

ÅKE SANDBERG

# Värden i välfärden. Om styrning och organisering efter New Public Management

Stockholm: Arena idé, 2014

Gunnela Westlander

Under valrörelsen 2014 hade de flesta politiska partier åsikter om kvaliteten i den gemensamma välfärden – framför allt skola, vård, omsorg. Bristerna sticker i ögonen på allmänheten som till exempel den nedslående rankningen av svenska matematikkunskaper i PISA-undersökningar. En återkommande fundering är om detta har att göra med privatiseringen av tjänsteutbudet. Varje intressent/aktör tycks ha sin förklaring. Nu senast har det handlat om riskkapitalföretagen och deras ägande av skolor. Men, efter varje valrörelse behöver det politiska intresset vidmakthållas och då behövs kunskapsunderlag för överväganden och överenskommelser.

Har det under valrörelseåret 2014 kommit några konstruktiva bidrag som kan vara till hjälp? Svaret är ja. Jag tänker då på skriften *Värden i välfärden. Om styrning och organisering efter New Public Management*, författad av Åke Sandberg, civilekonom och sociolog, professor emeritus och en av veteranerna inom svensk arbetslivsforskning. Han har lång erfarenhet av organisationsförändringar, teknikskiften, styrformer och dess konsekvenser för anställdas beslutsinflytande. Sandberg är också en flitig debattör, nu senast i det ämne som *Värden i välfärden* behandlar på drygt femtio sidor.

Som framgår av titeln handlar det om styrning av välfärdstjänster: hur de finansieras, hur verksamheterna organiseras, hur man sätter målen och vad man menar med kvalitet och effektivitet. Utgångspunkten är nuläget. Sandberg: ”Idag visar det sig att konkurrens- och privatiseringsvägen inte gett tydliga framsteg i effektivitet och kvalitet, men den förefal-

FÖRFATTARE

Gunnela Westlander, professor emerita i social- och organisationspsykologi  
gunnela.westlander@mailbox.tele2.se

ler skapa problem med likvärdighet och etablering utifrån behov. Om inte förr så nu är tid för en lägesbestämning att ta ut en ny riktning, en provisorisk utopi som prövar annorlunda, bättre vägar efter NPM". NPM står för konceptet *new public management* vars hörnstenar är marknadsorientering och målstyrning.

Sandbergs avsikt är att ge en policyrelevant översikt med blicken på hur välfärdstjänster inom framför allt skola, vård och omsorg är organiserade och styrda samt vilka styrformer som används. Han bygger på en mängd forskningsstudier, utredningar och debattinlägg (över hundratalet titlar i referenslistan) och analyserar argument bakom olika ställningstaganden. Han ger också förslag på hur man ska komma till rätta med uppstådda problem.

Centralt för Sandberg är att fundera över sakernas tillstånd utifrån ett värderingsperspektiv, det vill säga de grundläggande värden, ibland öppna ibland dolda, bakom de lösningar som valts under olika tidsperioder och som gör dagens situation begriplig men för den skull inte acceptabel. Detta görs på ett både skickligt och inklämmande sätt. Sandberg undviker anklagelser och kategoriska uttalanden. Han ger i stället uppslag till nya angelägna alternativ och ett slags "provisorisk utopi".

Valet av driftsform, fastslår Sandberg, är i sig ett val av form för styrning. Det är avgörande för det bestämmer vilka motiv och drivkrafter som sätts i rörelse och bestämmer relationen mellan olika utförare (konkurrens och samverkan) och mellan anställda och brukare (kund eller medborgare). Valet påverkar dels individer, dels möjligheterna att främja samhällsmål som demokrati, gemenskap och likvärdighet. Detta blir särskilt relevant i välfärdssektorerna skola, vård och omsorg varifrån Sandberg hämtar exempel.

