centrala ledningen. Det som kan tyckas motsägelsefullt i dessa styr signaler är att å ena sidan signaleras lokal handlings- och operationell frihet, men å andra sidan ökas samtidigt de centrala besluten och kontrollen över aspekter vars ansvarsområden borde ligga lokalt om ambitionen är att idén med decentralisering ska fullföljas (c.f. Bowerman, 1998).

Även inom ramen för ett och samma program kan det bli så att dubbla signaler sänds ut i organisationen. Under intervjuer med enhetschefer i samband med Konkurrensprogrammets införande framkom att i vissa fall tolkade enhetscheferna syftet med Konkurrensprogrammet som att detta handlade om att privatisera äldreomsorgen i Stockholms stad. Dessa enhetschefers motivation att formulera ett egen regi-anbud var måttlig då de ansåg att det redan var förutbestämt att deras enhet skulle förlora anbudsupphandlingen till ett privat alternativ.⁴ Andra enhetschefer upplevde istället att detta i första hand hade med konkurrensutsättning att göra och att samtliga aktörer på marknaden (inklusive egen regi) konkurrerade på lika villkor och hade samma chans att vinna anbudsupphandlingen. Intrycket under intervjuerna var också att motivationen hos dessa enhetschefer att formulera egen regi-anbud var högre.

När förändringen blir överdriven

En sjätte övergripande observation är att ibland går förändringen i praktiken för långt och utifrån ett styrningperspektiv tenderar att slå över i negativa effekter. Ett exempel är att i samband med stadsdelsnämndsreformen decentraliserade den centrala ledningsnivån aspekter som borde ha legat kvar inom den centrala ledningens ansvarsområde. Tolkningen går ut på att den centrala ledningen decentraliserade även ansvaret för verksamhetsuppföljningen i organisationen genom sitt starka fokus på i första hand budgetfrågor. Det blev i den konstruktion som angavs (medvetet eller omedvetet) inte så mycket utrymme över i det centrala styrsystemet för uppföljning av specifika verksamhetsfrågor. Istället konstaterades en hel del lokalt konstruerade varianter av verksamhetsuppföljning i de olika stadsdelsnämnderna. Under intervjuerna med stadsdelsdirektörerna uttrycktes detta bland annat som att ledningen "upptäckt att de släppt för mycket" eller att borgarråden "tappat litet av sin forna plattform". Utsagor om effekter i form av detaljstyrning från stadshuset förekom också ofta i intervjuerna. Här skulle vi kunna tala i termer av att decentraliseringen i praktiken överdrevs genom att den centrala ledningen decentraliserade ansvarsområden som den själv borde ha tagit hand om i syfte att kunna styra verksamheten.

När oväntade, men ändå positiva, effekter uppstår

En sista övergripande observation är att ibland tycks det som om förändringsambitioner och olika organisatoriska program för med sig effekter som inte direkt är väntade men som ändå upplevs som positiva. Som tidigare konstaterats kom aldrig själva kontraktet som styrverktyg att formas som NPM som koncept stipulerar. Men själva anbudsupphandlingarna förde ändå med sig positiva effekter för flera av de enheter inom egen regi som var involverade i dem. Ett exempel är att när införandet av anbudskonkurrens i Stockholms stad diskuterades under intervjuerna med enhetscheferna var attityderna och åsikterna delade huruvida detta var en bra eller dålig företeelse för kommunal verksamhet (cirka hälften av enhetscheferna hade en positiv inställning och ca hälften hade en negativ inställning till Stockholm stads konkurrensprogram). På frågan vad som var att föredra i framtiden svarade emellertid en klar majoritet att äldreomsorgen bör bedrivas i kommunal regi. Men det som kan förefalla oväntat är att överlag var dessa intervjupersoner för den skull inte negativt inställda till anbudsupphandlingen som sådan. Under intervjuerna lovordades istället ofta själva processen för upphandling av verksamheten. Egen regis utförare som var involverade i anbudsupphandling menade att det var oerhört nyttigt att tvingas sätta sig ned och börja försöka med att beskriva sin verksamhet "på papper".

