

Post-NPM, vad är det?

Trender och empiriska
iakttagelser kring
alternativa idéer för den
offentliga sektorn

Elin K. Funck och Tom S. Karlsson

Post-NPM, vad är det?

Trender och empiriska iakttagelser kring
alternativa idéer för den offentliga sektorn

Elin K. Funck och Tom S. Karlsson

KFi-rapport nr 149

ISBN 978-91-87454-61-5
© KFi tillsammans med författarna 2018
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Inledning.....	9
2. Post-NPM trender	13
New Public Governance	13
<i>Kritiken mot NPG (och nätverk)</i>	15
Public Service Logic	16
<i>Medskapande i Sverige?</i>	18
Public Value Management	19
<i>Styrning inom Public Value Management</i>	22
<i>Kritik riktad mot Public Value Management</i>	23
Digital-Era Governance	24
Sammanfattning av post-NPM trender och dess nyckelbegrepp	25
3. Post-NPM i svensk debatt	27
Tillitsbaserad styrning och ledning som förvaltningsbaserad satsning	27
Exempel tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken	29
<i>Förbättrings- och förändringsarbete</i>	29
<i>Medborgarinflytande</i>	29
<i>Handlingsutrymme för medarbetare</i>	30
<i>Systemsyn</i>	31
En sammanfattning.....	31
4. En avslutande diskussion och reflektion	33
NPM som utgångspunkt i diskussionen om vad som är nytt	33
Tre huvudsakliga frågeställningar i fokus i post-NPM	34
<i>Hur?</i>	34
<i>Vad?</i>	35

<i>Varför?</i>	36
Hur kommer tillit in i bilden?	37
Erbjuder post-NPM nya sätt att organisera och styra?	38
Så vad är "post" i post-NPM?	40
Referenser	43

Sammanfattning

I den här texten diskuterar vi det begrepp som kommit att dyka upp mer och mer i såväl litteratur som i debatt: post-NPM. Vi vet av litteraturen att det handlar om något distinkt annorlunda från NPM, men det är ofta mer otydligt vad detta 'annorlunda' egentligen är. Vi genomför en litteraturöversikt där vi beskriver fyra starka trender inom ramen för post-NPM: (1) New Public Governance, (2) Public Service Logic, (3) Public Value Management och (4) Digital-Era Governance. Syftet är att beskriva och analysera vad post-NPM är för något, hur det är annorlunda från NPM samt hur (eller om) det kommit att ta sig empiriskt uttryck i en svensk kontext.

Med förankring i såväl internationell litteratur som svensk empirisk kontext, drar vi slutsatserna att post-NPM erbjuder nya sätt att se på och förstå hur den offentliga välfärdsproduktionen ska erbjudas, vad som ska erbjudas och varför välfärdsproduktionen ska erbjudas på detta sätt. Även om post-NPM erbjuder många nya perspektiv, visar vi i den här texten på hur dessa kommit att vara starkt färgade av de dominerande NPM-uttrycken. Vi menar att där post-NPM kommit att erbjuda sådana nya perspektiv så har de i första hand handlat om en samhällsövergripande nivå, där diskussionen kommit att handla om organisering i första hand. När det istället handlar om styrning av verksamheter återfinner vi idéer som är tydligt sprungna ur NPM-reformer.

En slutsats kring detta är att NPM och post-NPM fokuserar på delvis olika nivåer och därför med fördel kan förstås som kompletterande snarare än konkurrerande begrepp. I likhet med annan litteratur på området, menar vi att NPM och post-NPM skulle kunna kombineras för att skapa en tydligare struktur för organisering av välfärdstjänster, samtidigt som vi vidmakthåller behovet och förmågan till styrning och ansvarsutkrävande. En sådan kombination skulle kunna medföra en mer inkluderande offentlig sektor, där offentliga resurser och kollektiva nyttigheter används smart och effektivt.

1. Inledning

Sven Siverbo (2018) skriver att *New Public Management* (NPM) kom att möta ett – för svensk kontext – avgörande moment under 2013. Det var nämligen året då det som dithills varit ett inomvetenskapligt och analytiskt begrepp kom att bli allmänpolitiskt gods. I akademiska kretsar var det säkert många som fann detta förvånande, givet den intensitet som begreppet – och de empiriska fenomen som kommit att sammanlänkas till begreppet – kom att presenteras som om det vore en ny sak. Det var det ju naturligtvis inte. Varken det analytiska begreppet som sådant eller de empiriska fenomenen (se t.ex. Karlsson, 2017a; Karlsson, 2017b).

Litteraturen kring vad NPM är för något på ett konceptuellt och teoretiskt plan och vad det kommit att handla om empiriskt är väldigt omfattande. Något kortfattat kan man sammanfatta det som en samling av idéer som kommit att implementeras i eller kring den offentliga sektorn i syfte att öka verksamhetens effektivitet i processuella och ekonomiska termer.ⁱ Hood (1991) – som anses vara upphovsmannen till NPM som begrepp – menade att man kan identifiera sju olika doktrinerⁱⁱ som vi menar kan sammanfattas i två övergripande reformtrender: managementbaserade och marknadsbaserade (Karlsson, 2017a). Managementbaserade reformer har varit inriktade på att öka den interna effektiviteten i form av att arbeta smartare, mer kostnadseffektivt och ekonomiskt

i För den som är intresserad av att fördjupa sig kring vad NPM är, så rekommenderas en läsning av Christopher Hoods texter (i urval 1991, 1995, 2000). En fördjupning av NPM utifrån ett internationellt perspektiv beskrivs bland annat i (Arnaboldi, Lapsley, & Steccolini, 2015; Diefenbach, 2009; Jackson & Lapsley, 2003; Lapsley, 2008, 2009; Pollitt, 2000, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2017). NPM utifrån ett svenskt perspektiv återfinns i (Almqvist, 2004, 2006; F. Andersson, Bergström, Bringselius et al., 2012; J. Andersson, 2016; Karlsson, 2014, 2017a, 2017b, in press; Lapsley & Knutsson, 2017).

