

EFTER NEW PUBLIC MANAGEMENT

Idéer för styrformer bortom New Public Management

Den styrningsfilosofi för den offentliga sektorn som kommit att kallas New Public Management (NPM) har beskrivits och kritiserats i detalj på andra ställen (se till exempel *Ekonomismens Envälde*) och det räcker här att konstatera att NPM är en nyliberal styrningsfilosofi för hur den offentliga sektorn ska styras.¹ Grundtanken är att den offentliga sektorn ska styras på marknadsimiterande premisser (mål-, resultat- eller ekonomistyrning). Detta betyder också att det finns en inbyggd konflikt med grundlagen.²

Eftersom NPM har understötts av en bred konsensus bland riksdagspartierna, såväl Socialdemokrater och Miljöpartister samt de fyra allianspartierna (och ursprungligen drevs igenom av S med stöd av bl. a Mp, men senare drivits frenetiskt vidare av allianspartierna) har det varit svårt att få politiskt gehör för den kritik som har blivit alltmer tydlig inom olika samhällssektorer och från olika grupper, alltifrån sjukvårdspersonal och patienter till lärare. En öppning har emellertid kommit i år med den nya civilministern Ardalán Shekarabi's uttalade målsättning att försöka hitta nya styrformer som ersätter NPM. Detta är mycket lovande men det bör beaktas att det samtidigt finns motsatta signaler från regeringen, där t.ex Miljöpartiet och kulturministern ivrat för en ökad politisk styrning och således tycks gå i motsatt riktning. Även stora lobbyorganisationer som *Svenskt Näringsliv* har gjort upprepade utfall med testballonger om mer NPM och mer bolagisering och privatisering av högskolor och universitet. Här tycks *Svenskt Näringsliv* sakna de mest grundläggande kunskaper om förutsättningarna för forskning, vad ett universitet är och vad som gör det framgångsrikt. Det

¹ För beskrivning och kritik av NPM se t.ex Sörensen, J.S (2014) *Ekonomismens Envälde: Det nyliberala angreppet på demokratin*, Valfärdskampanjen; Sörensen, J. S (2013) *Den Tysta Revolutionen*, essä i Obs P1, 11 Oktober 2013.

² Sörensen, J. S & E. J. Olsson (2014) 'Skuggförvaltningens Praktik: New Public Management', ICIA (Institute for Contemporary Ideas and Art)

finns således en rad olika krafter såväl inom regeringen som ute i samhället som går i motsatta riktningar och det är viktigt att framhålla att när man talar om NPM så handlar det framför allt om ideologi och värderingar och mindre om rationalitet och effektivitet i den offentliga sektorn.

En styrmodell som New Public Management (mål-, resultat-, eller ekonomistyrning) genomsyrar hela vårt sätt att tänka kring samhällstyrning och går helt ner på språklig nivå i hur vi uttrycker oss och talar om samhället och den offentliga sektorn (skolan, sjukvården osv.). Detta innebär att den inte avskaffas i några enkla drag utan måste avskaffas genom en långsiktig men medveten process. Inledande försök att komma bortom NPM har redan gjorts i några länder och sektorer och det finns därför inspiration och lärdomar att hämta därifrån. Ett exempel är i Skottland där man dessutom kunnat visa på ekonomiska besparingar när man avskaffat NPM, även om just besparingar inte har varit eller bör vara huvudsyftet. Ett annat exempel är den s.k. 'Trygghetsreformen' som införts i delar av Köpenhamns kommun, bland annat på initiativ av borgmästare Ninna Thomsen. På nationell nivå i Danmark har däremot den socialdemokratiska regeringen beslutat införa mer NPM (mer av managementinspirerad styrning och utvärdering) från och med 2015, så utvecklingen är tvetydig. Även om NPM är en generell styrningsfilosofi för hela den offentliga sektorn så har de enskilda reformerna av nödvändighet sett olika ut eller haft olika uttryck inom olika länder och olika sektorer. Det är viktigt att beakta sektorsspecifika erfarenheter och sektorsspecifik kontext när man omvärderar NPM. Vad som följer här är en mer generell reflektion om inledande steg till hur man kan komma bortom NPM i den offentliga sektorn.