Något de inte var vana vid. Detta krävde i sin tur att de blev tvungna att dels analysera kostnadsstrukturen i verksamheten och dels försöka se över och konkretisera såväl kvalitetsmål och -metoder som rutiner i arbetsprocesserna, eller som en enhetschef sa "...att analysera vad vi faktiskt gör och vända ut och in på varenda detalj". För många chefer på utförarsidan utvecklades detta till en reflektionsnivå i vilken man började se tämligen kritiskt på sin egen verksamhet. Så småningom började man istället se möjliga "nya sätt" att driva sin verksamhet och upphandlingsprocessen hade på så sätt bidragit till ett nytänkande avseende verksamheten samt ett bra tillfälle att få "pröva de nya idéerna", som en av intervjupersonerna uttryckte sig. Ur detta kom bland annat ett nytt kvalitetstänkande enligt vissa enhetschefer. I dessa processer lyfte många intervjupersoner också fram vikten av att göra den övriga personalen delaktig vilket fick effekten att kreativitetsnivån ökade ytterligare i verksamheten. Personalen blev "mer villiga att komma med idéer", som en enhetschef beskrev det. Många menade att detta inte bara främjar kreativiteten utan också kompetensen om den egna verksamheten. Någon form av kompetens- och verksamhetsutveckling, utöver ökad kompetens om anbudsupphandling, påstås således ha kommit till stånd.

Många ansåg också att någon konkurrensutsättning överhuvudtaget inte är nödvändig för att få till stånd det reflekterande över verksamheten som beskrevs ovan. De framhävde själva an-

budsprocessen som startskottet för ett kalkylerande, reflekterande, formulerande och förhandlande om verksamheten som är anledningen till att nya idéer om hur verksamheten ska drivas förs fram i ljuset. Vissa exempel lyftes också fram under intervjuerna som exempelvis de dåvarande socialdistrikt som fortsatte med en slags intern anbudsupphandling trots att det beslutats om en paus i stadens konkurrensprogram i väntan på en utvärdering av det.

När är det fel på teorin och när är det fel i tillämpningen?

I vilken grad kan organisationen med dess ledning och medarbetare påverka någon av de beskrivna effekterna ovan? Denna övergripande fråga är förstås beroende av vilka möjliga förklaringar vi kan finna till att förväntade effekter av en organisationsförändring inte helt uppfylls, förstärker fel egenskaper, ger dubbla budskap eller blir överdriven.

En möjlig förklaring på ett övergripande plan är att det helt enkelt är något fel på teorin eller konceptet: det vill säga felet ligger på NPMs programmatiska nivån. Det kan tänkas att det som teorin eller konceptet stipulerar rent praktiskt utgör alltför långtgående krav. En hypotes värd att lyfta fram är att det kan vara så att NPM som koncept ställer alltför långtgående krav vad gäller operationalisering och förespråkade fokus i styrningen av social service. Vare sig styrningen via kontrakt eller

styrningen via mål blev utformad på ett mätbart sätt med fokus på verksamhetens effekter. Kanhända är detta heller inte möjligt, det vill säga styrningen inom social service kommer inte att kunna utformas med mätbara effektmål. Detta på grund av det helt enkelt inte fungerar i praktiken (jämför Domberger's, [1998] diskussion om "non-contractability of quality"). Om denna förklaring är rimlig är det knappast möjligt för offentliga organisationer att i praktiken påverka styrningen i den riktning som konceptet förespråkar. Snarare tycks det vara så att trenden blir ett ökande fokus på processer i styrprocessen av social service. En rimlig slutsats är då att det är teorin eller konceptet, snarare än tillämpningen och teknologierna, som bör modifieras.