ii Dessa diskuteras som (1) framväxten av professionell management, (2) användandet av standarder och prestationsmätt, (3) användning av resultat och utfall, (4) decentralisering, (5) konkurrensutsättning, (6) användning av nya förvaltningsstilar och (7) sparsamhet med offentliga medel (se särskilt Karlsson, 2017a kapitel 4 för en utvecklad diskussion på svenska).

hållbart. Marknadsbaserade reformer har å sin sida ofta kommit att användas för att öka kvalitet och effektivitet i utfallsbaserade perspektiv.

Kritiken mot NPM som fenomen har från akademiskt håll varit överväldigande. Kritiken har handlat om att NPM kommit att förstärka idéer kring den interna effektiviteten i termer av kostnadstermer (Carey & Matthews, 2017; Lindsay, Osborne & Bond, 2014; Osborne, 2006, 2010), att demokrati fått stå tillbaka (Lundquist, 1993, 1998), att den offentliga sektorn alltför blåögt accepterat managementkonsulter som en del i den offentliga organiseringen och styrningen (Bloomfield & Danieli, 2007; Hall, 2012; Lapsley & Oldfield, 2001; Saint-Martin, 1998) och att marknadsorienteringen förändrat förståelse för vad som är offentligt och privat (Agevall, 2005; Arnaboldi et al., 2015; Hyndman & Lapsley, 2016; Kaboolian, 1998; Karlsson, in press). Det som av många praktiker sågs som en möjlighet att förbättra den offentliga sektorn kom att leda till paradoxfyllda komplikationer (Hood & Peters, 2004) där granskning och kontroll (Johansson & Lindgren, 2013; Johansson, Lindgren, & Montin, 2018; Lindgren, 2014) samt administration (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014) ökat mångfald.

Mot bakgrund av detta har NPM hävdats vara död (Dunleavy, Margetts, Bastow et al., 2006) och en mellantidsperiod av teoretisk förståelse för den offentliga sektorns organisering och styrning (Osborne, 2006). Perioden efter NPM (om det nu faktiskt finns någon sådan) sägs karaktäriseras av att handla om att åter ta in demokrati och medborgare i processen av att skapa välfärd som är relevant och av hög kvalitet. I akademiska kretsar talas det då om *post-NPM*, men med lite oklar mening om vad detta faktiskt kommit att innebära teoretiskt och empiriskt (se ex. Hood & Dixon, 2015, 2016; Hyndman & Lapsley, 2016; Hyndman & Liguori, 2016; Pollitt & Bouckaert, 2017).

I den här texten ger vi oss i kast med att diskutera fyra olika trender som ofta förekommer inom ramen för post-NPM litteraturen. De har alla gemensamt att de konstrueras som att vara ett distinkt annorlunda perspektiv till vad NPM har att erbjuda. Dessa fyra trender är:

1. New Public Governance
2. Public Service Logic
3. Public Value Management
4. Digital-Era Governance

Syftet är för det första att beskriva hur alternativa – möjligen annorlunda – trender kring att organisera och styra den offentliga sektorn har kommit att skrivas fram. För det andra är syftet att försöka – i den mån detta har varit möjligt – att identifiera empiriska exempel av det som litteraturen kommit att beskriva som post-NPM i en svensk kontext. För det tredje är syftet att utifrån teoretiska beskrivningar och empiriska exempel identifiera vad som förenar trenderna samt vad som är annorlunda från NPM så som det kommit att diskuteras i litteraturen. En frågeställning har varit drivande för texten, nämligen *vad är "post" i post-NPM?*

För att kunna uppfylla detta syfte har en omfattande litteraturöversikt genomförts med specifikt fokus på att förstå vad som kan sägas kännetecknas som post-NPM. Denna litteraturöversikt presenteras härnäst i kapitel två. I kapitel tre beskriver vi några nedslag i den svenska kontexten (och debatten) kring organisering och styrning som kan förstås som ett utfall av post-NPM. I det avslutande kapitlet diskuterar och reflekterar vi kring vad post-NPM är och försöker reda ut vad det är som egentligen är "post" i fenomenet.

2. Post-NPM trender

I det här kapitlet kommer vi presentera och diskutera fyra olika trender som kan förstås inom det mer övergripande begreppet post-NPM; (1) New Public Governance, (2) Public Service Logic, (3) Public Value Management och (4) Digital-Era Governance. Mer specifikt kan man säga att det handlar om olika teoretiska ansatser kring hur den offentliga sektorn kan organiseras och styras. Vad som sammanlänkar dem är just deras positionering som ett distinkt alternativ till NPM som fenomen och analytiskt begrepp. Andra trender som också brukar diskuteras är bland annat Humanistic Management (Kostera & Pirson, 2017), New Public Service (Denhardt & Denhardt, 2000, 2015) samt Strategic Management (Ferlie & Ongaro, 2015). Även om dessa trender kan relateras till post-NPM är de dock bredare i sin ansats (humanism, strategi) och inte lika tydligt uttryckta som post-NPM trender, varför de lämnas utanför denna text. Tanken bakom den här sammanställningen är att skapa en grund för att kunna besvara den för den här texten drivande frågan; vad är det som är ”post” i post-NPM?