Steg 1: Omedelbara åtgärder

1. Avpolitisera och återprofessionalisera den offentliga sektorn

Att återge de olika professionerna sitt inflytande över sina områden (återprofessionallisera den offentliga sektorn) är ett första avgörande steg. Ett av de stora problemen med NPM är att det är ett dilettantvälde. Fokus ligger på politiskt beslutade ekonomiska målsättningar där managers och administratörer detaljstyr över professionerna och de senare får allt mindre inflytande över den verksamhet där de är experter. Samma trend finns för läkare, poliser, universitetslärare, grundskollärare, museiantikvarier, kulturarbetare etc. Med andra ord är NPM ett sätt att avprofessionalisera den offentliga sektorn och lägga makten hos politiker

och managers. Dessutom läggs administrativa uppgifter alltmer ut på de yrkesverksamma och omvandlar dem till egenadministratörer, vilket i sin tur innebär en slags amatörisering av administrationen. Det första och omedelbara steget bortom NPM är därför att avpolitiserat och återprofessionalisera den offentliga sektorn, ge makten tillbaka till de yrkeskunniga, dvs till professionerna. Professionella administratörer ska serva verksamheten inte tvärtom.

2. Reducera de olika politiska målen och fokusera på verksamheten

Ett genomgående problem i den offentliga sektorn är att det finns alltför många olika politiska mål som läggs på verksamheten. I stället för fokus på själva kärnverksamheten, t.ex sjukvård, eller utbildning, belastas verksamheterna med mer allmänna politiska mål som att t.ex producera mångfaldsplaner, genusmärkning, miljömärkning av verksamheten, strategier för samverkan med regionen eller med näringslivet, etc. i kombination med ekonomiska mål och ramar. Oaktat att detta intuitivt kan se ut att vara lovvärda målsättningar (politiska mål är ofta just det) så regleras många av de här målen ändå i lagstiftningen (till exempel att det är olagligt att diskriminera p.g.a kön, etnicitet, religion, sexuell läggning, etc.). Problemet med att producera många målsättningar, som ibland kan vara diffusa och där det ofta dessutom är upp till myndigheten att själv producera strategidokument och tolka dem, är att det stör huvudverksamheten. Det kan också skapa klassiska målkonflikter. Ofta kan en myndighet ha flera dussintals olika politiska mål och planer som den måste förhålla sig till, skapa policy- och strategidokument om, samt dessutom ständigt utvärdera. Vill man få bukt med NPM måste de politiska målen reduceras så att myndigheten eller institutionen kan fokusera helt på den verksamhet som är dess huvudsyfte. Detta är i sig en annan aspekt av att avpolitiserat och professionalisera.

3. Omvärdera målen. Målen är inte ekonomiska, utan samhällliga, t.ex. 'god vård'. 'god bildning', etc.

NPM är i grunden en värde- och ideologifråga. NPM är den nyliberala filosofins svar på hur den offentliga verksamhet som inte kan privatiseras ändå ska utsättas för marknadens logik. På så vis är det en nyliberal affärsplan för den offentliga sektorn där den övergripande principen är ekonomism och ekonomisk rationalitet. Detta innebär också att samma modell och lösningar läggs på helt olika typer av verksamheter, såsom skola, sjukvård, polis, museiverksamhet etc. Att komma bortom NPM innebär att man måste kunna se på administrationen vad det är för typ av verksamhet man sysslar med. Går det inte att se om det är sjukvård, utbildning, eller något annat, så har ekonomismen och managementfilosofin helt

vaskat bort och korrumpert den faktiska verksamheten. Målen kan inte i första hand vara ekonomiska, eller utgå från ekonomisk rationalitet, utan måste vara samhällliga. Målen för sjukvården måste relatera till god och mänsklig vård, för skola och utbildningen måste det handla om bildning, för forskningen att fritt söka efter ny kunskap, och så vidare. Denna omvärdering av målen med verksamheten är helt central för att komma bortom den ekonomism som är kärnan i NPM.

4. Minska utvärderandet och respektera kvalitativa värden (undvik pseudo-kvantifiering)

Genom NPM har vi fått en administrativ praktik där allt ständigt ska utvärderas, både internt (självvärderingar) och utifrån. Detta har skapat en utvärderingskult där utvärderandet blir en del av själva verksamheten. Bortsett från att detta stör huvudverksamheten så skapar det också ett tillstånd som bygger på ständig misstro av de yrkesverksammas kompetens och roll, vilket i sig riskerar generera stress och dålig arbetsmiljö. I strävan att komma bortom NPM bör man reducera mätning och utvärdering till att bli mer begränsade och tillfälliga kontrollstationer snarare än en del av själva verksamheten. Den konstanta utvärderingen leder ofta till en cirkel av självdefinierande och självändamål och till en produktion av pseudo-kvantiteter av värden som i grunden är kvalitativa. I denna avveckling av utvärderingskulten är det viktigt att återskapa förtroendet för den mänskliga bedömningsförmågan, vilken ligger till grund för att hantera kvalitativa värden. Det är av avgörande betydelse att ge utrymme för kvalitativa värden och tillåta dem vara just kvalitativa utan att försöka omvandla dem till pseudo-kvantiteter, vilket per definition ofta korrumpert dem.