Andra typer av förklaringar kan istället hänföras till fel i själva tillämpningen av teorin eller konceptet: det vill säga felet ligger snarare på den teknologiska nivån. Ett exempel är det jag valt att kalla "systemfel" och som uppkom i samband med stadsdelsnämndsreformen: Den centrala organisatoriska strukturen anpassades inte efter den stora strukturella förändringen lokalt på stadsdelsnämnds-nivå. Istället förblev den centrala organisationen intakt vilket medförde att central ledning fortsatte att styra som man gjort innan stadsdelsnämndsreformen, det vill säga utifrån ett 'stuprörsperspektiv' på organisationen. En tolkning är att en effekt av detta blev en ingående detaljstyrning från central ledning. Ett annat exempel är när de organisatoriska programmen tillämpas parallellt på ett sätt som gör att de ger 'dubbla

budskap' i organisationen. Att ge signaler om stor lokal handlingsfrihet samtidigt som man från central ledning 'tvingar' lokala enheter att konkurrensutsätta verksamheten är inget teorifel, snarare ett tillämpningsfel. Det kanske tydligaste exemplet när det gäller fel i tillämpningen är ledningens decentralisering av ansvaret för verksamhetsuppföljning i samband med stadsdelsnämndsreformen. Effekten blev en utebliven verksamhetsuppföljning från central ledning och istället en hel del lokalt konstruerade varianter av verksamhetsuppföljning bland stadsdelsnämnderna. Detta försvårade självklart jämförelser mellan olika stadsdelsnämnder och bidrog också till att stadshuset i sin avsaknad av ett centralt uppföljningssystem av verksamheten började detaljstyra från stadshuset. Som ett sista exempel på fel i tillämpningen kan nämnas den observerade bristen på decentralisering lokalt, det vill säga inom stadsdelsnämnderna. Som tidigare nämnts stannade effekterna av den decentralisering som genomfördes – bland annat upplevelsen av handlingsfrihet och ökade befogenheter – hos stadsdelsdirektörer och programchefer. I vissa fall synes detta också ha skett på enhetschefernas bekostnad. Detta gör att vi i dessa fall kan tala i termer av lokal centralisering vilket sannolikt inte var en ambition med SDN-reformen.

Om vi anser det rimligt att förstå exemplena ovan som fel i tillämpning, kan vi också konstatera att det borde vara möjligt för organisationen att påverka eller göra någonting åt dem om viljan finns: vad gäller det så kallade

'systemfelet', är det sannolikt möjligt att i praktiken anpassa den centrala organisatoriska strukturen till den strukturella förändringen lokalt och på så sätt anpassa den centrala styrprocessen till den nya lokala strukturen; vad gäller tillämpning av de parallella organisatoriska programmen på ett sätt som gör att de ger 'dubbla budskap' i organisationen, skulle en åtgärd helt enkelt kunna vara att ledningen överlåter på stadsdelsnämnderna att besluta huruvida de vill konkurrensutsätta sin verksamhet eller inte; att konstruera ett centralt uppföljningssystem för verksamheten bör inte vara en praktisk omöjlighet, även om det tycks vara en stor utmaning; att decentralisera fullt ut, det vill säga ända ned till enhetsnivå i organisationen, bör inte heller vara en helt omöjlig uppgift i praktiken.

Slutligen, de oväntade, men ändå positiva, effekterna av en organisationsförändring som observerats är förstås svåra att resonera kring i termer teorifel eller tillämpningsfel. Snarare bör de förstås som att teorin eller NPM som koncept i dessa avseende är ofullständig och behöver utvecklas.

Om vi gör ett försök att sammanfatta diskussionen ovan kan vi se att den programmatiska såväl som den teknologiska nivån uppvisar brister. I vissa fall handlar det om att teorierna och koncepten behöver utvecklas, vilket är en framtida utmaning för forskningen. I andra fall handlar det istället om att utveckla tillämpningen och genomförandet av redan befintliga teorier och koncept, vilket är en framtida utmaning för reformivrare och praktiker inom kommunal organisation och verksamhet.