New Public Governance

Den brittiska statsvetarprofessorn Stephen Osborne publicerade 2006 en för fältet mycket inflytelserik artikel i tidskriften *Public Management Review*, där han argumenterade för att det var hög tid att lansera alternativa idéer och teorier för hur den offentliga sektorn kunde förstås, organiseras och styras. Grunden för hans argument var att varken de mer traditionella teorierna inom Public Administration eller mer samtida idéerna inom New Public Management på ett holistiskt sätt klarade av att hantera den komplexitet som karakteriserade den offentliga sektorn. Som alternativ menade Osborne att utvecklingen och framväxten av nätverk som styrande format för den offentliga sektorn krävde

nya teoretiska angrepp. Han lanserade därmed begreppet *New Public Governance* (NPG).ⁱⁱⁱ

Framväxten av NPG är sprungen ur en grundläggande kritik av NPM. Vanligen handlar denna kritik om att NPM haft ett alltför starkt fokus på kostnadseffektivitet (Carey & Matthews, 2017) i enskilda verksamheter. Med detta menas att användandet av organisering och styrning kommit att ha ett ensidigt fokus på att minimera kostnaderna inom en specifik organisation, vilket medfört att man missat vad konsekvenserna eller effekterna för samhället i stort blir. Man bör dock inte tolka framväxten av NPG som att NPM kommit att försvinna eller dö ut (Christensen & Lægheid, 2007; Klijn & Koppenjan, 2012). Istället handlar NPG om en anpassning eller utveckling av NPM (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Paletta, 2012) där man inspireras till att göra nya saker (Carey & Matthews, 2017; Osborne, 2010).

Då NPG kom att lanseras under det tidiga 2000-talet så anslöt sig det analytiska perspektivet till ett mer övergripande paradigm av nätverksstyrning (Klijn & Koppenjan, 2012). En bärande princip för NPG är idén om att offentlig välfärd kan tillhandahållas av såväl privata, offentliga som ideella organisationer. Detta sker inom ramen för en så kallad *pluralistisk stat* där aktörer organiseras på ett sätt som möjliggör koordinering mellan organisationerna, snarare än strikt styrning av enskilda verksamheter. NPG har därmed kommit att omfatta ett *inter-organisatoriskt perspektiv* (Lindsay et al., 2014; Osborne, 2006) som möjliggjort ett nytt inbäddande av styrprinciperna i offentlig sektor. En annan drivande faktor inom ramen för NPG-perspektivet är att konkurrens mellan verksamheter spelas ner till fördel för *samordning* (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011) medan *tillit* erbjuds som ersättning för kontroll (Lane & Bachmann, 1998; Paletta, 2012). Ytterligare en viktig aspekt inom ramen för NPG handlar om ett underliggande teoretiskt antagande om att fokusera på *välfärdsservice*

iii 'Governance' som analytiskt begrepp är svåröversatt till svenska. En rak översättning resulterar i att det handlar om *styrning*. Men det har en vidare teoretisk betydelse i att det kommit att ställas i kontrast till 'government' (regering). Utifrån ett teoretiskt perspektiv handlar alltså governance om ett radikalt annat sätt att se på organisering och styrning av offentliga verksamheter. Pierre and Peters (2006; citerad i Adler, 2015) skriver att governance är "the process in which public and private actions and resources are coordinated and given a common direction of meaning". Vanligen använder vi begreppet 'nätverksstyrning' för att begripliggöra detta på svenska. I den här texten kommer vi således ansluta oss till denna tradition och använda begreppet nätverk eller nätverksstyrning.

snarare än välfärdsproduktion (Lindsay et al., 2014; Osborne, 2010). Vi återkommer till detta längre ner.

Idén och tanken om att den offentliga sektorn är pluralistisk, det vill säga omfattar såväl privata som offentliga organisationer som tillsammans tillhandahåller en offentlig välfärd, har också kommit att aktualisera framväxten av nya verksamhetsstrategier. Klijn and Koppenjan (2012) menar som exempel att nätverksstrategier i formerna av (1) interaktion, (2) koordination och (3) innovation är av vikt för att samverka mellan aktörerna ska vara möjligt. Att vidga det inomorganisatoriska perspektivet till att även omfatta andra aktörer ställer stora krav på att aktörer klarar av att identifiera och rama in relevanta strategiska nätverk (Helgesen, 2014) som har betydelse för det uppdrag man har. Många av dessa strategiska utmaningar bottenar i så kallade komplexa problem (Rittel & Webber, 1973) och hur de ska komma att hanteras.^{iv} Velotti, Botti, and Vesci (2012) argumenterar för att NPM saknar analytiska grepp för att hantera komplexa problem, medan NPG med sin inneboende syn om samverkan i nätverk erbjuder helt nya möjligheter.

Kritiken mot NPG (och nätverk)

En drivande idé inom NPG och övrig nätverkslitteratur är att tidigare byråkratiska hierarkier inte varit särskilt väl utformade för att kunna hantera den kontext som samtida offentlig välfärd behöver befinna sig i. Komplexa problem (Rittel & Webber, 1973) kräver mer samordning, mer samarbete och mindre inlåsande i organisatoriska strukturer för att kunna lösas (Karlsson & Nilsson, 2017). Men att nätverk skulle vara fria från byråkratiska eller hierarkiska strukturer kan lätt avfärdas. Organiseringen av ett eller flera nätverk har diskuterats bland annat i termer av meta-nätverk (eng: 'meta-governance; Sørensen & Torfing, 2007, 2011). Denna form av nätverksstyrning av nätverksstyrning har kommit att resultera i ett återinförande av hierarki även inom ramen för nätver-