5. Beakta kontext och sektorsspecifika omständigheter och involvera professionerna i reformerna.

Även om den allmänna inriktningen är densamma när det gäller att komma bort ifrån marknadstänkande i den offentliga sektorn, såsom inom sjukvård- och omsorg, universitet och grundskola, polis och rättsväsen, kultur-, teater, eller museiverksamhet etc., så finns det ofta specifika omständigheter inom de olika sektorerna som gör att reformering av styrning är kontextberoende. För att undvika att missa alla de nyanser som finns inom dessa verksamheter och institutioner är det av central betydelse att involvera professionerna, särskilt som de är representerade genom fackförbunden, i detalj när det gäller att reformera olika sektorer. Inom varje sektor kan det krävas starkt kontextberoende reformer utöver de allmänna riktlinjerna bort från NPM. Likaså kan man involvera brukarorganisationer eller andra

intresseorganisationer som har en speciell relation till den respektive sektorn (såsom till exempel patientföreningar).

6. *Involvera brukare (t.ex patientförbund, pensionärers riksförbund, etc.) i det kontextberoende reformarbetet inom olika sektorer.*

Denna åtgärd hänger direkt ihop med ovanstående. Utöver att involvera professionerna i att beakta och hitta lösningar när det gäller kontext- och sektorsspecifika omständigheter, bör man också involvera det som på (ett olyckligt) NPM-språk kallas för 'brukare', dvs medborgare som direkt berörs av verksamheten, vilket kan gälla patientförbund, pensionärers riksförbund, etc. Detta bör dock balanseras mot det allmänna, dvs den abstrakta medborgarens intresse, så att fokus inte förskjuts till intresseorganisationsstyrd förvaltning.

Steg 2: Långsiktig utveckling

Det är viktigt att inse hur NPM innebär en djupare kulturell förändring som går helt ner i att subjektifiera människan på ett speciellt sätt och omvandla vårt sätt att tänka. Att komma bortom NPM innebär därför också att mer långsiktigt fokusera på vilka värden de offentliga nyttigheterna förmedlar (t.ex bildning när det gäller universitetet eller vård och omsorg när det gäller sjukvården) i stället för strikta ekonomiska rationalitetsmodeller. På kort sikt handlar det endast om att omvärdera målen (punkt 3 ovan), men i förlängningen innebär det att arbeta med offentlig kultur och att förflytta fokus tillbaka till användarvärde (eller bruksvärde) inom de olika områdena och begränsa möjligheterna att omvandla offentliga nyttigheter till bytersvärde. Begreppen användarvärde och bytersvärde förknippas ofta främst med Karl Marx men var centrala i den klassiska politiska ekonomin hos såväl Adam Smith som David Ricardo. Det inneboende spännings- eller motsatsförhållande som finns mellan dem var tydligt hos alla dessa klassiker. Kort uttryckt kan alla varor och tjänster sägas innehålla såväl ett användarvärde som ett bytersvärde. En cykel, ett bostadshus, en maträtt har alla såväl användarvärde som bytersvärde. Motsättningen mellan dessa värden ligger i att jag inte både samtidigt kan realisera bytersvärdet och utnyttja användarvärdet. Om jag vill använda cykeln, bo i huset, äta maträtten, kan jag inte samtidigt sälja dem. Omvänt kan jag välja att sälja dem, och därmed realisera bytersvärdet, men måste då avstå från användarvärdet. Detta är en inneboende motsättning även om det i vissa fall i praktiken finns hybridmodeller där man t.ex säljer och sen leasar tillbaka. Ett problem med de värden som förmedlas genom

den offentliga sektorn, till exempel utbildning, sjukvård, rättsäkerhet, är när dessa 'offentliga användarvärden' plötsligt ska realiseras som bytesvärde, vilket är precis vad som sker när man vill göra dem vinstdrivande eller när man privatiserar (vilket innebär att de måste göras ekonomiskt lönsamma och alltså realisera ett bytesvärde). Det långsiktiga arbetet bortom NPM handlar därför om att *definiera* vilka värden som samhället gemensamt ska skydda, vilket som ligger i det gemensammas intresse att värna och vårda som samhällligt värde, dvs som användarvärde och där man därför måste begränsa möjligheten att realisera bytesvärdet. Detta är en värdefråga och ideologisk fråga där ARW främst fokuserar på bildningsvärdet i den högre utbildningen och på forskningens frihet och oberoende från såväl ekonomiska som politiska särintressen. Men samma värdefråga finns när det gäller skolan, vård- och omsorg, rättsväsendets oberoende, kultursektorn och det gemensamma kulturarvet, gemensam infrastruktur, och så vidare. Det centrala här är alltså att definiera och skydda användarvärdet inom olika offentliga nyttigheter och begränsa möjligheterna att realisera eller kapitalisera på bytesvärdet.

Jens Stilhoff Sørensen

21 mars 2015