



**Vi räknar minuter,
vi räknar pinnar ...
Till nytta för vem?**

En rapport om New Public Management
av Gunilla Ryd och Kerstin Eldh
Nätverket för Gemensam Valfärd Malmö

Vi räknar minuter, vi räknar pinnar ...
Till nytta för vem?

© Gunilla Ryd och Kerstin Eldh,
Nätverket för gemensam välfärd Malmö, 2015.

Illustrationer: Mia Hellquist Forss, miabild.se
Grafisk form: Johanna Blomberg



Nätverket för Gemensam Velfärd

Nätverket för Gemensam Velfärd drivs av organisationer och enskilda som verkar för en utveckling och vitalisering av den gemensamma välfärden.

Vi vill att sjukvård, skola, omsorg, el- och vattenförsörjning, post, telekom och kollektivtrafik ska ingå i en långsiktig samhällsplanering som grundar sig på jämlik och trygg tillgång, hög kvalitet, miljöhänsyn och rimliga arbetsvillkor.

Vi vill leva i ett land och i en värld där välfärdstjänster betraktas som mänskliga rättigheter och inte som varor på en marknad!

Hur arbetar vi?

Nätverket växte fram utifrån Upprop för rättvisa och gemensam välfärd (2005) och har utvecklats till ett forum för kontakter, idéutbyte och mobilisering. I våra lokalgrupper anordnar vi studiecirkelar, möten och bedriver lokalt opinionsarbete. Idag finns det aktiva lokalgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö.

www.gemensamvalfard.se

Innehåll

Förord	5
Vittnesmål	6
1. Vad är NPM?	
Den grundläggande ideologin	10
Hur fungerar detta i praktiken?	12
2. Problem som uppstår genom NPM	
Effektivitet	13
Individuella löner	16
Effekter på hälsa och sjukfrånvaro	17
Byråkratiklassen och konsultbyråerna	19
Övergång till räkenskapssystem som utarbetats för privatföretag	21
Inverkan på demokratin	22
ISO – ett internationellt kvalitetssäkringssystem	24
Sammanfattning	25
3. Alternativ till NPM	
Värdebaserad vård	26
Hur kan vi förbättra arbetsmiljön och tillfredsställa medborgarnas behov?	27
En värdefull vård	29
Den skotska hälsomodellen	30
Modellkommunmetodiken	31
Städning inom vården samt på skolor och förskola	32
Sammanfattning	33
4. Slutsatser och rekommendationer	
Från misstro till tillit – styr mindre	34
Du är inte ledare bara för att du är chef	34
Samarbete med arbetskamrater	35
Utbildning	35
Utvärderingar	36
Två föredömen	36
Tio viktiga krav som bör ställas av fackföreningar och i politiken	37
Källförteckning	
Litteraturlista	38
Rapporter	38
Länkar om NPM	39



– Kontroll är bra – tillit är billigare.
Det är slut med stoppur.

Ninna Thomsen (SF)
Kommunalråd med ansvar för hälsa
och omsorg i Köpenhamn.

Förord

Vi hör dem ofta: Hemtjänstpersonal som klagar på att de måste knappa in allt de gör, minut för minut, på datorer. Socialarbetare som går på knäna och inte hinner med. Lärare som måste ägna mer tid åt byråkrati än elever. Sjukhuspersonal som säger upp sig för att de inte har möjlighet att ge säker vård. Poliser som jagar ”pinnar” i stället för bovar.

Och så de ständigt stigande sjuktalen med psykiska besvär hos dem som arbetar inom den offentliga sektorn. Men den verkliga sjukan är det styrsystem som kräver ständiga mätningar, redovisningar, kontroller och ökad byråkrati, och som i den akademiska världen kallas New Public Management (NPM).

Forskarna har sedan länge visat att detta styrsystem är ohållbart och att det inte fungerar. Regeringen har också tagit avstånd och är positiv till att det avskaffas. Men ändå inte bara tillämpas det på många arbetsplatser. Det införs t.o.m. på nya.

Den här rapporten handlar om varför det blivit så, på vilket sätt det går fel och vad man kan göra åt det. I fyra delar beskriver vi hur NPM växt fram, vilka som är problemen med denna styrform, vilka alternativ som vi sett och ger förslag till hur man kan motverka det.

Det går att läsa avsnitten i vilken ordning som helst. Ett förslag är att samla arbetskamrater och diskutera dem. Många har erfarenheter som kompletterar denna rapport.

Gunilla Ryd
Kerstin Eldh

Malmö 20 okt 2015

Vittnesmål

Ur Kriskommissionen rapport nr. 1, där båda är anonyma p.g.a den påtvingade tystnadsplikten inom den skånska vården.

”Det är så krisigt på akuten just nu. Jag har inte ord att beskriva det. Moralen är i botten. Personalen har börjat skrika på varandra och är totalt utmattad. Fikapaus eller rast finns inte längre i vårt ordförråd. Folk har inget annat att prata om än läget och ändå är vi så trötta att inte ha något annat att prata om. Med oförändrat läge kommer akuten att krascha helt och hållet närmaste månaderna.”

Akutläkare, som sagt upp sig



”I fikarummen talar alla om hur pressad vården är och hur patientsäkerheten är hotad. Det har bara blivit värre och värre och nu har jag fått nog. Det gäller både mig själv och andra som studerar inom vårddyrkena. De läkarstudenter som går terminen under mig har till exempel inte längre någon handledare när under de få dagar de är placerade på neurokirurgen. Nu får de gå runt på egen hand i operationssalarna och på avdelningen. . .

Förra veckan gick inte mina kursare på sin placering på akuten då det ska ha varit väldigt rörigt och stressat. Det är inte en bra plats för student. På så sätt har de missat den annars mest givande veckan på hela terminen. Läkare på akuten har vägrat att handleda kandidater för att det är helt enkelt för krävande för dem.”

En frustrerad läkarstudent

Ur en barnmorskas vardag

”För varje patient som går hem kommer det vanligen direkt en ny nyförlöst mamma med barn att välkomna, läsa in sig på, instruera och ta hand om. Förlossningsavdelningen ringer ofta och stressar oss då de har mammor som snarast måste läggas in på BB-avdelningen. Jag eller läkare inte har hunnit skriva ut de ineliggande som ska hem, då även detta skall hinnas med på morgonen. De måste lägga över sina förlösta så att de kan ta emot nya patienter. Ibland blir de tvungna att stänga förlossningsavdelningen p.g.a. platsbrist i väntan på nya platser från BB och då har det hänt att kvinnor tvingats föda i bilen eftersom de inte hunnit fram till andra sjukhus.

Det är inte ovanligt att det inte blir någon tid till att sätta sig ner för frukost eller paus. Pausen blir oftast strax före kl.14 då eftermiddagspersonalen har tagit över. Då kan jag ha jobbat i sju timmar i sträck utan paus och har inte hunnit äta på 7,5 timmar. Vi har ett litet personalrum som ligger i mitten av avdelningen. Chansen att få sitta ostört här är inte garanterad då det blir mycket spring kring lunchtid. Vid akuta ärenden eller vid hög belastning på avdelningen tvingas jag ofta avbryta lunchen.

Dokumentation i journalen skall jag egentligen göra fortlöpande och ha klart innan rapportering till eftermiddagspersonalen, men jag gör inte det p.g.a. tidsbrist. Jag måste prioritera närvaro hos patienterna. Dokumentation hinner jag oftast med först efter lunchen. Jag tar även hand om de återbesökspatienter som inte hunnit få tid till de öppna mottagningarna. De sista besöken avslutas 15:30. Min dag slutar 16:00, dock är det inte ovanligt att jag inte har hunnit med allt till dess. Ofta blir det till exempel så att jag får sitta och skriva ut patienter från journalsystemet när alla andra dagens ärenden är avslutade, och då får jag sitta och göra det på övertid.”

Sofia, Barnmorska



Ur Anna Bäsens dagbok om att vara timvikarie på ett hemtjänstföretag, Expressen, 2014-08-27.

”Jag åker till Erik. Han ligger tvärs över sängen. Jag måste hjälpa honom upp. Det är trångt, jag står snett, det säger knak i min rygg. Jag gör kaffe och macka, förbereder inför lunchen, städar och röjer upp. På min lapp står det även dusch. Kört. Hinner inte med.

Nu måste jag vidare. Jag kör tvärs över stan för att hjälpa Nadyia, en äldre kvinna som inte kan så mycket svenska. Hon tycker inte om när det kommer ny hemtjänstpersonal. Hon vill helst ha samma jämt.

– Det är så många nya ansikten, klagar hon. . .

Sen åker jag till Karin för att ge henne lunch. Jag är lite sen. Dottern tycker att hennes mamma har för lite hemtjänsttid på helgerna. Bara 45 minuter för lunch. Karin tar pyttetuggor, bara att mata henne kan lätt ta 45 minuter.

– Hur ska ni hinna med att tvätta och städa också? Jag förstår inte, säger dottern.

Det fattar inte jag heller. Klockan är halv ett och jag har varken hunnit äta eller gå på toa. Jag har en rast, en halvtimmes obetald lunch. Egentligen nu. Hinner inte. Köper en kaffe och en proteinbar att äta i bilen. Magen bullrar.

Dagens sista besök är hos Emma som ska ha middag. Jag försöker prata lite med henne.

Klockan är halv sex och jag ska till kontoret för att lämna akutmobilen.

Jag pustar ut en stund i min bil innan jag kör hem. Jag blöder näsblod igen. Hela kroppen värker. Magen bullrar och är svullen. Jag har svårt att sova. När jag väl somnar sover jag oroligt och lätt.”

Ur en intervju med Ingegerd Paulsson, brukare, för P4 Stockholm 2013-05-30.

Hon kartlagt hemtjänstpersonalens tider och hon konstaterar att det genomförs: ”Fjorton hembesök i en hel stadsdel på fyra timmar, eller i genomsnitt 17 minuter per besök. Så ser vardagen ofta ut inom hemtjänsten i centrala Stockholm, berättar den 79-åriga, rullstolsbundna Ingegerd Paulsson, och tillägger att många är sönderstressade och helt förtvivlade.

– De har en helt omöjlig arbetssituation. All tid de lägger hos mej måste tas från någon annan pensionär.

– De är förtvivlade många gånger, det händer att jag stoppar dem i dörren, att de får ur sig sina bekymmer och kan börja andas innan vi kan börja arbeta med varann, säger Ingegerd Paulsson.”¹

Ur De bortglömdas berättelse, Norrbottenskuriren, 2015-06-23, av Johanna Holmberg, vårdbiträde, journalist och blivande arbetsterapeut.

”`Vad gör ni? Släpp mig!’ ropar damen högt. `Varför sliter ni i mina kläder? Låt bli!’ Tjugominuters besök, påklädning, frukost, matning. Damen stretar emot, förstår inte, vill inte. Hennes kropp är lång och kraftig, hon är stel. – Vi ska hjälpa dig med kläderna, snälla, försök att slappna av.”

Farbrorn en trappa upp har Parkinson och måste få medicinen precis i tid. Skynda. Måste skynda. Springer upp för trapporna. Ringer på dörrklockan, skyndar in och ger medicinen. Snälla farbror, prata inte så mycket, måste gå nu. Han sväljer medicinen och jag skyndar ut. Ned för trapporna. Damen väntar.

Tre personal är sjuka och vi har inte fått in någon vikarie. Jag ligger en timme efter. Fötterna värker och jag lyfter handen mot axeln för att massera den onda muskeln. Andas. Tittar på schemat för att se vad jag kan ändra. Damen på trean har aktivitet i dag men chefen har sagt att i krissituationer är det aktivitetstiden som stryks. Hon har en timmes aktivitet i veckan och förra gången ströks den. Om jag är effektiv hinner jag göra mycket på en timme, minst fyra besök. Ja, aktiviteten måste strykas om jag ska hinna.”

1) Kvällsschema för hemtjänst – ett vanligt exempel, se gemensamvalfard.se/category/hemtjanst

1. Vad är NPM?

Det pågår en sedan en tid tillbaka en djup förändringsprocess i det svenska samhället, vilken drivs av den styrningsfilosofi som inom samhällsvetenskapen kallas New Public Management, NPM. Det är samlingsnamnet på de styrmekanismer inom offentlig förvaltning som började sprida sig på 1980-talet. Det handlar om att den offentliga sektorn inte ska styras genom regelstyrning, som var den klassiska styrformen för offentlig sektor när hela välfärdsstaten byggdes upp under 1900-talet, utan genom ekonomistyrning eller målstyrning eller resultatstyrning. I Sverige tog riksdagen 1988 ett beslut om att man skulle övergå från regelstyrning till målstyrning i den offentliga sektorn, som svar på en växande kritik mot den offentliga sektorn och vad som ansågs vara en ohållbar utveckling av välfärdsstaten. Detta beslut var färgat av den nyliberala filosofin som lagt grunden till den politik som dominerat västvärlden sedan 1970-talet och även satt sin prägel på hur den offentliga sektorn ska styras.