Sandberg går först in på vad som är själva kärnan i *new public management*, nämligen en politisk reformideologi avsedd att gripa in i den offentliga sektorn och göra denna mer kostnadseffektiv genom att tillämpa olika målstyrningsmetoder som prövats i privata sektorn, framför allt i stora företag – vad som kallas "företagisering". I stället för att stat och kommun ska driva de offentligt finansierade verksamheterna överläts de på privata aktörer som med offentliga medel åtar sig att sköta driften. Sandberg visar med statistik att det skett en drastisk ökning det senaste årtiondet inom nämnda välfärdssektorer.

Den offentligt administrerade välfärden håller på att bli en lukrativ ny marknad för det privata näringslivet, konstaterar Sandberg. Man kan driva en välfärdsverksamhet utifrån en egen affärsidé/organisationsform och planera klient- eller brukarkategori och detta med skattemedel som bas. Frågan är dock om alla behövande får den bästa tillgången. *New public management* bygger på en marknadsprincip om tillgång och efterfrågan vilka utövaren definierar/operationaliserar själv. Frågan är enligt Sandberg om en sådan uppstådd "kvasimarknad" på ett rättvist och likvärdigt sätt kan tillgodose alla medborgares behov. Han visar

med en rad exempel att så inte är fallet och att en ombalansering behövs med en politiskt satt gemensam ram för individens val så att någons frihet inte går ut över andras med följd att klyftor uppstår. Nu senast har saken gällt segregationen i den svenska grundskolan.

Vill man som lekman på det företagsekonomiska området delta i diskussionerna om för- och nackdelar med offentlig, vinstdriven och privat, idéburen verksamhet är kapitlet "Styrning genom olika driftsformer" en utmärkt förberedelse. Här jämför Sandberg hur olika förespråkare för det ena och det andra argumenterar. Han visar också med forskningsresultat hur målstyrning (alltid med kvantitativa mått) som metod – en nödvändighet inom *new public management*-skolan – i det långa loppet tenderar att skapa skenbar, ofta vilseledande, trygghet och alltför ytlig insikt om vilka insatser som genomförs. Ibland sker rentav en snedvridning. Sandberg: "Läkare, lärare och arbetsförmedlare berättar återkommande om hur de ser sig tvingade att manipulera med rapporter och redovisningar för att nå till synes bättre resultat eller för att dra in mer ersättning."

Sandberg skiljer pedagogiskt på utfallsstyrning och insatsstyrning. Utfallsstyrningen betyder regelbundna, tätt återkommande mätningar av resultat enligt uppställda mål. Kvantitativa mätningar bedöms nödvändiga för att man ska kunna jämföra över tid om verksamheten går ihop/går med vinst/går back. Utfallsstyrning tillgreps för 30–40 år sedan inom offentliga sektorn för att råda bot på "slöseri", brist på kontroll. Det är en central del av *new public management* och i vinstdrivna bolag. Men ett faktum är att tillämpad utfallsstyrning genomsyrar hela verksamheten, uppifrån och ner. Den fungerar möjligen om arbetet är upplagt i tydligt avgränsade arbetsuppgifter (som alltså kan utvärderas på en sifferskala) men, varnar Sandberg, inte där det är fråga om komplexa, variationsrika uppdrag.

Vinstförespråkarnas förkärlek för utfallsstyrning tenderar i värsta fall att leda till en anpassning av arbetsorganisationen så att man (åtminstone på papperet) standardiserar så många uppgifter som möjligt. Utfallsstyrning är ett tillsynes rationellt förfarande att mäta kvalitet i skolan, vården och omsorgen.

Vad är då insatsstyrning? Den handlar om att ge förutsättningar för god kvalitet i utförandet. Sandberg kallar det resurser i verksamheten, främst personalrelaterade som bemanning, specialkompetenser, inkomstmöjligheter genom anställningsformen, inflytande och medbestämmande, medverkan i verksamhetsutvecklingen med mera. Men dit hör också lämpliga former för brukar- och anhängarflytande. Insatserna ser förstås olika ut i olika typer av välfärdstjänster; deras legitimitet bör vara underbyggda med forskningsresultat, anser Sandberg.