^{iv} På engelska används begreppet 'wicked problems' när man diskuterar den här typen av komplexitet. Dessa problem karakteriseras av tvärsektorieella jurisdiktioner (Koppenjan & Klijn, 2004) där olika aktörer är inblandade. I sådana existerar det sällan ett rätt eller fel alternativ, utan situationen präglas snarare av att vara ett dilemma (Camillus, 2008; Lundquist, 1991). Framväxandet av NPM i formen av management- och marknadsbaserade reformer (Karlsson, 2017a) i kombination med en Webersk byråkrati har inneburit ökad specialisering och minskat samarbete (Karlsson & Nilsson, 2017). Samverkan och koordinering som rör sig utanför den egna organisatoriska gränsen – ex. så som det beskrivs i litteraturen kring NPG – kan vara ett sätt att hantera dessa problem (Koppenjan & Klijn, 2004).

ken (Jessop, 2002). Vidare visar litteraturen att även om tillit lanserats som en ersättning för kontroll, så har hierarki- och marknadsmekanismer inte försvunnit (Ansell & Gash, 2008; Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010).

En annan – möjligen allvarligare – effekt av expansionen till ett nätverksstyre av den offentliga sektorn är behovet av förhandling mellan olika parter (Ansell & Gash, 2008; Marcussen & Torfing, 2007). Anledningen till detta kommer sig av minskandet av kontrakt mellan parterna samtidigt som behovet av koordinering för att leverera högkvalitativ välfärd ökar. Klijn and Koppenjan (2012) menar till och med att NPG kan resultera i en aldrig sinande mängd av förhandling som riskerar att bli övermäktig i takt med att mängden involverade aktörer ökar. En övergång till en styrning och organisering i enlighet med NPG skulle därmed innebära hög risk för ineffektivt användande av offentliga resurser eftersom mycket tid skulle behöva ägnas åt att mötas.

Public Service Logic

I ett försök att sammanfatta och diskutera vad NPG-litteraturen kommit att föra fram som argument, visar Alford (2016) på att kritiken gentemot NPM kan sammanfattas i två övergripande punkter. För det första har NPM ett starkt inomorganisatoriskt managementfokus, vilket resulterat i ett snävt kostnadstänkande och strävan mot effektivisering av de egna processerna. För det andra grundar sig NPM i ett produktionstänkande, vilket fått som effekt att mötet med medborgaren kommit att bli odynamiskt och präglats av rigiditet. Kritiken mot inomorganisatoriskt managementfokus har diskuterats ovan under begreppet NPG. I detta kapitel diskuterar vi istället reaktionerna mot NPM:s produktionsfokus.

Osborne (2010) menar att klassisk litteratur som kommit att vända sig till organisering och styrning av den offentliga sektorn i väldigt hög grad präglats av ett inneboende antagande om produktion. Men, förklarar Osborne, offentlig sektor bör inte förstås utifrån välfärd som en produkt i formen av något som kan utbytas på en marknad, utan istället som en tjänst eller service. Detta får stora konsekvenser för hur mötet med medborgaren organiseras eftersom sättet genom vilket man förstår värdeskapande är totalt annorlunda.

Hodgkinson, Hannibal, Keating et al. (2017) diskuterar utveckling av tidigare litteratur (PA och NPM) som format av en *Goods Dominant Logic* (GDL). Detta perspektiv bygger på att ett värde kan skapas genom separata aktiviteter utan konsumentens inblandning. Välfärdsprodukter blir därmed diskreta och transaktionsbaserade istället för konstruerade som en tjänst som sker i en på-

gående process. Ett alternativ till GDL är *Service Dominant Logic* (SDL), där värdet inte skapas genom transaktionen, utan genom den interaktion som sker mellan slutkonsument och producent (Lusch & Vargo, 2006; Vargo & Lusch, 2008).^v Grönroos (2000, p. 48); (refererad av Lusch & Vargo, 2006, p. 283) beskriver tjänster som:

[...] *processes consisting of a series of activities where a number of different types of resources are used in direct interaction with a customer, so that a solution is found to a customer's problem*

I relation till NPG kom SDL-perspektivet att erbjuda ett alternativ till den logik som kommit att driva NPM under lång tid (Hodgkinson et al., 2017; Osborne, Radnor, & Nasi, 2013). Istället för att producera värde, *medskapas* det i den interaktiva processen mellan konsument och andra aktörer (Osborne, Radnor & Strokosch, 2016). Detta innebär ett avbräck mot GDL-perspektivet i den mån att det faktiskt inte går att producera värde när det handlar om tjänster, utan verksamheter som fokuserar på tjänster – som exempelvis den offentliga sektorn – kan enbart erbjuda förutsättningar för att tjänsten värderas av konsumenten (Osborne, 2018).

För den offentliga sektorn blir idén om värdeskapande i tjänster delvis problematisk. Flera delar av det offentliga välfärdsåtagandet bygger på att den som konsumerar tjänsten inte alltid är villig till det (Alford, 2016), utan att det sker tvingande utifrån vad det offentliga kommit fram till ska gälla. Att en medborgare sätts i fängelse eller utsätts för ett påtvingat omhändertagande karakteriseras av just ett sådant ofrivilligt konsumerande av offentliga tjänster. Utifrån ett traditionellt SDL-perspektiv skapas här inget värde och aktiviteterna ska därmed ifrågasättas. Grundat i detta vidareutvecklade Osborne med kollegor SDL till att omfatta mer distinkta offentliga logiker inom ramen för *Public Service Dominant Logic* eller helt kort *Public Service Logic* (Hodgkinson et al., 2017; Lindsay et al., 2014; Osborne, 2018; Osborne et al., 2013; Osborne et al., 2016).