Den grundläggande ideologin

Nyliberalismen är en filosofi som bygger på marknaden som den styrande mekanismen i hela samhället. Den är specifik genom att den säger att *marknaden är den bästa mekanismen för att organisera inte bara de ekonomiska transaktionerna utan även alla sociala relationer*. Skillnaden gentemot klassisk liberalism är att man övergår från en marknadsekonomi till ett marknadssamhälle. Denna filosofi började spridas efter att Reagan och Thatcher kommit till makten och fick därefter allt mer fotfäste i hela Västvärlden. Flera orsaker bidrog till att denna filosofi fick sin dominerande ställning, och att den politik som följde blev den "enda vägen".

Östblocket hade börjat försvagas och sågs inte längre som ett hot. Dessutom hade USA byggt upp ett enormt budgetunderskott genom Vietnamkriget. 1972 övergavs därför det system med fast dollarkurs som utvecklats i Bretton Woods efter andra världskriget i avsikt att undvika inflation och finanskriser. Samtidigt steg oljepriset genom bildandet av OPEC och andra råvarupriser ökade också kraftigt. Allt detta ledde till en period av stagnation med hög inflation och arbetslöshet, s.k. stagflation, ett nytt fenomen som krävde en ny politik då tilltron till keynesiansk politik minskat. Milton Friedman hade ett svar: nyliberalism, en slags marknadsfundamentalism, där marknaden är den som leder oss till de bästa besluten och den optimala resursfördelningen. Hans idéer anammades och spreds också i Sverige, främst genom det arbete och de kampanjer som Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) och tankesmedjan Timbro genomförde. Spridningen underlättades av att kapitalägarna var allt mer missnöjda eftersom de konkurrensfördelar som svensk industri haft vid återuppbyggnaden av Västeuropa efter andra världskriget hade försvunnit när dessa länder kom i kapp. Investeringar i en teknikutveckling som kunde ha anpassat svensk industri till den nya situationen hade i stort sett uteblivit, t.ex. hade den framgångsrika satsningen på datorteknik strypts i slutet på 1950-talet. Parallellt hade diskussionen om löntagarfonderna tagit fart och sågs som ett hot mot denna försvagade ställning av kapitalet.

Kapitalet gick till angrepp mot Saltsjöbadsavtalet, den tidigare sociala överenskommelsen mellan LO och SAF, vilken även respekterats av regeringen. Nu krävde kapitalet ökat utrymme för att kunna utnyttja det stora överskottskapital som hade byggts då det inte investerats i den reala ekonomin i någon större utsträckning. Därför hävdade de att statens roll måste minimeras genom privatiseringar, facken skulle försvagas och nya marknader öppnas genom avregleringar. Samtidigt hade den "ofantliga sektorn", som dess kritiker kallade den, börjat få kritik både från vänster och höger. Från vänster såg man att klasskillnaderna bestod och att det hade utvecklats en offentlig elitism, varför man krävde mer demokratisk kontroll och inflytande med fler alternativ för medborgarna. Högern å andra sidan hävdade att den offentliga sektorn var alltför stor, svårstyrd, inflexibel, ineffektiv, och brukarvänlig. I sin iver att införa en nyliberal åtstramningspolitik gick dess förespråkare så långt att utlandsskulden och underskottet i bytesbalansen överdrevs med 400 % respektive 300 % för att därmed övertyga allmänheten och politikerna att vi inte hade råd med "den alltför omfattande välfärden". Detta underlag till beslutet för ett paradigmskifte reviderades senare när välfärden börjat raseras genom en politik som inneburit ett ökat sparande, sänkta reallöner, en åtstramad offentlig sektor och ett försvagat fack.²

Utvecklingen som följde ledde till en kraftig ökning av finanskapitalet, som letade efter nya marknader med allt större vinster och blickarna föll naturligt på välfärdssektorn. Högern drevs av en vilja att förbereda för privatisering genom att skära ner, effektivisera och införa ett system med interndebiteringar. Vänstern protesterade mot högerens förslag men hade inga egna konkreta förslag på lösningar. Så medan vänstern drevs av viljan att demokratisera förvaltningen drevs högern av viljan att skära ner och effektivisera: men lösningen blev den samma, NPM.

Det ska understrykas att det inte fanns eller fördes fram några belägg för att privat verksamhet och konkurrensutsättning skulle vara effektivare eller mindre kostsam än den offentliga. Exemplet pekade snarare mot det motsatta, t.ex. i USA där sjukvårdssektorn, som till större delen är privat, är nästan dubbelt så stor som i Sverige i förhållande till BNP. Men frågasättandet av den stora starka staten, oron över de ekonomiska resurserna p.g.a. av en åldrande befolkning och en växande efterfrågan på välfärdstjänster ledde till en myt om brister inom den offentliga som möjliggjorde dessa reformer.

I reformerna av den offentliga sektorn kan man särskilja etapper med olika betoning på förändring. Under 1980 talet börjar den nya styrningsmodellen, NPM, ta över mer och mer på initiativ av den socialdemokratiska chefen för Arbetsmarknads-

2) En ekonom som hävdade att det inte fanns någon ekonomisk nödvändighet för att utveckla den svenska välfärden utan att de politiska besluten byggde på ett felaktigt underlag var Sven Grassman, fil.dr. i nationalekonomi, forskare vid Stockholms universitet, ledamot i Näringslivets Konjunkturråd och vice ordförande vid Institutet för Internationell Ekonomi. Han motarbetades emellertid och tvingades bort, men något decennium senare när välfärdsstaten demonterats reviderades trots allt nationalräkenskaperna och han fick rätt. Hur detta gick till har han beskrivit i två böcker, *Det tysta riket* och *Från det lydiga landet*. (Grassman, 1981 och 1991).

styrelsen, Allan Larsson, som ett sätt att förnya den offentliga sektorn och därmed försöka tillmötesgå kritiken. Under 1990 och framåt drivs omvandlingen av privatiseringar och avknoppningar. Marknadiseringen av det offentliga tar över (el, tåg, post, apotek, telekom, skola, vård). Den offentliga verksamheten konkurrensutsätts och "effektiviseras" genom att lämna rum åt privata aktörer för att, som det sägs, främja valfriheten. Det är här som högern har varit drivande. Efter 2010 och framåt fortsätter andelen av privat verksamhet inom välfärdssektorn dessutom att öka genom Lagen om offentlig upphandling (LOV), samtidigt som allt mer av de offentliga inäkterna går till privat verksamhet i form av Rut/Rot avdrag.

Hur fungerar detta i praktiken?

Det statliga inflytandet krymptes alltså genom nedskärningar av den offentliga verksamheten samt privatiseringar, avknoppningar, och upphandlingar där allt övergick i privat regi eller till att utföras av privata företag. *Parallellt marknadsanpassades den offentliga verksamheten och ekonomin blev det styrande målet.* I sin bok Managementbyråkratin skiljer P. Hall på dessa tillvägagångssätt i det han kallar företagsefterliknande komponenter där det finns en klar ledning (chefer är chefer), med resultatenheter, interna debiteringssystem och resultatfokus, och marknadiseringen där det offentliga ska konkurrensutsättas och lämna utrymme för privata aktörer, något som enligt teorin leder till högre effektivitet och lägre kostnader jämfört med den tidigare monopolställningen. Det senare har skett med viss allmän debatt (upphandling, privatisering, avreglering, valfrihet), medan den interna styrningsprocessen introducerats i det tysta. Det var just detta som belystes av Zaremba i hans tidningsartiklar i DN. Där beskrevs hur läkarna tvingades arbeta med långa listor som poängsätter diagnoser och hur detta påverkade avdelningarnas och vårdcentralernas ekonomi. Är ekonomin dålig så vinner man på att ställa andra diagnoser, som ger bättre ersättning. Om en person har två åkommor så får hen komma tillbaka igen eftersom ett nytt besök ger ny mätning. Det är ekonomin och inte medborgarnas behov som styr verksamheten.

Enligt Shirin Ahlbäck Öberg blev det aldrig någon politisk diskussion om införandet av resultatstyrningens utformning och dess konsekvenser, utan utformandet och utvecklandet skedde i en snäv grupp bestående av Statskontoret, Riksrevisionsverket/ Ekonomi-styrningsverket och Finansdepartementet. Hon anser att politikerna inte tycks förstått vad de gav sig in på, för det fanns inga bevis för att den skulle fungera. Slutsatsen är att efterkrigstidens mest omfattande förvaltningsreform genomdrevs utan den politiska diskussion som egentligen krävs, med en klar brist på demokrati.³ Det genomfördes en revolution i det tysta som Jens Stilhoff Sørensen uttrycker det.

3) Zaremba, M. *Patientens pris*.

2. Problem som uppstår genom NPM

Under 1970- och 80-talet fanns, som vi sett, en omfattande kritik av den offentliga sektorn som gick ut på att den var mycket byråkratisk och ineffektiv och därmed kostnadsdrivande. Förutom privatiseringar och nedskärningar ledde detta till införandet av NPM, vilket var kopplat till förväntningar om en bättre, effektivare offentlig sektor till en lägre kostnad, men dessa förväntningar har inte infriats. Efter några årtionden av experimenterande har i stället många och oförutsedda problem dykt upp inom olika områden och kostnaderna har inte sjunkit, vilket vi kommer att se i följande avsnitt.

Effektivitet

Effektivitet var det viktigaste argumentet för införandet av NPM. Förespråkarna för konkurrensutsättning inom den offentliga verksamheten förväntade sig att den skulle leda till högre effektivitet, bättre kvalitet, bättre tillgänglighet och mindre byråkrati. Detta trots att erfarenheter från andra länder med privata välfärdstjänster snarast pekade i motsatt riktning, som i USA där kostnaderna för sjukvård utgör en mycket högre andel av BNP än i Sverige samtidigt som medellivslängden är betydligt lägre och barnadödligheten nästan dubbelt så hög som genomsnittet i Europa.

Konkurrensen har inte lett till de förbådade resultaten. Resurser utnyttjas inte optimalt när olika enheter konkurrerar med varandra och sinsemellan debiterar för verksamheten. Det är t.ex. vanligt att den kommunala fastighetsförvaltningen debiterar kommunens egen skolförvaltning för hyra av skollokaler, d.v.s. förvaltningens tjänstemän utför ett fullständigt onödigt arbete, där kommunen betalar till sig själv. Det kan också leda till att lokaler, trots ett klart behov, får stå tomma p.g.a. att staten eller kommunen ska betala höga marknadshyror till sig själv. Ett talande exempel hittar vi i Norge där ett statligt byggföretag, ansvarigt för militära byggnader, uppfört en ny hangar för flygvapnet. Den fick emellertid stå tom och flygplanen förvaras utomhus då försvaret inte hade råd att betala hyran.⁴

Mer värde för (skatte)pengarna, talar förespråkarna för NPM om, men det finns inget stöd för att kostnaderna totalt sett sjunkit. I Stockholms läns landsting har t.ex. kostnaderna för logopedin ökat från 50 till 165 miljoner kronor per år under de fem åren med vårdval. Landstingets revisorer konstaterar att ökningen inte har varit medicinskt motiverad. Barn med språkstörningar har fått gå på onödigt många besök och i vissa fall fått fel behandling. Barn med bakomliggande och mer komplicerade orsaker till de språkliga svårigheterna har inte varit i fokus. Ersättningsystemet har belönat korta och snabba besök. Resultaten inom den svenska skolan är också ett tydligt exempel på att utvecklingen inte gått som förväntat utan tvärtom mot allt sämre

4) Häfte nr. 8, *Når tall blir politikk*. Se länklista.

resultat samtidigt som kostnaderna snarast ökat.

Konkurrensen vid upphandlingar fokuserar nästan enbart på lägsta pris. Skatteverkets rapport *En ren städbransch?* visar hur detta lett till ett utbredd fusk med svart arbetskraft, bluffakturor, bidragsfusk, kedjekonkurser m.m.⁵

Tvärtemot vad som ofta antas, har konkurrensen också skapat ett ökat behov av styrning vilket i sin tur ökar kostnaderna för uppföljning och kontroll. Förklaringen kan alltså kopplas till de höga administrativa kostnader som mätning och kontroll medför och som kräver en allt större andel administratörer, som P. Hall konstaterar, och en allt större del av budgeten tas i anspråk för dem.

Dessa slutsatser bekräftades också av den studie som på initiativ av SNS genomfördes av en grupp oberoende forskare, som inte kunde få fram bevis i linje med vad förespråkarna för privatiseringarna förväntat sig. Tvärtom har besparingen snarast blivit kostnadsdrivande. Studien konstaterade att den förväntade besparingen oftast resulterat i högre vinst för utföraren så att det offentliga kostnader inte minskat. På de flesta områden gick det heller inte att få fram bevis för några tydliga kvalitetsvinster.⁶

När man talar om effektivisering inom NPM utgår man från företagsekonomiskt tänkande, som värderar verksamheten i hur mycket pengar man tjänar. Detta kan man inte göra i den offentliga välfärdssektorn, utan där försöker man i stället omvandla olika moment i verksamheten till mätbara värden, d.v.s. numeriska värden som kan bli ekonomiska värden och i sin tur prislappar. Värden som omsorg, trygghet och vänligt bemötande går inte att mäta på detta sätt och blir därför lätt nedprioriterade.