Finns det då ett motsatsförhållande mellan utfallsstyrning och insatsstyrning? Enligt Sandberg varnar de så kallade vinstförespråkarna för en konsekvent utfallsstyrning och är motståndare till insatsstyrning. Hellre detaljerar de sin utfallsstyrning än att de går över till ramstyrning av insatser. Insatsstyrning skulle för

dem betyda dels att man binder upp sig vid vissa bestämda insatskostnader, dels att man därigenom hindrar förnyelse (!). Med dessa argument väljer de att inte "lägga sig i" annat än att budgetmålen följs. Och, man satsar hellre på detaljerade efterkontroller med korta mellanrum.

Sandberg har viss förståelse för detta. Men hela den kontrollapparat som med tiden byggs upp för att hålla ett öga på kvantifierade resultatmätt, och att ekonomiska ramar inte knäcks, är i sin tur en synnerligen kostsam affär (flera referenser till svensk forskning ges). Det har visat sig att totalt sett blir vägen över utfallsstyrning som *new public management* tillämpar liksom vinstdrivna bolag i välfärdstjänster inte billigare för samhället.

Sandberg vill tona ner motsatsförhållandet mellan utfallsstyrning och insatsstyrning. Båda kan vara översiktliga eller detaljerade. Vad som är avgörande är hur "produktionen" går till, hur kvalitet i arbetet åstadkoms.

Men dominansen för utfallsstyrning har nu kommit att bli för stor. Det har blivit för mycket av detaljstyrning, och yrkeskunnandet har fått backa och underordna sig specialisterna på ekonomisystem. Respekten för yrkesutövarnas kunskande har rentav försvunnit. I stället för förnyelse har det blivit likformighet. Det mesta tyder på att en nyorientering behövs när det gäller hur samhällets grundläggande välfärdstjänster ska läggas upp, administreras och, inte minst, utvecklas.

Så kommer vi då fram till Sandbergs förslag. Vad vill han göra? Det svarar han på i slutkapitlet "Organisering efter NPM". Han börjar med det översta skiktet i verksamheten, den strategiska ledningen som han vill främst satsa på yrkeskompetens och förmågan till förnyelse och undvika tätt återkommande kvantitativa utfalls- och resultatmätningar. Man bör komma bort från det ständiga dokumenterandet av kvantitativa detaljmått och "i stället se till att personalen kan göra det den är anställd för: undervisa, ta hand om patienter eller hjälpsökande". De yrkeskunniga har fått sig en knäck, de utför sig "tilldelade uppgifter på en kvasikonstruerad marknad", till exempel inom interna organisatoriska köpsälj-system.

Sandberg trycker starkt på den professionella kompetensen som måste återupprättas och få den respekt, erkännande och inflytande på verksamheten som den en gång i tiden hade. Och då menar han med professionell kompetens inte enbart de högre utbildade utan alla yrkesverksamma medarbetare som är nödvändiga för att en insats med god kvalitet ska realiseras.

Sandberg klär sina förslag i ett antal reformförsök som redan genomförts eller som pågår och kan utgöra inspiration. Här är ett urval:

- I ett antal norska kommuner övergavs en ledningsstrategi med utfallsstyrning och ersattes med en modell för personalinflytande som byggde på samverkan och förslagsverksamhet. Under försöken rådde förbud att privatisera verksamheten. En programutvärdering visade att utvecklingen gick i riktning mot

ökad kompetens, kvalitet, engagemang hos personalen och ett mer uttalat intresse för brukarna.