Några avslutande ord

De sju övergripande observationer som presenterats här belyser att det efter drygt 20 år med NPM är svårt att tala om detta koncept i termer av succé eller misslyckande: vissa delar i de NPM-inspirerade programmen som Stockholms stad har introducerat visade sig falla ut på ett sätt som sammanföll med intentionerna eller med idéerna bakom konceptet, samtidigt som andra delar visade sig falla ut på ett sätt som det ej var tänkt från början. Efter flera års forskning av NPM har det empiriska fältet visat exempel på dels när programmen fått den effekt som förväntades och där vi kanske kan tala i termer av framgång. Men det har också visat på de osäkerheter, tvetydigheter, konflikter och paradoxer som kan uppstå i transformationen av NPM (eller delar av konceptet) till det praktiska fältet (jämför Olsen et al., 1998). Där finns hela smörgåsbordet av effekter som pekar åt olika håll.

'NPM-antagonisten' kan således begrundas de sju övergripande observationerna i denna uppsats och få vatten på sin kvarn om att idéerna bakom NPM inte är något bra för kommunal verksamhet. Samtidigt kan 'NPM-supportern' se de möjligheter och lärdomar som uppkommer i en organisation även när en förändring som genomförts i organisationen inte fick den effekt som eftersträvades. Czarniawska (2001) har beskrivit något liknade i termer av att praktiker inte försöker lösa paradoxer, utan sätter värde på anledningarna till att de uppstod och de ofta positiva effekterna av deras uppståndelse. En am-

bition med min forskning är förstås att vi kan lära oss något av de analyser som genomförts; om när programmen inte fungerar som det var tänkt; om när man trots stora ambitioner att förändra ändå 'kör på i gamla hjulspår'; om när organisatoriska egenskaper man försöker undvika snarare förstärks; om när effekterna i organisationen tenderar att bli motsägelsefulla etc. Är det så att både forskning och praktik kan lära sig något av dylika observationer av NPM är det inte i termer av framgång eller misslyckande vi ska beskriva de effekter som identifierats, utan snarare i termer av verksamhetsutveckling. Utifrån detta perspektiv kanske det inte är effekterna av olika organisatoriska program och förändringsstrategier som är det allra väsentligaste, utan de processer som de skapar i organisationen. Det viktiga är så att säga att något händer i organisationen som dess medarbetare och ledning kan samlas och debattera kring, tycka något om, få en attityd till samt agera utifrån och som på så sätt leder till förändring och verksamhetsutveckling. För att engagera en så pass stor organisation som Stockholms stad med alla dess tusentals medarbetare krävs då att något värdeladdat inträffar. Något som väcker sådana känslor att det kan samla och fokusera organisationens medarbetare och energi och som därmed kan fungera som en kollektiv symbol för förändring och verksamhetsutveckling.

Uppsatsen inleddes med en definition av vad en ikon är:

Ikon - företeelse som har stort värde som samlande symbol och som därför ofta visas fram (på bild eller på annat sätt).

Kanske är det rimligt att se de NPM-inspirerade programmen om konkurrens, kontrakt och kontroll i form av ikoner: de är värdeladdade och väcker känslor samt engagemang; de samlar och fokuserar organisationens energi; de fungerar som en kollektiv symbol för förändring och verksamhetsutveckling; och de visas upp med jämna mellanrum...

Referenser

Audit Comission, 1993

Realising the Benefits of Competition: the Client Role in Competition. London: HMSO.

Bailey, Stephen J., 1999

Local Government Economics – principles and practice. London: Macmillan Press Ltd.

Baumol, William J., John C. Panzar och Robert D. Willig, 1988

Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

Bowerman, Mary, 1998

"The Public Sector Financial Management Reforms: Conclusions, Tensions and Paradoxes." I Olson, Olov med flera (red) *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management.* Oslo: Cappellen Akademisk Förlag.

Brorström, Björn, 1997

"Finansiell redovisning i förändring – bedömning och ansvar, politik och periodisering." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 1(2):35-52.

