

# New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?

*Av Louise Bringselius*

*Lunds universitet, [louise.bringselius@fek.lu.se](mailto:louise.bringselius@fek.lu.se)*

*Artikel publicerad i tidskriften Organisation & Samhälle nr 01/2015.*

*Detta är författarens egen kopia, utan tidskriftens grafiska formatering etc.*

---

*NPM bör inte användas som ett enkelt penseldrag med ambitionen att förklara komplexa problem, vinna gillande och locka folk till barrikaderna.*

---

Den här artikeln syftar inte till att gå ut till stöd för de idéer som samlas under rubriken NPM, men inte heller syftar den till att spä på den flod av kritik som idag framförs mot dessa. Syftet är i stället att mana till försiktighet vid användning av begreppet. Det är förförande lätt för både forskare och debattörer att okritiskt hänvisa till NPM när man vill förklara alla typer av problem. Det beror inte bara på att begreppet är så brett och allomfattande, utan också på att det är få som vill stå på barrikaden till försvar för denna spretiga samling idéer – eller doktriner, som Hood (1991) valde att beteckna dem.

De doktriner som ingår i NPM kan sammanfattas som följer (fritt från Hood 1991).

- Doktrin nr 1: Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme.
- Doktrin nr 2: I styrningen av förvaltningen ska prestationsmätning vara central och denna mätning ska huvudsakligen bygga på tydliga, kvantifierbara mått.
- Doktrin nr 3: Inom myndigheter ska man delegera resultatansvar till lokala enheter.
- Doktrin nr 4: Det offentliga uppdraget ska fördelas på en mängd mer eller mindre självständiga organisationer.
- Doktrin nr 5: Man ska sträva efter konkurrens mellan organisationer i förvaltningen.
- Doktrin nr 6: Styrning och ledning i privat sektor ska fungera som förebild för offentlig verksamhet.
- Doktrin nr 7: Ekonomisk återhållsamhet ska prioriteras.

Doktrin nr 1 speglar den modell med fristående myndigheter som vi redan har i Sverige, men som många andra länder har infört först under de gångna två decennierna. I dessa länder har man tidigare haft ministerstyre. Samtidigt som avståndet mellan politik och förvaltning därmed har ökat, har det uppstått ett behov av att finna nya former för styrning. Distansen gör att olika former av prestationsmätning har blivit naturliga (doktrin nr 2). Denna mätning kan vara mer eller mindre detaljerad, men grundtanken med den har varit att man ska låta organisationen själv ansvara för sina processer – politiker och deras tjänstemän ska inte ska lägga sig i organisatoriska angelägenheter, utan enbart resultat. Frågan om fördelningen av beslutsmyndighet mellan chefer och professionella har varit en fråga för organisationens ledning att ta ställning till. I den mån NPM har förhållit sig till denna delegering inom förvaltningens myndigheter så har det varit genom doktrin nr 3, där idén är att man ska delegera ansvar till lokala resultatenheter. Resultat ska således inte enbart mätas på en central nivå. Doktrin nr 4 och 5 avser avreglering av marknader, vilket har varit en stark trend i såväl Sverige som många andra länder under de senaste decennierna. Doktrin nr 6 är idén att den offentliga förvaltningen bör organiseras och ledas utifrån samma logik som privat sektor. Doktrin nr 7 betonar slutligen vikten av effektivitet och ekonomi.

Förenklat kan NPM sägas omfatta tre delar. Den första delen (doktrin nr 1, 3, 6) är managerialismen (New Managerialism), dvs. idén att lokala och opolitiska chefer ska ha omfattande handlingsfrihet och utöva sitt ledarskap med privat sektor som förebild. Den andra delen är den nyliberala strömning som betonar konkurrensutsättning och avreglering (doktrin nr 2, 4, 5). Den tredje delen är ekonomismen (doktrin nr 7), som anger att ekonomisk återhållsamhet ska prioriteras framför andra värden. Medan managerialism utspelar sig framför allt *inom* organisationen, utspelar sig nyliberalism snarare på politisk nivå eller samhällsnivå (vad man ibland kallar marknader). Ekonomismen tangerar båda dessa analysnivåer.

Det finns flera problem med hanteringen av NPM-begreppet i samhällsdebatten. Jag ska nämna fyra.

För att visa på övergripande trender i samhället har NPM varit ett värdefullt begrepp. Eftersom det har en så fragmenterad innebörd, vilket betonades redan av Hood (1991), är begreppets förklaringsvärde i specifika fall och frågor emellertid ytterst begränsat. När man talar om NPM-reformer kan det avse avreglering, avprofessionalisering, utbyggnaden av system för prestationsmätning, inrättandet av fristående myndigheter, osv. Debatten hämmas av den otydlighet som uppstår då NPM felaktigt används som etikett för en hel sammanhållen ideologi. Det är till och med så, att vissa doktriner är delvis motstridiga. Exempelvis, medan en följd av doktrin nr 1 är att professioner försvagas, är tendensen den motsatta med doktrin nr 3, som innebär en strävan efter delegering inom organisationen. För att bli mer specifik kan man exempelvis välja att förhålla sig till någon av de sju doktriner som NPM omfattar eller de avvägningar som döljer sig bakom dessa. Dessa avvägningar omfattar exempelvis frågan om hur mycket professionsmakt man bör ha och hur mycket chefsmakt, frågan om hur mycket reglering man bör ha och hur mycket konkurrens, osv.