- Ett framgångsrikt svenskt projekt bedrivs inom hemtjänsten i Sundsvallsområdet. Från detaljstyrda arbetsupplägg vidtogs en delegering till hemtjänstpersonal att själv samordna arbetet efter önskade flexibla arbetsformer. Stora effektivitetsbesparingar görs samtidigt som personalen inom ramen för biståndsbedömningen kunde anpassa sina insatser till brukarnas aktuella behov.
- Ett danskt reformförsök inom äldre vården går ut på att satsa på andra resultatkontroller än de existerande av checklistekaraktär. Därmed skulle kostnaderna minskas för det administrativa arbetet med kontroll. Idén var att i stället satsa på tilltro till de anställdas omdöme och förmåga att tillämpa riktlinjer och överordnade politiska mål, och under samtal med de äldre avgöra vilka insatser som behövdes en viss dag. Förändringen har visat sig öka de anställdas upplevelse av meningsfullhet i arbetet.
- Förutom personalinflytande är Sandberg angelägen om att ökat brukarinflytande där så är lämpligt kommer till stånd. Som förebild hänvisar han till en holländsk ordning. Landet har en ramlag för medbestämmande för brukarna i social- och hälsovård. Lagen handlar om skyldigheten att organisera former av brukarinflytande i alla verksamheter som finansieras av skattemedel.

Sandberg vill inte helt avskaffa utvärderingar. Han förordar, som redan antytts, en omfattande, övervägande kvalitativ utvärdering med flera års mellanrum och däremellan en inte alltför detaljerad styrning av den löpande verksamheten. Långsiktutvärderingen ska omfatta många aspekter men samtidigt hålla sig till lokala enheter. Den bör vidare vara utvecklingsinriktad, alltså ge något användbart för framtiden. Den typen av utvärderingar, menar Sandberg, stör inte den löpande verksamheten på det sätt som en daglig detaljrapportering gör.

Sandberg trycker mycket på utvecklingspotentialen hos varje yrkesutövande individ. Att på alla sätt ta den till vara är en utmaning för framtidens offentligt drivna välfärd. Den lokala ledningen har ett stort ansvar att ge en grogrund för utvecklingsarbete där personal och brukare samverkar. Det skulle ge utrymme för profilerade verksamheter som kunde komplettera varandra utan att man nödvändigtvis behöver ta till vinstdrivna driftsformer. En sådan sundare konkurrens kan också innefatta idéburna verksamheter förutsatt att dessa ges gynnsammare ekonomiska ramar än nu är fallet. En sådan makrolösning skulle skapa den kreativitet som saknades i den offentliga sektor som föregick den snart tjuoåriga perioden av *new public management*. Jag tolkar detta som Sandbergs ”provisoriska utopi”.

Som en röd tråd i *Vården i välfärden* går det politiska ansvaret. Det föreligger oavsett om välfärdstjänster bedrivs offentligt eller privat, betonar Sandberg. Politikerna måste inse detta vare sig de finns till vänster eller höger på skalan. Att karakterisera ovan nämnda reformförslag som ett vänsterintresse är närmast naivt.

RECESSION

Det är snarare ett humanitärt intresse. Brukarnas hälsa och välbefinnande är till icke ringa del beroende av personalens hälsa och välbefinnande. En indikator på stressrelaterad ohälsa är den höga frekvensen yrkesutövare inom skola, vård och omsorg som upplever det påfrestande att de inte hinner fullgöra sina uppgifter på ett fullgott sätt enligt vad de fått lära sig under sin yrkesutbildning. Vem önskar egentligen att lämna arbetet för dagen (eller natten) med en sådan återkommande känsla och vem gör något åt det?

Åke Sandberg har levererat en mycket läsvärd skrift i ett hett ämne. Det långa tidsperspektivet, egenupplevt, som han anlägger gör det särskilt intressant att ta del av hans analyser och förslag. Hans dubbla ämnesförankring, i såväl sociologi som företagsekonomi, inger läsaren förtroende. Han är på akademikers vis försiktig i sina formuleringar om vad forskning och undersökningsresultat pekar på. Han har också lyckats byta ut det akademiska språket mot ett ledigt vardagsspråk som klart underlättar läsandet. Alla som är engagerade i ämnet rekommenderas läsa *Värden i välfärden*.