Följaktligen har förväntningar om bättre kvalitet också visat sig vara orealistiska inom äldreården. De flesta äldre är inte särskilt aktiva kunder vilket gör att tanken om att konkurrens ska driva fram kvalitetsökningar inom äldreomsorgen knappast kan förväntas infrias. Tvärtom leder det ökade antalet aktörer till att samordningen inom vården försvåras. Sammantaget kan de kvalitetsdrivande effekterna av valfrihetssystemen ifrågasättas, skriver Kommunal i sin rapport *Plats för proffsen – ett alternativ till New Public Management i hemtjänsten*. Den brist på samarbete, som blir följderna av konkurrens, leder till uteblivna synergieffekter. Här påpekas också att omsorgsforskningen länge varit kritisk till marknadsorienterade teorier vad gäller styrning, då de försvårar personalens möjligheter att anpassa hjälpen till individuella behov, och forskarna ser det som anmärkningsvärt att dessa reformer genomförts i strid med vetenskaplig evidens.⁷

Nils Brunsson, professor i företagsekonomi, menar att övergången till NPM ledde till att många offentliga myndigheter började se sig som autonoma organisationer i stället för att se sig som en del av en stat eller en kommun. Dessa myndigheter betraktar sig som viktiga i sig och talar om sitt varumärke i stället för prioritera den gemensamma verksamheten.⁸

Ett led i framhävandet av den enskilda myndigheten i stället för att framhäva samhällsnyttan är varumärkesfetischismen. Man talar om vikten av besparingar men

5) Skatteverket, *En ren städbransch*.

6) Hartman, L. red. *Konkurrensens konsekvenser*.

7) Kommunal, *Plats för proffsen*, sid. 30

8) Brunsson, N. kommentar på Regeringens kunskapsseminarium i Uppsala, se länk.

vräker ut pengar på oväsentligheter. Man avskedar folk och snålar in på viktiga saker under förevändning att man måste vara effektiv och spara pengar. Posten lägger t.ex. mycket pengar på meningslös tevereklam. Samtidigt har de flesta postkontoren lagts ner av besparingsskäl och postbefordran har kraftigt försämrats trots att brevbärarnas arbetstempo pressats till omänskliga nivåer.

Det saknas aldrig pengar till nya, jättedrya logotyper, som sprids på tröjor och diverse krimskrams som pennor, cigarettändare och nyckelringar. År 2013 satsade t.ex. Malmö Stad 300 000 kronor på tre karameller var åt sina 20 000 anställda. De anställda kunde på sin löneavi läsa: "Det kommer en godisskål som ska vikas och laddas med karameller där värdeorden i värdegrunden har fått var sin smak och där även värdemeningarna finns med. Hur tycker du att exempelvis respekt smakar? Snart får du svaret. Skålarna och godiset är på väg ut till alla chefer och kommer att användas i olika sammanhang på alla arbetsplatser i Malmö stad efter chefens tycke och smak."⁹

Ett annat exempel på hur syftet med verksamheten och det samhälleliga sammanhanget kan försvinna ur fokus illustreras av Roland Paulsen när den f.d. generaldirektören för arbetsförmedlingen Angeles Bermudez Svankvist beskriver det hon menar är framgångarna i sitt arbete: "Vi gick från 40 miljarder till 72 miljarder på två år. Förstår du? Vilken expansion. Inte ens ett bolag expanderar på det sättet. Jag träffade en av Sveriges största kapitalister: ja vi har 13 500 anställda och omsätter 72 miljarder och har 378 000 inskrivna. Han bara: va? Förstår du? Det är så utopiskt." Expansion framhålls alltså som något positivt, trots att en minskning av arbetslösheten borde vara ett självklart mått på framgångsrik verksamhet.¹⁰

I Paulsens bok ges också ett tydligt exempel på hur besattheten vid mätningar leder till orealistiska krav, fjärran från verkligheten. Arbetsförmedlingskontoret, som Paulsen observerar, hade året innan lyckats väl med att skicka nyanlända i åtgärder. Det är orsaken till att det har satts en ny, höjd målnivå, som det är matematiskt omöjligt att uppnå. Målnivån ligger nämligen över antalet inskrivna.

Ett annat stort problem, som NPM verkar ignorera, är de dåligt fungerande och ibland inkompatibla datorprogram, som inte bara drabbar Arbetsförmedlingen utan även andra verksamheter. Störst skada ställer de troligen till inom sjukvården. Det handlar ofta tid som tas från kärnverksamheter eftersom personalen inte kan utföra avsett arbete. Några mätningar av hur mycket tid som slösas bort på datorstrul görs inte trots att det är mätbart. Orsaken är inte att problemet är så stort och känt att det faktiskt inte behöver mätas. Någon strategi för att ta itu med det diskuteras överhuvudtaget inte, vilket visar att fokus inom NPM inte ligger på att förbättra kärnverksamheten.

Kraven på mätbara resultat, detaljerade ända ner på individnivå, gör att viktigt arbete som inte lätt kan mätas inte heller utförs eftersom mätningar ligger till grund för lön- och karriärmöjligheter. Den stress, utbrändhet och depression, som blir följden bland yrkesutövare med höga krav på sig själva att göra ett gott jobb, leder till många

9) Sydsvenskan, *Värdeord blir godis*, 2013-03-04.

10) Paulsen, R. *Vi bara lyder*, sid. 26.

avhopp från yrken med mycket ”medborgarkontakt”. Detta är slöseri med mänsklig arbetskraft och ger problem med att upprätthålla kvaliteten.

Ett tragiskt exempel på hur NPM misslyckades är polisens agerande vid händelserna kring Utöya. De hade på NPM-vis prioriterat de mätbara mål (ett hundratal) som gav ”pinnar”. ”Beredskap inför terroristangrepp” lät sig inte fångas i sådana kriterier så organisationen fungerade dåligt. Sjukvården struntade däremot i NPM och var framgångsrik. Som den ansvarige för rättsmedicinen sa: “Lyckligtvis var de flesta sjukvårdsbyråkraterna på semester den 22 juli.” Alltså improviserade vårdfolket utifrån sin professionella instinkt. Enligt honom skulle det ha tagit flera år för NPM-byråkraterna att planera fram den krisorganisation som snabbt uppstod på runt Utøya.¹¹

”Mål- och resultatstyrningen som effektiviseringsmodell, både på statlig och kommunal nivå, anses ha fått oönskade konsekvenser i form av ökad byråkrati, t.ex. genom ett stort antal återrapporteringskrav och kvantitativa mätningar som snedvrider verksamheten”, skriver Lena Marcusson, ordförande i regeringens värdegrundsdelegation.¹²

Individuella löner

Ett viktigt inslag i NPM är att löner ska förhandlas individuellt. Detta ställer frågan om vilken roll fackföreningen har i denna situation. Traditionellt har löneförhandlingar varit den kanske viktigaste av fackföreningarnas uppgifter. Genom kollektiv förhandling har de anställda kunnat stärka sin position och hindra arbetsgivaren att spela ut arbetare mot varandra. Redan nationalekonomins fader, 1700-tals ekonomen Adam Smith, skrev i sin berömda bok *Nationernas välstånd* om obalansen i maktförhållandet mellan arbetare och arbetsgivare. När individuella förhandlingar dominerar kan man fråga sig vilka skäl som kan motivera anställda att gå med i fackföreningen.

Man borde förväntat sig att fackföreningarna var motståndare till att införa individuella löner, men så har inte varit fallet, fr.a. inte de centrala ledningarna. Forskarna Tommy Nilsson och Ann-Britt Ryman¹³ är förvånade över att fackföreningarna inte förefaller ha velat ta reda på konsekvenser och resultat från den privata sektorn, där individuella löner funnits länge, innan man gick med på att införa det i den offentliga sektorn. Bland de som hårdast drev kravet på individuella löner i början av 1990-talet var Vårdförbundet som menade att detta var en verklig chans för sjuksköterskor att öka sina löner. På senare år har vi sett resultatet: Nyutexaminerade sjuksköterskor har på gammalt fackligt sätt gått ut och kollektivt begärt 25 000 i ingångslön.

Polisförbundets Lena Nitz pratar om ett yrke, kidnappat av en ekonomisk modell, där verksamheten styrs av att lönen är kopplad till hur många s.k. pinnar man samlar. Det gör t.ex. att man koncentrerar sig på att göra ett stort antal utandningsprov i stället för att ta alkoholister i trafiken, eftersom man inte kommer upp i lika stort antal ”pinnar” då. Ett annat sätt att samla löneökande ”pinnar” är att hålla flera korta förhör i stället för ett längre. De poliser som inte hunnit samla ”pinnar” får lön efter

11) Zaremba, sid. 77-78.

12) Regeringens Värdegrundsdelegation.

13) Nilsson/Ryman, *Individuell lön - lönar det sig, fakta och tro om individuella löner*.

kön. ”Nästan dubbelt så många kvinnor som män procentuellt sett har fått den lägsta lönenivån när polisen för första gången lönesätter nya polisassistenter individuellt och differentierat.”, skriver Nitz.¹⁴ Det motsäger den tes som SACO-ordföranden Anna Ekström och två SACO ekonomer framförde i en debattartikel i DN från 2011, där de menade att kvinnor gynnas av individuella löner. SACO-förbundet Civilekonomerna konstaterar däremot i sin rapport *Lön efter utbildning och kompetens* (2012)¹⁵ att ”... bland civilingenjörer finns löneskillnader mellan män och kvinnor som inte går att förklara med annat än att det sker en diskriminering på grund av kön.”

Missnöjet med individuella löner är stort i många grupper. Metta Fjellkner från det kvinnodominerade SACO-förbundet Lärarnas Riksförbund skriver i en debattartikel i Aftonbladet (2012)¹⁶ att många vill ”ha en återgång till ett tarifflönesystem där godtycket i alla fall är reglerat”. Den bloggande läraren Helena von Schantz¹⁷ skriver: ”När det individuella lönesystemet infördes tyckte jag att det lät som en bra idé. Jag hade noterat att det kunde skilja mycket mellan olika lärares arbetsinsatser och trodde att det här skulle bli mer rättvist - - - Men det tog inte många år innan jag insåg hur fel jag hade tänkt. De lärare som förlorar på de individuella lönerna blir bittra, känner sig orättvist behandlade och sprider misstämning i kollegiet.” Det finns även chefer som kritiserar individuella löner för att det kräver mycket tid och förberedelser att ha samtal med varje enskild medarbetare.

Professorn i arbets- och organisationspsykologi vid Stockholms universitet, Magnus Sverke, säger: ”Lönen är inte det viktigaste för att känna sig motiverad i arbetet, det handlar mer om meningsfulla arbetsuppgifter, en bra chef, trevliga arbetskamrater och att bli lagom utmanad av arbetet. Däremot kan en dålig löneutveckling lätt leda till att man tappar motivationen.”¹⁸

Fenomenet individuella löner är relativt utforskat men inget visar att ekonomiska belöningar påverkar arbetsmotivation mer än marginellt. Tvärtom pekar den forskning som finns på att individuella löner kan bidra till interna motsättningar och sämre erfarenhetsutbyte. Samarbete, som är viktigt för verksamheten, blir lidande. ”Det finns ingenting i forskningen om team och arbetsgrupper som säger att individuella belöningar främjar laganda och gynnar arbetsgruppers produktiva förmåga” skriver Nilsson/Ryman. Symtomatiskt är att efter att individuella löner införts i offentlig sektor har man ökat åtgärder för att sammansvetsa grupper och få det sociala samspelet att fungera bättre, s.k. teambuilding. Ofta anlitas externa konsulter för just detta, vilket ytterligare driver upp kostnaderna.

Effekter på hälsa och sjukfrånvaro

I februari 2014 kom Statens beredning för medicinsk utvärdering med en rapport som bl.a. sa att personer som upplever en arbetssituation med små möjligheter att på-

14) Aftonbladet, 2015-07-07.

15) Civilekonomerna, *Lön efter utbildning och kompetens*, 2012.

16) Fjellkner, M, *Individuella löner underkänns av lärarna*.

17) Helena von Schantz blogspot

18) Sverke, M. *Mer klöver med lönespridning*.

verka, i kombination med alltför höga krav, utvecklar mer depressionssymtom, samt att personer som upplever bristande medmänskligt stöd i arbetsmiljön utvecklar mer symtom på depression och utmattningssyndrom än andra. NPM leder just till den sorts arbetsmiljö som beskrivs. Detta stöds av den forskning som gjorts av professorn i psykosocial medicin, Töres Theorell. "Forskningen visade tidigt att New Public Management inte skulle fungera i sjukvården", säger han. Tillsammans med den amerikanske forskaren Robert A. Karasek utvecklade han Krav-kontroll-stödmodellen för mer än 30 år sedan. Den används fortfarande av forskare som studerar psykosocial arbetsmiljö.¹⁹

Theorells forskning om arbetsmiljö och stress har följt utvecklingen sedan 1990-talet. Den visar att beslutsfattarna har höjt kraven på personalen genom rationaliseringar, minskad bemanning och ökade tempokrav. Samtidigt har de anställdas möjlighet att påverka sin arbetssituation minskat. Personal inom sjukvården vittnar ofta om att de känner moralisk och etisk stress. Den sämsta utvecklingen återfinns bland kvinnor inom vården och i skolan, just de grupper där problemen med långtidssjukskrivningarna och stressrelaterade psykiska besvär ökat. "Det finns inget som säger att det är nödvändigt köra ner människor i botten för att få en effektiv verksamhet", säger Töres Theorell, som kräver mer makt åt skyddsombuden.