Det engelska begreppet för medskapande varierar något beroende på vilken litteratur man studerar. Variationer finns mellan *co-production* och *co-creation*. Generellt sett så är definitionerna och distinktionerna för de båda begreppen luddiga och otydliga (Osborne et al., 2016; Osborne & Strokosch, 2013), men

^v SDL har på svenska kommit att översättas till *Tjänstelogik* och har diskuterats både som en aspekt av innovativ styrning (Skälén, 2016) som alternativt angreppssätt för att organisera den offentliga sektorn (Quist & Fransson, 2014).

Eriksson (in press) föreslår att det förre ansluter till en mer produktionsbaserad logik, medan det senare ansluter till en tydligare servicelogik. Voorberg, Bekkers, and Tummers (2015) menar däremot att det inte finns någon distinkt skillnad mellan de två begreppen. De bygger detta resonemang på en strukturerad litteraturstudie med närläsning av 122 artiklar och böcker, där så många som var femte referens helt saknar en definition av sin begreppsanvändning. Däremot menar de att man kan förstå medskapande – eller co-creation som de väljer att tala om det – som bestående av delvis olika former; medskapande som (1) med-införare, (2) med-designer och (3) med-initiativtagare. Medskapandet kan alltså ske genom olika former, i olika stadier och med olika intensitet i de värdeskapande interaktiva processerna mellan offentliga organisationer och medborgare.

Medskapande i Sverige?

Beroende på var i litteraturen man vänder sig för att utröna om medskapande är nytt – eller alls förekommande – i en svensk kontext så kan man få olika svar. Företagsekonomerna Quist and Fransson (2014, p. 7) skriver som exempel följande i sin inledning till boken *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*:

Det är nu hög tid att tjänstelogiken, som tidigare mest tillämpats i privata verksamheter, förs tillgänglig och kommer till användning i en mer aktiv svensk förvaltningspolitik.

Utifrån detta är det lätt att dra slutsatsen att medskapande skulle vara en ny företeelse i svensk offentlig förvaltning. Det skulle dock vara en felaktig slutsats. Montin (2006) menar i sin analys av medskaparidén inom ramen för den lokala demokratin att den knappast är ny i sig. Snarare är det en gammal idé som går tillbaka till 1920-talets idé om att medborgaren måste medverka i samhällsbyggnationen som kommit att kläs om i nya kläder.^{vi} Montin menar dock att idén om ett medskaparsamhälle kan ställas i kontrast till det han kallar för en *servicedemokrati*. Det senare ska nog snarast förstås som en demokrati som

vi Det är ett vanligt förekommande fenomen att vi tenderar förstå alla idéer som framträder som om de vore nya. Montins kritik mot att medskaparidén skulle vara ny har likheter med den kritik som riktats mot att NPM skulle kommit att vara ett fenomen som kom att ske först på 90-talet (Karlsson, 2017a, 2017b) eller att de tekniker som vanligen förknippas med paradigmet skulle vara nya (Wockelberg, 2015; Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2014). Uppseendeväckande ofta verkar det vara så att vi hänfaller till att använda redan kända verktyg.

präglas av individualism och produktion av välfärd medan alternativet är att låta medborgaren involveras mer i den aktuella processen för att skapa välfärd. Adler (2015) argumenterar vidare för att en *medborgardialog* – något hon tydligt länkar till medskapande som begrepp och fenomen – kan vara en viktig del för att minska den maktasymmetrin mellan det offentliga, medborgare och andra aktörer som involveras i den offentliga välfärden. Utifrån sin studie av stadsutveckling i en svensk storstad drar Adler slutsatsen att medskapande alltid har ett underifrån-perspektiv. Det är medborgaren, inte politiker, som ska vara anledningen till och starten för förändring.

Medskapande som sådant framstår vanligen som åtråvärt och eftersträvsvärt. Men det kan finnas anledning att närma sig medskapandet med försiktighet. En anledning är att överförandet av initiativrätten till medborgaren kan komma att medföra att politiker – men möjligen inte politiken – förlorar organiserings- och styrmandat. Johansson et al. (2018) är inne på ett liknande spår – även om de inte specifikt talar om medskapande – där de menar att kommunala tjänstemän i allt högre utsträckning intar en expertroll där folkvalda politiker lämnas utanför. Det är naturligtvis rimligt att tänka sig att medskapandet mellan det offentliga och medborgaren inte kräver medverkan från politiker, utan att vi mer och mer närmar oss en situation där tjänstemän rör sig mot meritokratiska principer och bort från de demokratiska principer vi är vana vid. Montin (2006) varnar på ett liknande sätt i sitt bokkapitel från 2006, för att kompletterande ideal i formen av exempelvis medskapardemokratier kommer att landa vid sidan av den representativa demokratin.

Public Value Management

År 1995 lanserades Public Value Management (PVM) som begrepp i boken *Creating Public Value* (Moore, 1995). Ursprunget kan spåras tillbaka till praktiker-orienterad managementlitteratur engagerad i frågorna om hur man får tjänstemän att arbeta mer effektivt tillsammans med politiker samt hur tjänstemän kan utveckla en känsla för det specifika med offentliga organisationer när offentlig service ska bedrivas (Goss, 2001; Moore, 1995; Ranson & Steward, 1989; Smith, 2004). Initialt väckte begreppet PVM förhållandevis lite uppmärksamhet, och det skulle dröja många år innan Moores idéer fick genomslag i akademien. Sedan den initiala boken har Moore utgivit ytterligare artiklar och böcker inom området (Moore, 2003, 2013; Moore & Khagram, 2004) och i debatten på senare år har PVM kommit att ses som ett nytt utmanande paradigm

till NPM för att styra och leda offentlig förvaltning (O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