För det andra tenderar man att låsa in sig i extrempositioner i debatten, när NPM är utgångspunkten. En anledning till det är att NPM har blivit så demoniserat att många vill markera att man helt tar avstånd från denna idésamling. Extrempositionerna kan också vara en konsekvens av att människan alltid har attraherats av eleganta teorier som med

ett enkelt penseldrag och en slagkraftig etikett gör anspråk på att förklara komplexa problem – enkla alexanderhugg. Detta kan ha bidragit till att NPM som begrepp har fått ett så stort genomslag. En mer realistisk hållning hade varit att diskutera olika mellanpositioner.

Ett exempel på en fråga där man lätt hamnar i en extremposition är frågan om granskningsområdet. Det är vanligt att man går till storms mot detta i debatten och granskningen pekats ofta ut som ett resultat av NPM. Men även granskningen rymmer mängder av komplexiteter, för- och nackdelar, risker och möjligheter, som man lätt missar när man enkelt avfärdar all granskning som dysfunktionell. Det är onekligen så att granskningen skapar starka incitament och riskerar att närmast absorbera organisationer, men man får också fundera på vad som hade hänt om vi inte hade haft den och kanske hellre fundera över vilka former den bör ta sig. Hur ska granskningen bedrivas? Vad händer utan den? Ett exempel där det inte gick bra utan granskning var de fosterhemsplaceringar som ägde rum år 1950-1970. Idag har det visat sig att väldigt många av dessa barn för illa, men vid den tid då placeringarna gjordes litade man helt på de handläggare som fattade besluten och de familjer där barnen placerades. Granskningen var närmast obefintlig. När NPM-kritiker förespråkar ökad professionsmakt, måste man därför vara införstådd med att denna makt också kommer med risker. Inte alla professionella kommer fatta omdömesgilla eller korrekta beslut. Det är inte ens säkert att de professionella själva ser detaljstyrning av deras arbete som ett problem – tvärtom kan den verka stärkande för professionen under vissa förutsättningar (se Bringselius 2012). I fallet med fosterhemsplaceringarna fick bristen på granskning livsavgörande konsekvenser för en mängd barn. Fallet är en utmärkt illustration för behovet av nyanser i debatten och för värdet av att försöka finna mellanpositioner i förhållande till olika NPM-relaterade fenomen.

På samma sätt rymmer frågan om professionsmakt eller chefsmakt också en svår avvägning, som organisationsforskningen har ägnat åtskilliga decennier åt att utforska och analysera. Inte heller här är extrempositionerna att föredra. Få anser i praktiken att chefer och huvudmän bör avhända sig *samliga* möjligheter att styra de professionella och deras arbete. Däremot kan man tala om olika mellanpositioner i fördelningen av beslutsutrymme mellan chefer och professionella.

För det tredje tenderar NPM-debatten, genom sina kraftiga förenklingar, att demonisera och misstänkliggöra stora grupper av aktörer. Det handlar exempelvis om chefer, som antas styra verksamheter endast med effektivitet som värdegrund och ha en rent instrumentell syn på medarbetarna. Säkert finns det sådana exempel, men här behövs nyanser och ett gott samtal där man försöker förstå och respektera varandra. Detsamma gäller synen på privata aktörer i offentligt finansierad verksamhet. Man kan diskutera i vilken mån privata aktörer ska tillåtas konkurrera om att tillhandahålla offentligt finansierade tjänster – men utan att svartmåla någon grupp. Ibland bidrar NPM-debatten således till ett dåligt debattklimat.

För det fjärde riskerar förenkningarna i dagens debatt att leda till att man missar andra trender, som löper parallellt med NPM. Vissa av dessa trender är gemensamma med NPM. Ett sådant exempel är det ökade intresset för granskning och styrning av de professionellas arbete. Denna trend är inte enbart ett resultat av NPM, utan den kan också ses som ett uttryck för en höjd ambitionsgrad i förvaltningen, när det gäller rättssäkerhet och kvalitet i myndighetsutövningen. Granskningen är ett naturligt och

centralt inslag i den klassiska weberianska, eller nyweberianska, byråkratin, med syfte att just säkerställa att medborgarna får det stöd som de har rätt till. Det är lätt att kritisera den utökade administrationen och granskningen och kritiskt skylla den på NPM, men få skulle klaga på att förvaltningens höjer sin ambition vad gäller rättssäkerheten. Trots att strävan efter ökad rättssäkerhet är en stark och tydlig trend, har denna fått förvånansvärt lite utrymme i samhällsdebatten, möjligen pga. att den lever i skuggan av NPM-debatterna. En annan aktuell trend är reformer som syftar till att ”återsamla staten”. Med dessa reformer vill man underlätta koordinering inom det offentliga, exempelvis mellan stat, landsting och kommuner. Denna trend står i kontrast till NPM, där man söker konkurrens, snarare än koordinering.

Sammanfattningsvis finns det en rad allvarliga risker med dagens utveckling i samhällsdebatten kring NPM. Det är viktigt att vara medveten om dessa när man lyfter upp begreppet. NPM bör inte användas som ett enkelt penseldrag med ambitionen att förklara komplexa problem, vinna gillande och locka folk till barrikaderna. I stället bör NPM förstås som ett antal nyanser på en större palett, där vi behöver blanda olika inslag för att kunna förstå, förklara och lösa dagens utmaningar. Samtidigt behöver vi fortsätta hålla ögonen öppna för att alla nyanser inte ens finns med på den där palletten, utan att det även händer mycket intressant bortom NPM.

## Referenser

Bringselius, L. (2012) Gaining legitimacy as a public official: The case of supportive employee attitudes to the standardisation of work. *International Journal of Public Administration*, 35 (8), sid 544-552.

Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 6(3): 3–19.