NPM-ledarskapet bygger på en strategi av individualisering. Detta uppnås genom ständiga förändringar; avdelningar omstruktureras ständigt och omorganiserar, uppdragen ändras så att den anställde förlorar sina stödjepunkter; det skapas en känsla av att tappa kontrollen. Svårigheter på arbetsplatsen internaliseras och ses som personliga misslyckanden, vilket i sin tur ofta leder till ohälsa, både fysisk och psykisk med ökad sjukfrånvaro. Denna utveckling förstärks av att lönerna har blivit individuella, och att löntagare konkurrerar i stället för att samarbeta. Och samtidigt försvagas fackföreningarna med dess kollektiva stöd och känslan av solidaritet.

Alexander Wilczek, överläkare och verksamhetschef på psykiatriska kliniken på Ersta sjukhus säger till Sveriges Radio²⁰ att "... gruppen som kommer med stressutlöst psykisk ohälsa ökar. Den typiska patienten i den gruppen är en kvinna, hon är väldigt ambitiös, och har aldrig varit sjuk tidigare i sitt liv." Antalet patienter med huvuddiagnosen utmattningssyndrom mer än fördubblades på hans mottagning mellan 2012 och 2013. Merparten i denna växande patientgrupp är sjuksköterskor och läkare. Ökningen speglar, enligt honom, allt sämre förhållanden inom vården. Detta stämmer överens med Arbetsmiljöverkets uttalande att 16 % av alla kvinnor anställda inom vård och omsorg led av stressrelaterad ohälsa 2014 jämfört med 10,9 % 2012. Men även andra yrkesgrupper har drabbats. Sveriges Universitetslärarförbunds ordförande Mats Ericson säger: "Vi har problem med hälsan. Stress, utbrändhet och depression är vanliga inom yrken med mycket medborgarkontakt". I arbetsförmedlingens medarbetarundersökning 2013 säger 62 % att de har besvär av stress och en tredjedel att de inte kan koppla av på sin fritid. Socionomer är en grupp som vid olika tillfällen

19) SVD, Opinion, 2013-02-18

20) Sveriges Radio, 2015-05-24.

framfört klagomål på sin omöjliga arbetssituation i massmedia utan att det verkar ha lett till en förbättring.

Ett exempel på psykisk ohälsa i denna grupp gäller socialsekreteraren Lars Persson i Krokoms. Beteckningen New Public Management har inte nämnts i samband med rättegången mot den socialchef och den mellanchef som stått åtalade som vållande till hans självmord. Det kallas mobbning i media. Men det är lätt att associera till NPM när man läser Aftonbladets reportage från tingsrätten: "Betydligt mer pondus har den medåtalade 55-årige socialchefen, rekryterad från näringslivet för att få ordning på ekonomin. Budgetunderskottet på runt tio miljoner försvann i ett nafs. I den andan arbetar han. Och Lars Persson ansågs vara dyr för Krokoms. Generös med löften och bidrag till klienter, "medmänniskor" som han säger." Helt uppenbart var det två vitt skilda synsätt på socialt arbete som kom i konflikt här.²¹ Lars Persson såg till syftet med verksamheten och betraktade dem han arbetade med som medmänniskor i behov av hjälp. Socialchefen såg som sin uppgift att skära ner kostnader, helt i linje med NPM, den nyliberala ideologi som hämtats från företagsvärlden och som betraktar offentlig verksamhet som dyr, ineffektiv och byråkratisk. Eftersom NPM betraktar ledarskap som något fristående från kunskap om verksamheten var det typiskt att som Krokoms kommun välja en chef från det privata näringslivet i stället för en med erfarenhet av socialförvaltning.

Byråkratiklassen och konsultbyråerna

Ett viktigt argument för att införa NPM var att det skulle bli mindre byråkrati, men nu anklagas det för att få motsatt effekt. Om man ska effektivisera med den typ av filosofi som tillämpas inom företag är det nödvändigt att ständigt kontrollera och mäta verksamheten för att se om den är effektiv.

Från nästan ingen granskning alls betraktades mätning som helt centralt, säger statsvetaren Shirin Ahlbäck-Öberg. Allt måste omvandlas till mätbara värden. För att kunna sätta en prislapp på något så måste det ha ett ekonomiskt värde. Och därmed också ett numeriskt värde så att man kan mäta det. Det kan beskrivas med tre M: marknad, mätningar, managers.

Mätning och kontroll kräver en allt större andel administratörer. Statsvetaren Patrik Hall beskriver i sin bok hur denna managementbyråkrati sväller samtidigt som de som utför det egentliga jobbet dels minskar i antal och dels får onödiga arbetsuppgifter som hindrar det arbete som de egentligen ska utföra.

Nya kontrollerande och mätande instanser har byggts upp och nya professioner som controller har tillkommit. Det är finansiellt kostsamt och leder till en avprofessionalisering och minskning av personalen i kärnverksamheten. "Man kan åstadkomma samma kvalitet med mindre resurser", är ett ständigt mantra som påstås gälla anställda som arbetar i kärnverksamheten, däremot sägs inget sådant om byråkratin.

Här har vi en nyliberal paradox! De flesta tror att nyliberalismen förespråkar att

21) Aftonbladet, *Ekonomin bidrog till att Lars tog sitt liv*, 2013-11-12.

statens verksamhet ska skäras ner. Det är delvis rätt för det handlar om att staten ska dras tillbaka, staten ska inte ha fingrarna i den fria marknaden. Men för att åstadkomma det måste man bygga upp en stor stat. Det blir en rent sovjetisk byråkrati med fler och fler managers med större kontor samt fler ekonomiska interna utvärderingar, säger statsvetaren Stilhoff Sörensen. Många typer av värden som man arbetar med i den offentliga sektorn är inte kvantifierbara, t.ex. de som finns i omsorg, trygghet, tillit, bemötande. Det innebär att NPM är en stor värdetransformator, som omvandlar alla värden till ekonomiska och numeriska värden. Och det innebär att den korrupperar värden per definition.²²

Som P. Hall uttrycker det "man offerar sakkunskapen till förmån för styrande". Det uppstår ett tjänstemannavälde, en managementbyråkrati, som tappar fokus på vilken verksamhet den egentligen ska tjäna. Fokus ligger mest på dess "image", på att vara modern och använda NPM. Politiken har försvagats då några få politiker på kommunal eller regional nivå ställs mot tusentals tjänstemän som ansvarar för styrningen. Faran är att politikerna drar sig tillbaka och endast sätter övergripande mål. Det innebär i praktiken att verksamheten styrs av personer som inte kan ställas till demokratiskt ansvar: demokratin hotas!

Ifrågasettandet av den stora, starka staten tillsammans med nationalekonomisk bristsituation (åldrande befolkning, inget rum för skattesänkningar, mer efterfrågan på och dyrare välfärdstjänster) förstärkte "bristmyten" eller idén att "vi har inte råd med välfärden". Denna myt döljer den expansion som faktiskt skett samtidigt som den också döljer den styrningsrevolution som, i lika stor utsträckning som krismedvetandet, gjort management-reformen och managementbyråkratin möjlig. I det tysta!

Forskaren Ann-Sofie Lennqvist Lindén²³ har också undersökt höga kommunala chefers strävan efter vad som kallas ökad professionell status. En av hennes slutsatser är att det privata näringslivet betraktas som ideal. Det avspeglar sig bland annat i fråga om titlar där det finns skräckexempel som att barnomsorgschefer kallas affärsområdeschefer. "Av något outgrundligt skäl kallas förvaltningschefsträffarna i Katrineholms kommun sedan en tid för koncernledning", skrev Katrineholmskuriren i en ledare 2011.

Det verkar finnas en likriktning i chefsattityderna i svenska kommuner. Enligt Lennqvist Lindén beror det på att de kommunala cheferna skolas in i ett näringslivstänkande på gemensamma ledarskapsutbildningar och chefsdagar. Organisationskon-sulter planterar samma idéer i olika verksamheter.

NPM lägger stor vikt vid chefskap på ett abstrakt plan frikopplat från specialkunskap om verksamheten. Man inför speciella utbildningar för chefer. Patrik Hall skriver att ledarskapsutbildningar har börjat ersätta juristutbildningen som karriärväg för presumtiva byråkrater.

"Eftersom de som numer detaljstyr arbetet inte vet så mycket om sjukvård och

22) GV-Malmö Seminarium, *Två röster...*, se länk.

23) Lennqvist Lindén, A-S. *Att lägga politiken tillrätta, kommunala chefers professionalisering*, 2010.

dessutom byts ut ofta, har de stort behov av hjälp och en utvärderingsindustri har vuxit fram kring konsultbolag”, skriver Zaremba. Ökningen av antalet konsulter har varit stor. Patrik Hall redovisar att bara mellan 2008 och 2010 har antalet Lean-konsulter tredubblas.

Den offentliga sektorns kostnader för konsulter är alltså stor. Enligt Göteborgs-posten tar Pelle Snårelid, “välkänd managementkonsult med erfarenheter från bland annat Karolinska sjukhuset”, 1925 kronor i timmen. Och det amerikanska konsultföretaget Boston Consulting Group fick utan upphandling 3,7 miljoner kronor av Sahlgrenska sjukhuset enbart för en förstudie inför etablerandet av ny styrmodell.²⁴

För managementbyråkratin är det viktigare att synas än att göra, framhåller Patrik Hall i sin bok “... demonstrationen av handlingen är viktigare än handlingen som sådan, vilket innebär ... en förstärkt byråkrati. Denna byråkrati är en form av dubbelarbete där saker och ting måste göras och sedan dokumenteras.” Det talas om att “utveckla ett starkt varumärke.” och “vi måste bli bättre på att visa upp oss.”²⁵

Hall påpekar också att “synligjorda ritualer, som ackompanjerar och därmed bekräftar att styrning äger rum, har historiskt varit av yttersta betydelse för att manifesteras makten.”

Övergång till räkenskapssystem som utarbetats för privatföretag

Problem uppstår också genom att de redovisningsprinciper som utvecklats för den privata sektorn börjat användas inom den offentliga sektorn. Detta trots att denna typ av redovisning inte hör hemma i det offentliga då ändamålet med offentlig verksamhet inte är att tjäna pengar utan att producera tjänster och produkter i enlighet med medborgarnas behov och de prioriteringar som politikerna fastställt. Målet är inte vinsten! Ytterligare en anledning till att dessa principer inte borde användas är att offentlig verksamhet inte får sina intäkter från marknaden och har därför liten eller ingen möjlighet att påverka sina intäkter. Dessa, liksom avdrag och avgifter, bestäms av politiska myndigheter och verksamheten måste begränsas enligt de intäktsgränser som politikerna sätter. Med administrativt fastställda intäkter blir lönsamhet ett meningslöst begrepp. Den kan ju bara förändras genom politiska beslut.

Eftersom målet inte är vinsten finns det inga anledningar till att upprätta balanser eller att beräkna avskrivningar i den offentliga sektorn. Det är politikerna som beslutar om investeringar i offentlig verksamhet inte verksamheten själv! Det är inte viktigt om de är lönsamma efter avskrivning utan om de är nödvändiga för att lösa prioriterade uppdrag. Det är riktigt att avskrivningar ger information om kostnaderna för att bruka kapital men vad för slags information och till vilken nytta?²⁶

Idén är att fragmentisera verksamhet i mindre bitar som förses med ett slags imitation av privata företags sätt att arbeta. Detta ha Zaremba beskrivit med lysande exempel när det gäller sjukvården.

I skolan uttrycks detta genom att finansieringen har knutits till det s.k. skolpengs-

24) GP, *Här är konsulterna som kostade många miljoner*, 2013-10-14.

25) Hall, P. *Managementbyråkratin*, op.cit.

26) Häfte nr. 8 *När tall blir politik*, op.cit.

systemet som medför stora problem, inte så mycket på grund av skolpengen storlek utan det hänger samman med att flera av de faktorer som påverkar studieresultaten ligger utanför skolans/kommunens befogenheter. Detta gäller t.ex. boendesegregationen, antal nyanlända, flyktingmottagningar eller gymnasiereformer.

Bra studieresultat är oftast det som driver elever att söka till en viss skola. Planering och budget grundar sig på ett förväntat antal elever och görs upp redan innan sommarledigheten startar. Ett svårt problem kan uppstå om ett visst antal elever byter skola strax innan höstterminen börjar, när antalet klasser är bestämt och lärare anställda. Det kan leda till en slags nedskärningsspiral genom mindre inkomster vilket gör att kostnaderna måste reduceras, vilket i sin tur drabbar läromedel, möjligheter att anlita vikarier eller andra viktiga stödresurser. Förutsättningarna för god undervisning minskar vilket ofta leder till att ytterligare elever byter skola o.s.v. Skolan får svårigheter med att driva en bra undervisning och att behålla sina elever.²⁷

Inverkan på demokratin

Den klassiska modellen för den offentliga sektorn var regelstyrningssystemet. Det byggde på demokratisk kontroll och insyn. Den offentliga servicen skulle vara neutral och sakligt bedömd samt likvärdig för alla medborgare. De regler som låg till grund för de olika verksamheterna beslutades demokratiskt i det politiska systemet.