I likhet med traditionell förvaltningssyn (det vi kallar 'public administration' på engelska) finns det bland förespråkarna för PVM en stark uppfattning att offentliga angelägenheter är något helt annat än de som förekommer inom den kommersiella sektorn. Att styra och leda offentliga organisationer varken ska eller kan likställas med att sälja och köpa varor på en öppen och konkurrensutsatt marknad (Moore, 2003; Stoker, 2006). Vad PVM betonar är vikten av att lyfta fram och styra mot ett *samhällsvärde*. Medan syftet med offentliga organisationer är att identifiera och tillgodose de behov och värden som inte kan eller bör regleras av privata organisationer på ett tillfredsställande sätt, är syftet med PVM att tillhandahålla en styrmodell som beaktar dessa behov och bistår i de värdeskapande processerna (Moore, 2003). Moore (2003) beskriver att genom att tydliggöra de värden som eftersträvas, ta fram en strategi för att nå dessa värden samt ett sätt att mäta huruvida processen leder till de önskade värdena kan samhällsvärde maximeras.

För att identifiera behov och värden krävs en öppen dialog med ett stort antal olika intressenter (Bozeman & Johnson, 2015; Moore, 2013). Enligt Moore (1995) är identifikation av värde en ständigt pågående förhandling mellan sådana olika aktörer, där medborgare också utgör en viktig part. Genom dialog och delat ansvar för vad som är värdefullt att åstadkomma med offentliga medel skapas samförstånd kring vad det är i organisationen som skapar värde för samhället på ett övergripande plan. Som Stoker (2006, p. 47) uttrycker det:

The governance of the public realm involves networks of deliberation and delivery in pursuit of public value.

En central aspekt inom PVM är *samverkan* och *nätverkande* med olika intressenter; dels för att identifiera vad som kan anses vara samhällsvärde, dels för att legitimera och engagera människor i beslutsfattande (Stoker, 2006). *Demokrati* har således en betydande roll (Alford & O'Flynn, 2009; Stoker, 2006). Utan en demokratisk process där medborgarna har rätt att delta och säga sin åsikt i samhällsfrågor undergrävs legitimiteten och stödet för den politiska styrningen. För att möjliggöra och underhålla en öppen dialog kring vad samhällsvärde är och hur det skapas, blir det viktigt att olika aktörer bemöts av och tillika bemöter andra med *respekt, tillit och jämställdhet* (Bozeman & Johnson, 2015; Shaw, 2013).

Hur kan då nätverksstyrning bidra till skapandet av samhällsvärde? För det första, förklarar Moore (1995), kan chefer och politiker aldrig skapa värde, eller veta om värde skapas, utan engagemang och utbyte med intressenter och tjänstemän.^{vii} Samverkan är därmed en förutsättning för samhällsvärde. För det andra kan beslut endast legitimeras om intressenter involveras i processen. För att detta ska ske krävs en kulturförändring där passiva medborgare inte längre accepteras utan aktivt engagemang från medborgare ses istället som en förutsättning, möjligen också som ett krav. Utmaningen ligger här i att finna vägar för att underlätta engagemang. Stoker (2006) diskuterar hur publika konsultationer och överläggningar men även nya informations- och kommunikationsvägar kan bidra till att medborgare kan delta på sätt som känns flexibla, attraktiva och inte alltför tidskrävande. Förenkling i och kring de interaktionskanaler som finns mellan det offentliga och medborgaren kommer leda till ökat deltagande. För det tredje ska ett offentligt serviceerbjudande präglas av ett relationssynsätt, i den bemärkelsen att klienter och kontraktörer ska betrakta varandra som partners i en långsiktig och hållbar relation.^{viii} Aldridge and Stoker (2002) talar om specifika etiska värden och åtaganden, ett *public service ethos*, som leverantörer av offentlig service ska kännetecknas av. Dessa värden förklaras utifrån fem element:

1. *En prestationskultur.* Fokus riktas mot att ge service till individer och samhälle genom att utbilda och stötta medarbetare i syfte att skapa en hållbar servicekultur och pågående förbättring.
2. *Ett engagemang kring ansvarighet.* Fokus riktas mot transparens för medborgare i syfte att stärka den demokratiska ansvarigheten riktad mot folkvalda.
3. *En kapacitet att stötta universell åtkomst.* Fokus på att erkänna det särskilda ansvaret för att stötta rättigheterna hos alla servicemottagare i miljöer där valmöjligheterna är begränsade.

vii Resonemanget inom ramen för PVM är därmed snarlikt det som återfinns inom PSL, men återfinns inom helt olika litteraturfält. Den underliggande logiken är dock densamma att värde inte skapas utan istället att verksamheter kan organiseras och styras på ett sätt som möjliggör värdeskapande i interaktionen mellan det offentliga och medborgaren.

viii Ett alternativt ord skulle här kunna vara utförare. Vi har valt att använda ordet 'kontraktör' för att förtydliga och belysa den relation som finns mellan de olika aktörerna. Med kontraktör menar vi alltså en utförare som på beställning utför en tjänst, vilken i sin tur kan – och oftast är – finansierad på annat sätt än genom direkt transaktion från klienten.

4. *En ansvarsfull medarbetarpolitik.* Fokus på att ha utbildade, organiserade och motiverade medarbetare som agerar professionellt och ges tillräcklig belöning.
5. *Ett bidrag till samhälleligt välmående.* Fokus på att erkänna behovet av partnerskap med andra inom offentlig, privat eller frivillig sektor i syfte att premiera och lyfta fram samhälleligt välmående samt möta individers olika behov.