Brunsson, Nils, 1989

The Organization of Hypocrisy – talk, decisions and actions in organizations. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

Brunsson, Nils, 1992

"Marknadsidéns Makt." I Brunsson, Nils och Ingemund Hägg (red) *Marknadens Makt.* Stockholm: SNS Förlag.

Brunsson, Nils, 1998

"Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld." I Arvidsson, Göran och Rolf Lind (red) *Ledning av företag och förvaltningar.* Stockholm: SNS Förlag.

Brunsson, Nils, 2003

"Organized Hypocrisy." I Czarniawska, Barbara och Guje Sevón (red) *The Northern Lights – organization theory in Scandinavia.* Malmö: Liber.

Burns, Danny, Robin Hambleton och Paul Hogget, 1994

The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy. London: Macmillan Press LTD.

Czarniawska, Barbara, 2001

"Omtumlade av globaliseringen?" I Solli, Rolf och Barbara Czarniawska (red) *Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet.* Malmö: Liber.

Dodgson, John S. och Neville Topham, 1988

Bus deregulation and Privatisation. Aldershot: Atheneum Press Limited.

Drucker, Peter F., 1954

The Practice of Management. New York: Harper & Row Publishers.

Edvardsson Stiwne, Elinor, 1998

"Förändringsprocesser i kommunal organisation." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 2(4):43-53.

Ericson, Thomas, 1999

"Meningsskapande i förändringsprocesser - strategiarbete i ett universitetssjukhus." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 3(1):51-66.

Frenckner, Paulsson, 1989

Värde för pengarna - om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet. Stockholm: SNS Förlag.

Gherardi, Silvia och Andrea Lippi, 1998

"Övningar i ekonomistyrning - översättning av företagsmetoder till den offentliga sektorn." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 2(3):43-67.

Högberg, Olle, 1996

Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av äldreomsorgen i Stockholms stad. Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Johansson, Anders, Kai Kronvall, Håkan Jansson och Ulla Lindström, 1994

Nya driftsformer i kommuner och landsting. Novemus, Trygghetsfonden rapport nr 22/94.

Klausen, Kurt Klaudi, 1996

Indikatorer på NPM's paradoksale gennemslag i Danmark. Odense universitet, Paper til den XI Nordiske Statskundskabskonference i Helsingfors augusti 1996 Workshop om New public Management.

March, James G. och Johan P. Olsen, 1983

"Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." *The American Political Science Review*, 77(1):281-296.

Mintzberg, Henry, 1983

Structures in five: designing effective organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall international Editions.

- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey, 1998
Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management. Oslo: Cappellen Akademisk Förlag.
- Pettigrew, Andrew M., 1992
"The Character and Significance of Strategy Process Research." *Strategic Management Journal*, 13:5-16.
- Pettigrew, Andrew M. och Richard Whipp, 1993
Managing Change for Competitive Success. Blackwell Publishers.
- PLS Ramboll Management, 2001
Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad – sammanfattning. PLS Ramboll Management A/S.
- Power, Michael, 1997
The Audit Society - Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.
- Rombach, Björn, 1991
Det går inte att styra med mål. Lund: Studentlitteratur.
- Schmandt, Henry J., 1972
Municipal Decentralization: An Overview. *Public Administration Review*, 32(1): 571-588.
- Simon, Herbert A., 1945/1961
Administrative Behavior. New York: Macmillan Company.
- Solli, Rolf, 1999
Lågmäld styrning – perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll. Stockholm: SNS Förlag.
- Solli, Rolf, 2004
"Sitting Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn – om Best Value och andra reformer som varumärke." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 8(1):7-26.
- Sorensen, Rune J., 1993
"The Efficiency of Public Service Provision." I Eliassen, Kjell A. och Jan Kooiman (red) *Managing Public Organizations – Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE Publications.
- Uttley, Matthew, 1993
"Contracting-Out and Market-Testing in the UK Defence Sector: Theory, Evidence and Issues." *Public Money & Management*, 13(1):55-60.

Walsh, Kieron, 1995

Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and the New Public Management. London: MacMillan Press Ltd.