De konkreta besluten i varje enskilt fall skulle ligga inom ramen för dessa regler, men de skulle fattas av experter utifrån professionalism och yrkesetik. En läkare skulle ställa diagnos på sjukdomar, en lärare planera lektioner. De anställda skulle företräda det offentliga på medborgarnas uppdrag. Det var ett system som byggde på tillit och insikten att man inte kan detaljstyra allt. Samtidigt gjorde offentlighetsprincipen att kritiska synpunkter kunde komma fram. Förbudet att eftersöka och straffa anställda som kom med kritik var en förutsättning för den demokratiska kontrollen.

Med NPM försvinner allmänna regler och ersätts med stelbenta, detaljerade mål. Anställda med grundlig utbildning inom sitt yrkesområde och som noggrant valts ut med tester och anställningsintervjuer betraktas som oförmögna att fatta de enklaste beslut. NPM avprofessionaliserar verksamheter under sken av att de effektiviseras. En av slutsatserna i Ann-Sofie Lennqvist Lindéns doktorsavhandling i statskunskap är att höga kommunala chefer ofta jämför sig med höga företagsledare och ser politiker som något mer eller mindre onödigt. De är ekonomer, byråkrater, managers samt utvärderare och sällan yrkeskompetenta på de olika områdena. De bortser från professionerna. Utan sakkunskap utvärderar de och fattar beslut. Denna avprofessionalisering leder till ett slags dilettantvälde. Ekonomer och chefer, som inte är sakkunniga, styr med mätningar. Tid som skulle användas till kärnverksamheten flyttas till att mäta och rapportera.

Det var just detta som en grupp anställda inom hemtjänsten i Malmö protesterade mot i en tidningsartikel där de skrev att "det pågår ett omfattande förändringsarbete

27) Andersson, P-A, SKL, Regeringens kunskapsseminarium i Lund.

inom hemtjänsten. Alla moment ska klockas och tid till besöken ska ges efter ett strikt standardiserat schema. Sätta på en stödstrumpa: X minuter, koka gröt: Y minuter, handling: Z minuter och så vidare. Inspirationen från tillverkningsindustrin och effektiviseringsmodellen Lean är påtaglig. Budskapet till personalen glasklart: Vi (arbetsgivaren) litar inte på er när ni säger hur lång tid ett besök tar” och de tillade att ”Makten över insatserna har alltså flyttats upp i hierarkin. Från att tidigare bestämts i ett samråd mellan vårdtagare och personal bestäms den nu av hemvårdsinspektörer.”²⁸ Det som mäts betraktas som självklart och objektivt. De som formulerat kraven är anonyma och kan inte demokratiskt ställas till ansvar.

En chef utan specialkunskap om verksamheten saknar kompetensen att gå in i konkreta diskussioner med de anställda. Hen hemfaller oftare till ett auktoritärt ledarskap. Hen kan inte avgöra när kritiken kan ligga till grund för förbättringar eller när den är osaklig, och tillgriper lätt krav på lojalitet och disciplinerad lydnad. De anställdas roll inskränks till att genomföra order från toppen. Deras kunskap tas inte tillvara. Utrymmet för egna bedömningar snävas in av kraven på mätbara resultat. Detta medför att viktig information försvinner. Offentlighetsprincipen respekteras inte längre utan personalen tvingas till tystnad och det råder en allt mer omfattande tystnadskultur inom det offentliga. Politiker och allmänhet får inte veta hur verksamheten fungerar.

Ett tydligt exempel på detta finner vi på SUS i Skåne där förre regiondirektören bland annat sa att han inte tycker att vårdpersonal ska kritisera ledningen i medierna även om personalen har lagen på sin sida. Det stod han fast vid, trots debatt i skånska medier om tystnadskulturen inom skånsk sjukvård där personalen t.o.m. utsatts för repressalier i avsikt att tysta ner kritiken.²⁹

Detta är helt i linje med hur man agerar i det privata näringslivet, som är förebild för NPM. Där döljer man vanligen problem utåt eftersom det kan vara negativt ur konkurrenssynpunkt och medföra att omsättningen sjunker. Men för offentlig sektor, som ska styras demokratiskt, är öppenhet en förutsättning för att få så bra verksamhet som möjligt. P. Hall påpekar att managementmodeller började lanseras allt högljuddare ”under en period då det ställdes omfattande krav på medbestämmande och medinflytande inom arbetslivet och på andra samhällsområden.”

Men i motsats till demokratin talar nyliberalismen, som NPM är ett exempel på, om ”den enda vägen”. Och om det bara finns ”en sanning” som inte kan ifrågasättas, blir demokratin överflödig. Fokus på ekonomi ersätter visionen om demokrati, en helt annan värdegrund genomsyrar samhället med kunder/producenter. De mänskliga relationerna ersätts med transaktioner. I NPM finns det alltså ett inbyggt incitament i systemet som verkar som ett långsamt gift. Gradvis men effektivt eroderar det bort demokratin grundval, som kräver öppen insyn. Långsamt omformas den offentliga verksamheten tills man inte längre känner igen den.

28) Sydsvenskan, 2015-02-10, *Man kan inte sätta ett pris på ett leende.*

29) Sydsvenskan, 2012-11-12, *Chefer läxar upp.*

ISO – ett internationellt kvalitetssäkringssystem

Om Kolsva, en bruksort med ca 2500 invånare som ingår i Köpings kommun, kan vi läsa på kommunens hemsida: ”Större delen av förvaltningens verksamheter certifierades enligt ISO 9001:2000 i januari 2000. Kommundelen var då den första kommunala förvaltningen i Sverige att få detta godkännande. Grundskolan certifierades 2002. Kolsvas certifikat omfattar idag ledningssystem för kvalitet enligt standarden ISO 9001:2008 och miljö enligt standarden ISO 14001”.

Borde det inte vara väljarna som godkände den kommunala förvaltningen i Kolsva? Vad säger certifieringen av grundskolan om lärarnas undervisning och elevernas arbete?

ISO var från början tänkt att jämföra industriprodukter, men har spridit sig även till andra områden. Att det nu också kommit att användas på områden där politiken förut var allennarådande, gör att Patrik Hall anger ISO-standarder som ett exempel på managementsystem.³⁰

I Sverige är det SIS, Swedish International Standards, som har hand om certifieringen. Dess VD Thomas Idermark som har en bakgrund inom bank och finans och har arbetat som managementkonsult säger: ”Allt tyder på att standarder inom olika områden kommer att få en allt större betydelse både nationellt, internationellt och inom nya framväxande områden som t.ex. välfärdssektorn”. I intervjun på SIS’ hemsida framhåller han, att ”även i politiskt styrda organisationer kan standarder göra stor skillnad. Ofta är det en effektiv metod för att förändra och förbättra en verksamhet.”

Just nu pågår inom SIS arbete för att ta fram en svensk ”kvalitetssäkring” av HVB-hem (Hem för Vård och Boende för barn och ungdomar). I den kommitté som ska ta fram standarder på det området finns bl.a. Attendo, Nytida Vardaga (som tidigare hette Carema) och flera andra aktiebolag.

Förr var det statliga myndigheter som arbetade fram regler och lagstiftning när det gällde sådana frågor. Det fanns politisk insyn och ett politiskt uppdrag. Vad betyder det för demokratin att ISO-certifieringen kallas för en ”effektiv metod” att förändra verksamheten i politiskt styrda organisationer?

30) Hall. P., op.cit., sid.15.

Sammanfattning

Som vi sett i analysen ovan har de löften, som gavs när NPM infördes, inte infriats. Detta system fördes fram som ett sätt att göra den offentliga verksamheten mer effektiv genom att driva ner kostnaderna och samtidigt bättre tillfredsställa medborgarnas behov. Det påstods vara kundorienterat och flexibelt men det präglas tvärtom av rigiditet och utmärks av likriktning och standardisering. Det ser likadant ut år från år och i helt olika typer av organisationer, eftersom det är utformat av ekonomer från företag med oftast obefintlig erfarenhet av den kärnverksamhet som ska styras.

NPM är alltså ett styrsystem med stora anspråk på leda till bättre effektivitet, bl.a. genom stort resultatfokus, men det har i sin helhet självt varit befriat från resultatkrav, uppföljning och utvärdering. Det är vinsten eller budgeten och inte behoven som styr verksamheten. Samtidigt har ett ofantligt kontrollsystem blivit nödvändigt för att mäta mål och lönsamhet, med följd att en närmast stalinistisk byråkrati byggts upp. Ur detta perspektiv är det högst märkligt att inte ens de som jobbar inom offentlig sektor ser systematiken och att samma sorts problem drabbar i stort sett hela den offentliga sektorn. Det är förvånansvärt att de bara invänder mot den ena eller andra absurda NPM-praktiken inom den egna verksamheten, och inte ser att olika verksamheter måste samarbeta för att styrsystemet ska förändras.

Nyliberalismens marknadsfundamentalism, såsom Thatcher uttrycker den "And, you know, there is no such thing as society", utmanar idén om det politiska. NPM är, som vi sett, ett hot mot demokratin men det saknas en klar mobilisering mot NPM bland de politiska partierna. Det finns erfarenheter av hur detta drabbar vård, skola, omsorg, polisen m.m. Genom att lyfta fram dessa enskilda erfarenheter och bredda frågan kan man politisera den. Nästa steg går ut på att ta fram alternativa tillvägagångssätt och det finns många exempel på lyckade erfarenheter där man kunnat undvika de problem vi sett.

3. Alternativ till NPM

I detta kapitel har vi samlat några exempel på hur man lyckats förändra olika områden inom den offentliga tjänstesektorn så att medarbetare upplever en positivare arbetsmiljö samtidigt som brukarna fått större inflytande över sina önskemål. Dessa reformer har dessutom inte varit kostnadsdrivande utan effektiviteten har ökat. Det rör sig inte bara om reformer som avskaffat ekonomistyrning utan också om att återta verksamhet inom det kommunala eller statliga för att på så sätt införa ledningsprinciper som inte styrs av marknadstänkande. Ett exempel som emellertid inte lyckas uppnå de flesta av dessa mål är den värdebaserade vård som beskrivs i första avsnitt nedan.

Värdebaserad vård

En ny styrningsmodell har redan börjat införas inom delar av sjukvården, den så kallade värdebaserade vården med anspråk på att sätta fokus på värdet för patienten och därmed vara väsensskilt från NPM. Enligt Vårdförbundet skulle denna modell vara den ohotade favoriten till att ersätta NPM. Dess förespråkare i Sverige är Boston Consulting Group (BCG) som i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm startade tankesmedjan Leading Health Care (LHC) som sedan 2009 är en fristående stiftelse för främjande och spridning av denna modell. Den är framtagen i USA och är tätt knuten till BCG. Den bygger på idéer som ekonomen Michael Porter, professor vid Harvard Business School, utvecklat och grundar sig alltså på amerikanska förhållanden, där vården är konkurrensutsatt, har ett enormt befolkningsunderlag, är högst ojämlig och, som vi redan påpekat, utgör vårdkostnaderna en jämförelsevis mycket högre andel i förhållande till BNP.

Systemet började införas på Karolinska Sjukhuset eftersom dess tidigare arbete med LEAN har skapat missnöje bland personalen då det inte fokuserade på vårdkvalitén. Kostnaderna för dess införande ledde dock till att budgeten överskreds med ett belopp som motsvarar 400 sjuksköterskelöner under ett år. Det har senare även införts på Akademiska Sjukhuset i Uppsala och på Sahlgrenska Sjukhuset i Göteborg. Samtliga uppdrag för att införa modellen har vunnits av BCG genom direktupphandlingar utan konkurrens, något som Vårdförbundet anser vara olagligt eller åtminstone tvivelaktigt genomfört. Karolinska har dessutom tagit emot gratis konsultstöd från BCG.³¹

Principen för detta värdebaserade vårdssystem går, enligt dess förespråkare, ut på att premiera de vårdgivare som åstadkommer goda hälsoresultat och nöjda patienter med så låg resursförbrukning som möjligt. Dess ersättningsystem kan innehålla olika komponenter för olika patientgrupper. Ett viktigt delmål är dock att ta fram en standardiserad modell för värdebaserad ersättning. Målet är att uppnå ett visst värde som definieras som bästa möjliga medicinska utfall, där tillfredsställelsen ur patientens perspektiv ställs i relation till kostnader och resurser. Dess förespråkare hävdar

31) Vårdfokus, 2015-06-10.

att det är både bättre och billigare. Det innebär att fokus skiftar från nuvarande riktlinjer/processer samt kostnadsminimering till det patientvärde som åstadkoms.