Slutligen krävs att chefer och andra individer i ledande positioner är engagerade i processer av ständig utvärdering och lärande. I sökandet efter att uppnå samhällsvärde krävs ständig utveckling, flexibilitet och anpassning. PVM bör därmed kännetecknas av reflektion, kontinuerligt lärande, innovation och förändring snarare än beständighet och stabilitet (Moore, 1995).

Styrning inom Public Value Management

Moore (1995) presenterar en strategisk triangel formulerad utifrån tre nyckelfrågor för styrning av offentlig verksamhet. De tre nyckelfrågorna fokuserar uppmärksamheten *uppåt* mot den politiska uppfattningen om värde, *inåt* mot den pågående verksamheten och dess kapacitet i form av resurser och kompetenser, samt *utåt* i form av legitimitet för de strategiska processer, projekt, program eller aktiviteter som syftar till värdeskapande (Moore, 2013). Genom att balansera dessa tre nyckelfrågor på ett strategiskt sätt kan värdeskapandet optimeras. Horner and Hutton (2011) vidareutvecklar den strategiska triangeln genom att betona vikten av prestationsmätningar. De framhåller att det är ytterst väsentligt att kunna mäta och kvantifiera värde. Vikten av prestationsmätningar lyfts även av Moore (2003) då han presenterar en version av balanserat styrkort med tre perspektiv i linje med den strategiska triangeln. Moore föreslår att ett balanserat styrkort bör innehålla mått på stöd och bemyndigande uppifrån, på operativ kapacitet respektive på skapande av samhällsvärde. Samtidigt betonas att effektivitet inte endast kan mätas i form av uppfyllande av mål. Istället ligger effektivitet i att kontinuerligt kontrollera att aktiviteter är i linje med syfte, mål och intentioner (Thomson, 2017). Förutom betoningen av prestationsmätningar och styrning av aktiviteter lyfts värdekedjan (Porter & Advantage, 1985) fram som ett viktigt strategiskt verktyg för att identifiera och fokusera på vad som potentiellt kan generera ökat samhällsvärde (Benington & Moore, 2011).

Kritik riktad mot Public Value Management

En kritik som lyfts fram mot PVM är att olika forskare framhåller olika definitioner av centrala faktorer och begrepp (Rhodes & Wanna, 2007; Shaw, 2013). Teorierna uppvisar således stor inkonsekvens, vilket blir problematiskt när de ska användas normativt i syfte att förbättra organisering och styrning av den offentliga sektorn. En annan kritik riktas mot det nya gränssnitt mellan politiker och tjänstemän som förespråkas i teorin. När samverkan och nätverkande betonas innebär det att tjänstemän som inte är demokratiskt valda får ökat inflytande över vad som ska bestämmas. Med andra ord uppstår risk för tjänstemannastyre (Shaw, 2013). Tjänstemän utvecklas till "platoniska väktare" (Rhodes & Wanna, 2007, p. 406) som kliver utanför ramarna för sina befogenheter och kompetenser. Därmed finns risk att demokratin undermineras (Alford, Douglas, Geuijen et al., 2017).

Tjänstemannastyre samt involvering av medborgare i beslutsfattande bidrar också till svårigheter när det kommer till ansvarsutkrävande. Vem ska egentligen hållas ansvarig och inför vem när alla är involverade i beslutsfattandet? Gains and Stoker (2009, p. 441) presenterar en utvecklad definition av ansvarighet under PVM. Deras definition har dock stora likheter med hur ansvarighet definieras under NPM där prestationer, management by objectives och transparens betonas:

Delivered managerially through performance and financial management objective settings and targets, through greater informatory accountability and transparency as well as through the formal conventions of parliamentary accountability via ministerial responsibility.

Motiven bakom samverkan och aktivt engagemang av medborgare är ytterligare en aspekt som riktats kritik mot. Inom PVM finns en övertro till att sociala aktörers motiv bygger på osjälviskhet, mänsklighet och samarbete (*homo publicus*) snarare än instrumentella motiv, självintresse och nyttomaximering (*homo oeconomicus*). Medan ett samhälle byggt på *homo publicus* med största sannolikhet karaktäriseras av förtroende och öppenhet, ett kollektivt intresse för att utbyta intellektuella och andra resurser och att engagera sig i processer kring dialoger, är frågan om samma sak gäller för ett samhälle där *homo oeconomicus* råder (Shaw, 2013).

Digital-Era Governance

Nya reformidéer kring IT har av Dunleavy, Margetts, Bastow, et al. (2006) presenterats som Digital-era governance. Författarna framhåller att IT-baserade förändringar idag påverkar såväl ledningssystem och metoder för interagerande med medborgare och andra serviceanvändare. Medan såväl New Public Governance som Public Value Management beskriver post-NPM som en helt ny och alternativ väg för att organisera och styra den offentliga sektorn talar Dunleavy, Margetts, Bastow, et al. (2006) snarare om Digital-era governance som förändringar för hur offentlig service levereras till medborgarna. De är således inte lika radikala i deras sätt att se på vad offentliga organisationer ska fokusera på, vad effektivitet inom offentlig förvaltning är och beskriver inte heller nya roller för medborgare, tjänstemän och politiker.

Effekten av Digital-era governance skildras av Dunleavy, Margetts, Bastow, et al. (2006) utifrån tre teman. Det första temat, *återintegrering*, beskrivs som en reaktion mot de problem som uppstod med NPM och handlar om att samla ihop expertis snarare än splittra och fragmentera denna. Återintegrering handlar om att slå ihop myndigheter och sammanhängande avdelningar, att återföra det som tidigare outsourcats till privat sektor, koncentrera och specialisera samt omstrukturera processer och funktioner med hjälp av IT i syfte att förbättra processer och produktivitet men också samla expertis.