Kritiken mot LHC, speciellt från vårdanställda, riktar sig å ena sidan mot att politiker och administratörer driver utvecklingen av vården via aktörer med koppling till Handelshögskolan där få har medicinsk bakgrund. Det nätverk av forskare, ett fyrtiotal, som är knutet till LHC består till två-tredje delar av ekonomer. Modellen bygger på kvantitativa bedömningar av behandlingsresultatet, men som en läkare påpekar “att koncentrera sig på slutresultat i stället för antal besök” gör det inte lättare att mäta.³² Dessutom finns det värden som inte kan mätas i vården. Hur kan man t.ex. mäta kvalitén i mötet med läkaren, läkarens empati och dennes sätt att ge svåra besked? Dessutom är det så gott som omöjligt att koppla hälsoproblem till ett specifikt utfall när hälsoproblemen är diffusa och utgör en kombination av kroniska sjukdomar.

En läkare konstaterar att denna form av vårdmodell mycket väl kan klassas som en pseudoinnovation eftersom få förstår vad den innebär, den är dåligt definierad och det finns inte några belegg för att den skapar värde för patienten. Det mesta som går under namnet värdebaserad vård är egentligen förändringsarbete som tidigare gått under andra namn (t.ex. TQM, LEAN och Värdekompassen). Det finns inte heller belegg för att ekonomiska incitament leder till mer nytta för patienten eller ökad kvalitet på vården utan stimulerar snarare till att sätta mål som lätt kan uppnås och att multisjuka patienter väljs bort. Slutligen ställer han frågan om varför denna modell då växer, något som han kopplar till att dess värde ligger i att det känns bättre att mäta patientnytta än “pinnar”, landstingen kan upprätthålla grunderna för den aktuella styrningen och vårdmarknader, samtidigt som konsulter får nya uppdrag. Det skapas alltså värde men inte för patienterna!³³

Slutsatsen blir att denna modell snarast utgör en variant på NPM då den grundar sig på standardisering och på att både värde och kostnad kan mätas objektivt. Och i likhet med NPM införs denna styrnings- och ersättningsmodell utan öppen diskussion och utan att det finns evidens för att den gör vården varken billigare eller bättre! Alternativa ersättningssystem i vården måste bygga på förtroende och tillit till professionen, inte på konkurrens utan på samverkan, inte på kontroll och mätbarhet, för mycket av kärnan i vårdkvaliteten såsom tröst, tid för samtal och långsiktig förbättring vid kroniska förlopp går inte att mäta eller sätta ett pris på. Men det finns exempel där man lyckats införa mycket av detta vilket vi beskriver nedan.

Hur kan vi förbättra arbetsmiljön och tillfredsställa medborgarnas behov?

Uppmärksammade skandaler inom vård och omsorg samt missnöje bland både personal och brukare har lett till att initiativ tagits på flera ställen för att genomföra nya styrsystem i avsikt att betona kärnverksamheten och leda bort från ekonomistyrning. Det är speciellt inom äldre vården som man sedan mer fem år tillbaka arbetar med olika reformer där medborgarnas behov ska prioriteras framför ekonomin. I Köpen-

32) Läkartidningen, 05/2015.

33) Läkartidningen, 37/2015 och 40/2015.

hamn gick Ninna Thomsen till val på att avskaffa minuttyranniet 2009. Trots stort motstånd från förvaltningen lyckades det nyvalda kommunalrådet för hälsa och omsorg 2011 få igång ett pilotprojekt som täckte 20 % av befolkningen. Målet var att ge större utrymme för professionell handlingsfrihet genom att utföraren värderar vad medborgaren behöver samtidigt som administrationen förenklas. I stället för att erbjuda de äldre ett stort antal tidsbegränsade enkla tjänster tilldelades de ett flexibelt besöksblock vars tid varierar efter medborgarens behov. Man valde också att helt avskaffa beställare-utförare modellen.

Det blev en stor framgång, budgeten hölls samtidigt som de anställdas trivsel ökade och även facket såg det som ett demokratiskt framsteg då inflytande och tillit till professionen var den bärande kraften. Detta ledde till att man redan 2012 beslutade stoppa all tidmätning med stoppur och genomföra denna förtroendereform, där arbetsmetoderna utvecklas tillsammans med de fackliga organisationerna, brukarorganisationerna och ledarna, i hemtjänsten i hela Köpenhamn. Den har också blivit ett föredöme för resten av kommunens verksamhet. Liknande förändringar har införts på andra ställen inom äldrevården, i Sverige bl.a. i Skönsmon i Sundsvall där missnöje med Lean var drivande. Samtliga reformer bygger på att prioritera omsorgstagarens behov och att dessa kan variera från dag till dag. Kontinuitet hos hemtjänstpersonalen är en viktig del av tryggheten för medborgarna och valfriheten handlar alltså inte om att kunna välja utförare, något som endast en minoritet av äldre utnyttjar, utan om att kunna välja tjänster efter ett varierande behov.³⁴

Det är i mötet mellan brukaren och personalen som god välfärd skapas. Nyckelorden är professionalitet, förtroende och delegering av ansvar. Kontroll måste ersättas med utbildning, kompetensutveckling och professionell handledning - ett paradigmskifte som bryter med tidigare styrningslogik som t.ex. New Public Management och det går att genomföra utan upphandling av externa konsulter vilket Köpenhamns reform bevisar.

- Vi har bjudit in de fackliga organisationerna i maskinrummet, betonar Ninna Thomsen. Flexibilitet och anpassning till den enskilda brukarens behov är kärnan i god välfärd. Resultatet är bl.a. en ny kodex för förtroendeskapande ledning - pyramiden vändes upp-och-ner. Efter fem års arbete har vi nu fått supertankern att vända, sammanfattar en nöjd Ninna Thomsen.³⁵

Ett annat exempel på en liknande styrform finns i Kommunals rapport *Plats för proffsen - ett alternativ till New Public Management i hemtjänsten*.³⁶ Den syftar till att sätta kvalitet i omsorgen i första hand. Hemtjänstpersonalens konkreta erfarenheter av de äldres behov och rådande lagstiftning ligger till grund för ett av de två förslag som presenteras. Där är det i första hand biståndshandläggaren som gör en bedöm-

34) I genomsnitt hade hemtjänstbrukarna besök av 26 olika personer under en månad. Den som hade sämst kontinuitet besöktes av 58 olika personer under en månad. För att åtgärda detta är personalen nu uppdelad i mindre grupper med ansvar för ett begränsat antal omsorgstagare, vilket lett till bättre kontinuitet med 10 personer/månad.

35) GV-Seminarium, op.cit.

36) Kommunal, *Plats för proffsen*.

ning, men ett hemtjänst-team med olika kompetenser deltar i utredningen av den äldres behov och utför en tidsbedömning av insatserna. Det andra förslaget kräver en lagändring då biståndsbeslutet ersätts av en omsorgsöverenskommelse mellan hemtjänst-teamet och den äldre, d.v.s. fokus ligger inte längre på myndighetsutövning utan på denna överenskommelse. Båda dessa alternativ har som förutsättning att verklig valfrihet ska erbjudas inom hemtjänsten. Men Kommunal påpekar också att oberoende av vilken modell man väljer måste mer resurser tillföras hemtjänsten för att komma över alla de problem som uppstått genom kraftig underbemanning.

En värdefull vård

Ytterligare ett exempel på att man inte behöver dyra amerikanska managementfirmor för att utreda styrsystem utan kan använda inhemsk personal med god kännedom om verksamheten är Svenska läkarsällskapets (SLS) utredning om alternativ till NPM *En värdefull vård*.³⁷

SLS tar avstånd från NPM som betecknas som en företagsekonomisk organisationsteori från den industriella produktionssektorn som inte kan tillämpas på den komplexa verksamhet som hälso- och sjukvård är. Hälso- och sjukvård är ett etiskt projekt som omfattar en mängd värden, menar de. Lagar och regleringar ska utgå från yrkesetiska koder som syftar till att hjälpa dem som har medicinska behov.

Styrningen behöver anpassas för att kunna tillhandahålla den moderna infrastruktur som behövs för professionell yrkesutövning präglad av lagarbete i hög specialisering.

En värdefull vård utgår från att hälso- och sjukvården bör vara jämlik och av hög kvalitet, och betonar starkt det etiska perspektivet. Bl.a. föreslår man en nationell forskarskola i medicinsk etik för att förstärka förmågan att reflektera och ha ett etiskt förhållningssätt i mötet med patienten.

SLS föreslår att vården ska finansieras solidariskt via ett statligt ramanslag som fördelas utifrån förväntat vårdbehov beräknat på invånarantal, socioekonomi m.m. För att underlätta rationell planering utifrån patientens och samhällets behov föreslår de att sjuk- och hälsovården organiseras av staten i regioner utifrån universitetssjukvårdsområden (USO). Regionala ojämnheter skulle utjämnas då finansieringen kunde utgå från statlig behovsprövning i stället för regional skattebas.

Detta ska också motverka den fragmentisering av ledningen på olika politiska nivåer som medfört oklar ansvarsfördelning och oförmåga till helhetsansvar. USO föreslås själva bedriva eller upphandla hälso- och sjukvård inom primärvård, öppenvård, slutenvård och äldreomsorg. Det senare är idag en kommunal angelägenhet. SLS anser att alla invånare bör erbjudas en fast läkarkontakt. För att möjliggöra detta krävs en fördubbling inom 10 år på allmänläkare som det är en stor brist på. Alla offentligt finansierade verksamheter bör vara skyldiga att samverka kring patienter inom ett USO.

USO ska leda, organisera och ansvara för regionens medicinska forskning och ut-

37) SLS, *En värdefull vård*.

bildning. Fortbildningen är idag oreglerad. SLS kräver obligatorisk fortbildning, eftersom professionernas främsta tillgång är deras kompetens, som ständigt behöver uppdateras. För läkare som inte fortbildar sig ska legitimationen kunna återkallas. SLS erbjuder sig att granska fortbildningsplanerna för eventuella framtida krav på certifiering.

Systematiska utvärderingar är nödvändiga men dagens granskning är okritiskt inlånad från managementtänkande och utformad för storskalig varuproduktion. Därför passar den inte i hälso- och sjukvård som är småskalig och utgår från individuella möten.

De externa utvärderingar som idag är de vanligaste tenderar att mäta antalet insatser per satsad krona d.v.s. det som egentligen kallas produktivitet. Det går inte att säga att tolv patientbesök är effektivare än fyra d.v.s. att det leder till bättre hälsa.

SLS föreslår en klinisk granskning som samtidigt har en pedagogisk funktion. Enheter för liknande sjukdomar ska jämföra sina resultat för att lära av de bästa exemplen. SLS föreslår en klinisk revision där professionella grupper årligen granskar verksamheter på plats runt om i landet. Granskningarna ska vara transparenta och involvera ett stort mått av patient-, anhörig- och medborgarinflytande. De ska inte enbart jämföra medicinska resultat utan även efterlevnaden av etiska principer, teamarbetsaspekter och professionella värden.

Den interna granskningen ersätter inte den externa som bedrivs av myndigheter som IVO, Vårdanalys, Riksrevisionen och Statskontoret. Den externa är samhällets instrument för att undersöka om de krav som finns i lagar och föreskrifter efterlevs. Om hälso- och sjukvården organiseras i USO, bör granskningen ske i en annan, ny, nationell myndighetsfunktion med kompetens att granska högre förvaltning.

Den skotska hälsomodellen

När Skottland tog över National Health Service från Storbritannien beslutade man genomföra en reform av sjukhusvården. Den startade med att sjukhusen återfördes till offentlig förvaltning och marknadskomponenterna avvecklades. Dessutom ersattes insatsfinansieringen med ramfinansiering och målstyrningen reducerades till ett fåtal mål (från 100 till 12 med 6 som målet). Man skapade strukturer så att anställda och även allmänheten blev delaktiga i verksamhetens utveckling. Upphandling avvecklades samtidigt som tidigare upphandlade verksamheter inkorporerades i sjukhusvården, såsom städning och renhållning. På detta sätt byggdes en hälsoorganisation som saknar marknads- och konkurrenstänkande. Resultaten visar att sjukhusinfektioner, både från tarm- och multiresistenta bakterier minskade; man höll inte bara budgeterna utan kunde också uppvisa vinst; sjukhusvistelser för äldre minskade och självmordsfrekvensen sjönk. Förutom att både personal och medborgare kände sig nöjda är kanske det mest slående resultatet att man lyckades sänka dödligheten, (antalet döda en månad efter kontakt med sjukhusen) som minskade med 16,1 % procent mellan 2007 och 2014 på de skotska sjukhusen.³⁸

38) ISD/NHS Scotland, *Hospital Standardized Mortality Ratios*, (HSMR) se länk.

En utveckling som gått i motsatt riktning mot Skottland observerades i England, på sjukhuset Mid Staffordshire NHS Trust, där man beräknar att upp till 1200 patienter avlidit på grund av brister i vården från januari 2005 fram till mars 2009. Misstankar om undermålig vård väcktes redan 2007 på grund av onormalt höga dödsiffror och att ett antal larm om patientsäkerheten registrerats. Därtill hade en kampanjgrupp startats av anhöriga till de döda med krav på en offentlig, oberoende utredning. Den första år kom 2010, men följdes upp av ett flertal utredningar. Därmed konstaterades det att besparingar på 2 miljoner pund 2006-2007 var en av dödsorsakerna. Detta hade lett till nedskärningar av redan otillräcklig personal. Det rådde dessutom en kronisk brist på personal, speciellt sjuksköterskor, personalen var inte alltid tillräckligt kunnig, unga mer oerfarna läkare lämnades ensamma på nätterna och patienter skickades hem för tidigt. Det rådde samtidigt en utbredd tystnadskultur, där de som protesterade ignorerades, visselblåsare mobbades och hotades.³⁹

Att det inte bara var på Mid Staffordshires sjukhus, som det rådde en tystnadskultur, visade sig när Robert Francis 2015 publicerade en rapport om hur den engelska sjukvården på många andra ställen hade ignorerat uppgifter om vanvård från anställda, som på i enlighet NPM-praxis hade hotats och/eller avskedats.⁴⁰

Med detta i tankarna är det intressant att uppmärksamma det som Roar Eilertsen konstaterar: inom en förvaltningsmodell går det att hålla budgeten, det går att öka effektiviteten utan insatsstyrd finansiering samtidigt som man kan driva ett bra, systematiskt kvalitetsarbete inom en samarbetsorienterad styrningsmodell.⁴¹

Modellkommunmetodiken

Ett annat exempel på hur man kan styra genom delaktighet och samtidigt vara effektiv är den norska modell som utvecklades av Fagforbundet, den norska motsvarigheten till Kommunal, för att motsätta sig privatiseringar och konkurrensutsättning. Man ville erbjuda ett attraktivt alternativ för den offentliga verksamheten och utvecklade det som senare blev känt under namnet modellkommunmetodiken. Den bygger på de anställdas erfarenheter och kännedom om verksamheten och grundar sig i tillit i stället för den misstro som karakteriserar NPM. För att teckna ett avtal om att jobba enligt denna metodik måste kommunen ifråga förbinda sig att inte privatisera verksamheten under projektperioden.

Modellen bygger på att de anställda uppmuntras att komma med idéer och förslag på hur verksamheten kan förbättras och på så sätt få möjlighet att bidra till verksamhetens utveckling. För att få igång idéarbetet anställer kommunen en projektledare, som i sin tur rekryterar utvecklingsvägledare. De är vanliga kommunanställda från olika verksamhetsområden som får uppdraget som en del, kanske 10 %, av sin tjänst. De utbildas under några veckor och deltar sedan kontinuerligt i uppföljande seminarier för att lära och inspireras av varandra. De arbetar två och två med att ordna idé-

39) The Guardian, 2013-02-06.

40) The Telegraph, *Whistleblowing: NHS crushes those who speak out* Sir Robert Francis speaks out.

41) Notat 1:2013, *Lärdomer fra Skottlands solidariske helsevesen*.

seminarier, dock aldrig för sina egna arbetskamrater. De förslag och idéer som kommer fram analyseras av en styrgrupp bestående av politiker, (inklusive oppositionen), tjänstemän och medarbetare och fackliga representanter. Därefter fattas beslut om förslagen genom konsensus och man bestämmer vilka man går vidare med. Dessutom motiverar gruppen varför vissa förslag får vila. Arbetsgrupper bildas för de förslag, som man beslutar gå vidare med, där fler personer på arbetsplatsen involveras. För att uppnå ett ökat brukarinflytande skulle denna metodik också kunna inkludera idéer eller önskemål från brukare så att de kan påverka verksamhetens innehåll i enlighet med sina enskilda behov.⁴²

Denna modell innebär att demokratin förbättras då de folkvalda deltar i besluten samtidigt som de anställdas kompetens utgör grunden för styrning och utveckling av verksamheten, inte de byråkrater som ofta saknar specifik erfarenhet av verksamheten men utgör kärnan i NPM.

Städning inom vården samt på skolor och förskola

Allt mer av offentlig verksamhet läggs ut på privata företag, ofta utan tanke på de problem som kan uppstå. Städning och tvätt är exempel på sådan verksamhet. Hur den utförs är speciellt avgörande inom vården för att minimera smittspridning m.m. Städning i egen regi handlar både om patientsäkerhet och om personalpolitik, anser politikerna i Region Skåne, som har beslutat att återta städningen i sjukhusområdena Lund och Trelleborg, när avtalen går ut 2016.

De som arbetar med städupphandlingar i Örebro menar att det har varit svårt att komma undan problemen med oseriösa städföretag och går också mot strömmen när det gäller upphandlingar. Därför har flera skolor valt att anställa egen städpersonal i stället för att upphandla tjänsten. Först ut var Engelbrektsskolan för ett par år sedan, men sedan har fler följt efter och andra är intresserade av att börja städa själva. Skolorna får inte bryta ingångna avtal, men man kan välja att städa i egen regi när avtalen går ut.

Ett antal skolor och förskolor har gått ihop och anställt egna lokalvårdare. Det krävs investeringar i inledningsskedet men de löpande kostnaderna är inte dyrare. Vi får bättre kvalitet till samma pris, säger de. Att städpersonalen finns på plats dagtid och känner barnen och övrig personal betyder höjd kvalitet på flera sätt. Om något behöver ändras kan verksamheten lätt styras om och om lokalvårdarna ser att något tokigt händer bland barnen griper de in precis som övrig personal. De är en del av arbetslaget på ett helt annat sätt.⁴³

För de anställda är tryggheten den stora skillnaden. Upphandlingarna gjorde anställningarna på de privata städföretagen otrygga, eftersom personalen varslas inför varje ny upphandling och ofta måste söka om sina jobb efter den. Om personalen som ska utföra ett jobb byts ut varje gång det görs en upphandling, är det alltid en startsträcka innan rutinerna fungerar. Det är också svårt att göra ett bra jobb på många privata företag som bara vill tjäna pengar och därför pressar arbetstempot.

42) Tiden Magasin, 2013-05-16.

43) ETC Örebro, *Skolor anställer egna städare*, 2014-12-05.

Sammanfattning

Det finns säkert många fler goda exempel på hur verksamheter kan styras effektivt och med hänsyn både till medarbetarnas och till brukarnas tillfredsställelse. Här har vi bara velat illustrera hur och vad man kan göra genom några framgångsrika exempel samt betona vad de har gemensamt: målet med verksamheten är inte längre budgeten utan brukarnas behov och de anställdas arbetsmiljö. Dessutom bygger de alla på tillit till professionerna och på deras och brukarnas medverkan i utformandet och planeringen av arbetet. Det måste dock understrykas att varje verksamhetsgren bör arbeta fram förslag utifrån sina förutsättningar, eftersom en och samma organisationsmodell eller styrform inte passar för helt skilda verksamheter.

4. Slutsatser och rekommendationer

Några mycket övergripande principer kan och bör gälla för all verksamhet. Den f.d. socialministern Gustav Möllers motto ”Endast det bästa är gott nog åt folket!” är en lämplig utgångspunkt. Medborgaren är ingen kund utan uppdragsgivare och medmänniska. Det är på medborgarnas uppdrag som verksamhet bedrivs i syfte att bereda så bra levnadsvillkor som möjligt för dem. Det arbete som ska utföras får inte avhumaniseras genom att fragmentariseras i begränsade, alienerande uppgifter. Det måste ses utifrån helheten, den nytta det ska göra. I stället för detaljerade mål bör bindande lagstiftning vara vägledande.

Verksamheten ska inte ses som en marknad, där produktion betraktas som något avskilt från konsumtion. Den nytta som verksamheten ska göra, ska vara utgångspunkten för den. De ekonomiska resurser som vi gemensamt satsar på politiskt beslutade verksamheter bör inte satsas på vinster, reklamkampanjer, höga chefs- eller konsultersättningar, interndebiteringar eller annat som inte befrämjar kärnverksamheten.

Från misstro till tillit – styr mindre

Byråkratin måste minska för att ge mer resurser till kärnverksamheten. Managementbyråkratin kan bara tämjäs med demokratiska processer. Lärarförbundet efterlyser dialogstyrning, d.v.s. ett tätt samarbete mellan politiker och professionen. Detta skulle kunna återupprätta den tillit det svenska samhället länge dominerades av. Förtroendefrågan är viktig. Därför måste demokratiska institutioner få stort inflytande, t.ex. genom politiska styrelser i närheten av den operativa verksamheten, i vilka också olika personalgrupper och i vissa fall brukare är representerade (dock ej patientorganisationer som finansieras av läkemedelsföretag).

Meddelandefriheten och offentlighetsprincipen är helt nödvändiga förutsättningar för att kritiska synpunkter ska kunna komma fram. Utan förbudet att eftersöka och straffa anställda som för fram kritik, är den demokratiska kontrollen tandlös.

Du är inte ledare bara för att du är chef

I beskrivningar av välfungerande verksamheter betonas starkt vikten av ledarskap nära kärnverksamheten. En chef blir inte automatiskt ledare i kraft av sin position. Det måste finnas förtroende mellan dem som jobbar i kärnverksamheten och dem som leder arbetet, för att verksamheten ska fungera väl.

Paul Batalden, professor vid The Jönköping Academy for Improvement of Health and Welfare, kritiserar föreställningen att man kan mäta kvaliteten på vården med enkla kvantitativa mått som förleder oss att tro att man kan utvärdera vård på distans. ”Ledarskap kan inte utövas på distans, utan kräver observation och kommunikation direkt med den miljö där värdet i vården produceras.”⁴⁴ Han anser att ”ledarskapet

44) Läkartidningen, *Vi måste sluta låtsas att vården är enklare än vad den är*, 13/2013.

i vården måste inriktas på att se till att det finns strukturer som stöder dessa mikrostrukturer.”

OECD-analytikern Julie Bélanger säger: ”Det är lärare och rektorer som kan påverka skolan mest.”⁴⁵ Den springande punkten, menar hon, är rektorns pedagogiska ledarskap. Det kan skapa ett klimat på skolan som låter lärare ta ansvar för elevens lärande och sin egen utveckling som lärare.

Även om generaldirektörer och liknande kan sätta tonen genom att ge exempel, är det ledarskapet på lägre nivå och vilken bakgrund ledarna har, som betyder mest. Det är svårt för en chef att få respekt om hen inte kan yrket själv. Det är en fördel om en chef har arbetat på basnivån inom verksamheten och har kunskap om hur den fungerar, för att kunna stötta sina medarbetare vid problem. En chef bör kunna se sina medarbetares olika kompletterande förmågor för att stärka gruppen. Det är också viktigt att ledaren är en person som kan ta kritik och använda den konstruktivt.

Samarbete med arbetskamrater

I stället för konkurrens är det viktigt att ta tillvara de synergieffekter som uppstår när anställda samarbetar för det gemensamma målet att all verksamhet ska vara så bra som möjligt. Samarbete framhålls ofta som ett önskemål av dem som jobbar i NPM-organisationer. Det har också betonats av Lärarförbundet som vill ha arenor där lärare kan dela kunskap med varandra. Detta stöds av Talisrapporten⁴⁶ från OECDs undersökning av skolan enligt vilken lärares motivation lyfts av följande:

- att vara med och ta beslut som påverkar skolan
- att samverka med andra lärare
- att få feedback på sin undervisning

Liknande synpunkter framförs ofta även på andra yrkesområden. Vikten av samarbete med arbetskamrater och erfarenhetsutbyte med andra yrkeskompetenser betonas ofta i kritiken av NPM.

Det individuella lönesystemet är godtyckligt och bygger på konkurrens som motverkar samarbete. Det uppmuntrar inte anställda att dela med sig av kunskap som är till gagn för hela verksamheten. Det bör ersättas av ett lönesystem som är tydligt och utgår från objektiva kriterier som utbildning, klart definierade specialkompetenser och erfarenhet i form av tid i verksamheten.

Fasta anställningar ger stabilitet. Även fast anställning i vikariepooler motverkar ryckighet, eftersom vikarierna då kan delta i fortbildning och har kunskap om verksamheten.

Utbildning

Yrkesutbildning är i allmänhet ett krav för anställning. Den bör kompletteras med återkommande, regelbundna fortbildningsdagar och kurser som betonar kärnverksamheten och ansvaret att förvalta samhällets gemensamma resurser. Incitamentet

45) Sydsvenskan, *Vi vill uppmuntra lärare att ta saken i egna händer*, 2014-10-18.

46) TALIS – *Teacher and Learning International Survey*, en enkät med 100 000 deltagare från 34 länder.

bör vara” att göra gott”. Därför är innehållet i fortbildningen viktigt. Det bör ge en uppfattning om vad som är bra arbete, ge goda exempel och möjlighet att prata om etiska och praktiska dilemman samt hur man utvecklar ett gott omdöme.

Marie Palmgren, förvaltningschef för vård- och omsorgsförvaltningen i Enköping ger exempel på hur utbildning kan ordnas: ”Vi har inventerat vår egen kompetens och använder befintliga medarbetare i kunskapshöjningsarbetet genom att medarbetare föreläser internt. Alla medarbetare har dessutom regelbundna träffar där vi reflekterar över hur vi arbetar. Vi är även helt ointresserade av syndabockar. När det blir fel är vår enda inställning att vi funderar på hur vi ska lösa problemet.”⁴⁷

Erfarenhet ger kunskap som inte kan förmedlas i böcker. Kunskap är annat än information. Genom praktisk inlärning skaffar sig människor skicklighet och ”intuition”. Att nyanställda får samarbeta med erfarna är ett sätt att överföra tyst kunskap som inte kan förmedlas på annat sätt.

Förutom de anställdas egna kunskaper bör universitet och högskola användas i kompetensutvecklingen. Här finns kunskap som ofta inte tas tillvara, utan ersätts av oerhört dyra förslag från internationella storföretag som Boston Consulting Group och McKinsey, vilka inte tar hänsyn till de specifika verksamheterna, utan utgår från att allt ska drivas som kommersiella företag. *Betydande ekonomiska resurser kan frigöras genom att inte upphandla utan använda våra egna institutioner.* Kontakt mellan forskning och praktisk verklighet kan båda parter tjäna på. Detta skulle kunna kopplas till utvärderingar, som inte är av ondo om de genomförs på rätt sätt, d.v.s. i syfte att vara ett stöd för de anställda att förbättra verksamheten i stället för tidmätning.

Utvärderingar

Det finns också legitima krav från stat och samhälle att veta vad vi lägger pengar på, men kvalitet är svår att utvärdera och tar tid och resurser. Ett sätt är att med några års mellanrum genomföra kvalitativa djupstudier, där man redovisar tillvägagångssättet och vilka begränsningar slutsatserna eventuellt kan ha. För detta skulle det statliga utredningsväsendet, som har rustats ner, kunna återuppbyggas. Det skulle också kunna bli ett forum där man kan låta olika parter mötas för att bygga ett nytt förtroende. Förtroendefrågan är viktig. ”Kontroll är bra, men tillit är billigare”, säger det danska kommunalrådet Ninna Thomsen.

Två föredömen

Gemensam Valfärd (GV) anser att Svenska Läkarsällskapets rapport *En Värdefull Vård* för fram många viktiga förslag och åtgärder för att få en annan inriktning på och en förbättring av dagens svenska hälso- och sjukvårdssystem som befinner sig i en kris-situation. GV anser därför att arbetsrapporten bör seriöst diskuteras av bland andra sjukvårdspolitiker, vårdansvariga och vårdanställda. Inte minst bör rapporten få läkare, sjuksköterskor m.fl. att bryta den tystnad som under alltför lång tid funnits i sjukvårdsdebatten.”

47) Annonstillaga till Svenska Dagbladet, juni 2015.

Kommunals rapport *Plats för proffsen – ett alternativ till New Public Management i hemtjänsten* är också ett utmärkt exempel på hur förslag till alternativ arbetsorganisation och styrform kan arbetas fram. Den utgår från vad som ska uppnås med styrningen, d.v.s. kvalitet i omsorgen. De förslag som presenteras bygger dels på hemtjänstpersonalens konkreta erfarenheter av äldres behov och dels på rådande lagstiftning.

På samma sätt bör varje verksamhetsgren arbeta fram förslag utifrån sina förutsättningar, eftersom en och samma organisationsmodell eller styrform inte passar för helt olika verksamheter.

Tio viktiga krav som bör ställas av fackföreningar och i politiken

- Verksamhet ska styras av bindande lagstiftning, som kan kompletteras med få och övergripande mål på basplanet. De anställdas kompetens ska användas när dessa mål fastställs.
- Dialogen mellan de politiskt styrande och de som utför verksamheten är viktig.
- Offentlighetsprincipen och meddelandeskyddet måste värnas.
- Det måste finnas utrymme för fackkunskap och etiska överväganden på alla nivåer. Fortbildning (kompetensutveckling) måste förekomma liksom tid för reflektion över verksamheten.
- När en budget läggs för en verksamhet, ska de anställda genom sina fackföreningar delta i diskussionen om prioriteringar.
- De medel som tillförs måste komma kärnverksamheten tillgodo. Därför måste byråkratin minskas och onödiga utgifter som reklamkostnader och vinster inte förekomma.
- Ökad andel bunden basfinansiering i stället för styckkostnader, som skolpeng eller ersättning per sjukdomsdiagnos.
- Representanter för de anställdas fackföreningar ska delta i anställningsprocesser för chefer.
- De anställdas förtroende för chefen är grunden för att en verksamhet ska fungera.
- Chefer ska ha kunskap och erfarenhet av den verksamhet de leder.

Källförteckning

Litteraturlista

- Cooley, Mike, *Arkitekt eller bi*, Carlssons bokförlag, Stockholm, 1980
- Etzler, Aron, *Trondheimsmodellen, radikala framgångshistorier från Norge och Nederländerna*, Karnevals förlag, 2008.
- Grassman, Sven, *Det tysta riket: skildringar från falsifikatens och jubileumsfondernas tidevarv: svensk ekonomi från föredöme till problembarn*, Ordfront 1981.
- Grassman, Sven, *Från det lydigä landet: essäer & dagsprosa*, Ordfront 1991.
- Hall, Patrik, *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Liber, 2012.
- Stefan Holgersson, *Bakom kulisserna*, GLM Print on demand, Stockholm, 2014.
- Kronhall, Per, *Barnexperimentet: Svensk skola i fritt fall*, Leopard förlag, 2013.
- Lenqvist Lindén, Ann-Sofie, *Att lägga politiken till rätta, kommunala chefers professionalisering*, doktorsavhandling, Örebro, Studies in Political Science, 2010.
- Mattsson, Kristina, *Välfärdsfabriken*, Leopard, 2014.
- Paulsen, Roland, *Vi bara Lyder, en berättelse om arbetsförmedlingen*, Atlas 2015.
- Werne, K. & Fumarola, O, *Den stora omvandlingen, en granskning av välfärdsmarknaden*, 2014.
- Yarollahi, Arvin (red.), *Hjälp oss. En antologi om den svenska vårdens förfall*, arVya, 2014.
- Zaremba, Macej, *Patientens pris, ett reportage om den svenska sjukvårdens och marknaden*, Weyler 2013.

Rapporter

- Hartman, Laura (red.): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS, http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf
- Kommunal, *Plats för proffsen – ett alternativ till New Public Management i hemtjänsten*, 2015, https://www.kommunal.se/KommunalSE/Plats%20f%C3%B6r%20proffsen%20-%20rapport/Plats_For_Proffsen_ny.pdf
- Kriskommissionen för den skånska vården, rapport nr 1, *Vittnesmål från vårdkrisen, Patienter, personal och anhöriga berättar*, Vänsterpartiet Malmö, 2013.
- Nilsson/Ryman, *Individuell lön – lönar det sig, fakta och tro om individuella löner*, forte.se/upload/documentALI%20pdf-skrifter/isbn917047476.pdf
- Sandberg, Åke, *Vården i välfärden*, Arena idé Rapport, http://www.arenaide.se/files/2014/04/arena_rapport_webb_edit.pdf
- Skatteverket, *En ren städbransch, en kartläggning av städbranschen 2014/2015 med fokus på obeskattad arbetskraft*, <https://www.skatteverket.se/download/18.54a3d27615036ac-09f3117b/1444215976774/Rapport+En+ren+städbansch.pdf>
- Svenska läkarsällskapet, *En Värdefull Vård*, http://sls.se/Global/EVV_sammanfattning.pdf, <http://sls.se/Aktuellt/Debatt/Rapport---En-Vardefull-Vard/>

Länkar om NPM

Gemensam Valfärd Malmö: *Hur kan vi demokratisera sjukvården*, seminarium i Malmö 2013-10-26

del 1, <http://88.83.48.34/videos/video/2142/>

del 2, <http://88.83.48.34/videos/video/2144/>

del 3, <http://88.83.48.34/videos/video/2145/>

R. Selberg, *Sjukhuset som en bilfabrik*. <http://vimeo.com/68359645>

GV-Malmö *Två röster om arbetet inom välfärden – hur är det och hur vill vi ha det?* Seminarium 2015-01-24. <https://vimeo.com/117812413>,

Gemensam Valfärds vårdnätverk, *Utveckla vården och avveckla vinstintressen*, http://gemensamvalfard.se/wpcontent/uploads/2014/04/UtvecklaV%C3%A5rdenAvveckla-Vinstintressen_20140217.pdf

ISD/NHS Scotland, *Hospital Standardized Mortality Ratios*, (HSMR), www.isdscotland.org/Health-topics/QualityIndicators/HSMR

Jens Stilhoff Sörensen, *Det postdemokratiska samhället*, 2013-10-07, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=503&artikel=5667443>

Jens Stilhoff Sörensen, *Essä: Den tysta revolutionen*, del 2, 2013-10-08, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=503&artikel=5668583>.

Jens Stilhoff Sörensen, *Efter New Public Management*, 2015-06-15, <http://gemensamvalfard.se/wp-content/uploads/2015/06/BOTTOM-NPM.pdf>

Jens Stilhoff Sörensen, *Ekonomismens envælde: det nyliberala angreppet på demokratin*, 23/02/2014, <http://valfardskampanjen.se/wpcontent/uploads/2014/03/Sörensen>

Ta tillbaka, försvara och bygg ut den gemensamma välfärden!

Om de norska modellkommunerna, s. 18-21, <http://storstockholm.vansterpartiet.se/files/2010/06/Valfardsstrategi1-klar-gäller.pdf>

Svensk rapport från välfärdskonferensen i Oslo, maj 2013, *Välfärden som demokratiskt forum* <http://tidenmagasin.se/tidenbloggen/valfarden-som-demokratiskt-forum/>

Häfte nr 8, *Når tall blir politikk*, <http://www.velferdsstaten.no/bestill-materiell/>

En rapport om sjukvården i Skottland, *Lærdomer från Skottlands solidariske helsevesen*, http://www.velferdsstaten.no/tema/markedsretting/offentligstyring/tema/markedsretting/offentligstyring/?article_id=102986

De tog tilbake syrehusen, En rapport om NPM i Skottland och Nya Zeeland, <http://www.velferdsstaten.no/file.php?id=11068>

För mycket styrning, för lite ledning, <http://www.manifesttidsskrift.no/mye-styring-lite-ledelse/>

Norrbottnenskuriren, 2015-06-23, *De bortglömdas berättelse*, Johanna Holmberg,

Maniskt mätningssyndrom i offentlig sektor, <http://valfardskonferensen.wordpress.com/2013/12/15/new-public-management-maniskt-matningssyndrom-i-offentlig-sektor>

Expressen, 2014-08-27, Anna Bäsén, *Dagbok om att vara timvikarie på ett hemtjänstföretag*,

The Guardian, 2013-02-06, *Mid-Staffs Scandal: the Essential Guide*.

Läkartidningen, *Värdebaserad lika illa som New Public Management*, 48/2014,

Replik: *Rätt och fel om värdebaserad vård*, 2014-12-01,

Slutreplik: *Värdebaserad vård – varför så bråttom?* 2015-01-22, lakartidningen.se

Sydsvenskan, 2015-02-25, Debatt inlägg, *Man kan inte sätta ett pris på leende*

Sydsvenskan, 2012-11-20, *Chefer på SUS läxas upp.*

Sydsvenskan, 2012-11-23, *Chefen: Ingen anledning att vara rädd.*

Sydsvenskan, 2012-12-19, *Ny regionchef vill ha lydig medborgare.*

Sydsvenskan, 2014-10-18, *Vi vill uppmuntra lärare att ta saken i egna händer.*

Sydsvenskan, 2013-03-04, *Värdeord blir godis.*

Svenska Dagbladet, Opinion, 2013-02-18, T. Theorell, Robert. A Karasek, *Ökad kontroll gör arbetstagare sjuka.*

Regeringens NPM-seminarier

<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

Statens beredning för medicinsk utvärdering 2914: *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*

<http://www.sbu.se/sv/Publicerat/Gul/Arbetsmiljons-betydelse-for-symtom-pa-depression-och-utmattningssyndrom/>

Civilekonomerna: *Lön efter kompetens*

<https://www.civilekonomerna.se/sites/default/files/documents/288/lonefterutbildning.pdf>

Fjellkner: *Individuella löner underkänns av lärarna*

<http://www.aftonbladet.se/debatt/article14769836.ab>

Anna Ekström m.fl. SACO: *Kvinnor får högre lön när de förhandlar individuellt*

<http://www.saco.se/nyheter--debatt/aktuellt-fran-saco/debatt/kvinnor-far-hogre-lon-nar-de-for-handlar-individuellt/>

Regeringens värdegrunddelegation

<http://www.vardegrundsdelegationen.se/allmant/professionell-byrakrati-i-sparen-av-new-public-management-npm/>

Magnus Sverke citerad i Lärarnas tidning

<http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2013/02/01/mer-klover-lonespridning>

Folkpartisten Helena von Schantz om individuella löner

<http://helenavonschantz.blogspot.se/2013/03/individuella-loner-och-karriartjanster.html>

Talisrapporten

<http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/internationella-studier/talis>

Julie Belanger OECD om Talis rapporten

<http://www.sydsvenskan.se/sverige/vi-vill-uppmuntra-larare-att-ta-saken-i-egna-hander/>

The Telegraph, *Whistleblowing: NHS Crushes Those Who Speak Out*, Sir Robert Francis QC Warns

<http://www.telegraph.co.uk/news/health/news/11403069/Whistleblowing-NHS-crushes-those-whospeak-out-Sir-Robert-Francis-QC-warns.html>