Behovsbaserad holism handlar om att ta utgångspunkt i medborgarnas behov av service. Det kan bland annat innebära att medborgarna har ett ställe att vända sig till (det som på engelska kallas *one stop provision*), att data samordnas så att en mer holistisk bild av medborgarnas behov och preferenser blir tydliga, att information görs interaktiv och att offentliga processer blir mer agila. Det senare handlar om att kunna vara flexibel och snabb i myndighetsbeslut. Samtidigt står det i stark kontrast till den traditionella förvaltningslogiken där stabilitet över tid betonas.

Det tredje temat inom Digital-era governance handlar om *digitala processer*. Dunleavy, Margetts, Bastow, et al. (2006) beskriver detta tema som länkat till aktiviteter i form av att erbjuda elektroniska tjänster snarare än pappersbaserade processer, att medborgare görs till samproducenter genom att själva sköta kontakten med myndigheter samt att medborgare tillåts se sina egna medicinska journaler och sköta sin egen behandling genom öppna-böcker-styrning.

Digital-era governance beskrivs som att det inte bara handlar om digitala förändringar. Snarare ska det uppfattas som en era i samhället i stort som innebär förändrad styrning av offentlig sektor. Genom Digital-era governance ska

offentlig sektor kunna bli mer integrerad, mer agil och mer holistisk än under NPM. Verksamheten görs mer transparent och synlig såväl för dem som arbetar inom den offentliga sektorn som för medborgare och samhället i stort. Dunleavy et als artikel följdes upp med en bok (Dunleavy, Margetts, Tinkler et al., 2006) samt ett antal artiklar. Även om konceptet beskrivs som en post-NPM väg kan Digital-era governance snarare ses som ett tillägg till offentlig styrning än en ny reformidé.

Sammanfattning av post-NPM trender och dess nyckelbegrepp

För att kortfattat sammanfatta den genomgång som presenterats i detta kapitel, har vi valt att konstruera en summerande tabell. Vi presenterar här nyckelreferenser inom vart och ett av de fyra områden som diskuterats, samt exemplifierar respektive trend med viktiga begrepp.

Post-NPM koncept	Referenser (exempel)	Nyckelbegrepp
New Public Governance (NPG)	Osborne (2006), Osborne (2010), Klijn & Koppenjan (2014)	Nätverk Pluralistisk stat Samverkan Välfärdsservice Tillit Förhandling Interorganisatoriskt fokus
Public Service Logic	Osborne (2010), Grönroos (2000), Lusch & Vargo (2006)	Servicelogik Tjänster Medskapande Co-production Co-construction
Public Value Management (PVM)	Moore (1995), Moore (2003), Moore (2013), O'Flynn (2007), Alford & O'Flynn (2009), Stoker (2006)	Samhällsvärde Samverkan Nätverk Demokrati Tillit och respekt Ständig förbättring Flexibilitet
Digital-Era Governance (DEG)	Dunleavy et al. (2006) Dunleavy et al. (2006)	Återintegrering Holism Agil Transparens Medborgare som samproducenter

3. Post-NPM i svensk debatt

Tillitsbaserad styrning och ledning som förvaltningsbaserad satsning

De senaste decenniernas fokus på mål- och resultatstyrning samt uppföljning har kritiserats inom forskningen under en längre tid. Kritiken fick däremot fäste på allvar i den svenska debatten år 2013 då journalisten Maciej Zarembas omtalade artikelserie ”*Vad var det som dödade herr B?*” publicerades i Dagens Nyheter (Zaremba, 2013). Artikelserien följdes av en rad inlägg från såväl forskare som medarbetare. Konsekvenserna av den omfattande mål- och resultatstyrningen har bl. a framställts som framväxten av ett utvärderingsmonster (Lindgren, 2014) och ett administrationssamhälle (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014) där omfattande pappersarbete och ”pinräknande” ersatt patient- och brukarkontakten. Som en följd av den kritik som växte fram inrättade regeringen i juni 2016 Tillitsdelegationen med syfte att ge stöd till och sprida kunskap om hur en mer tillitsbaserad styrning kan utvecklas bland myndigheter, kommuner och landsting (<http://tillitsdelegationen.se>, 2018-10-15). Men vad bygger då tillitsbaserad styrning och ledning på? Är det en försvenskad variant av en eller alla de post-NPM trender som kan ses internationellt och som vi diskuterat ovan?

En utgångspunkt i tillitsbaserad styrning och ledning är den indelning som i litteraturen görs av (Freidson, 2001) mellan idealtyperna marknad, byråkrati och profession. Medan marknaden styrs av pris och fokuserar på output/resultat, styrs idealtypen byråkrati genom hierarkier och fokuserar på processer/hantering. I Tillitsdelegationens beskrivning tillhör styrmekanismen ”tillit” idealtypen profession (jfr. Bringselius, 2017). Fokus är här varken resultat eller processer, utan snarare input i form av rekrytering. Till skillnad från de ovan presenterade teoretiska post-NPM trenderna där fokus, i likhet med NPM, fortfarande ligger på resultat och processer, går alltså Tillitsdelegationen ett steg längre och talar om ren professionsstyrning i den bemärkelsen att styrning ska ske genom gemensamma värderingar, kultur och kollegial kvalitetssäkring. Kultur lyfts även fram som en av tre hörnstenar tillsammans med styrning och arbetsorganisation/arbetsätt.

En tillitsbaserad *kultur och ledarskap*, förklarar Bringselius (2017) ska bygga på tillit, öppenhet och brukarfokus. Den kräver även ett lyhört ledarskap och kräver stora inslag av med-ledarskap. *Organisationen* ska präglas av samarbete, teamarbete, helhetssyn och kollegiala strukturer. Grundläggande är även att utveckla system för kunskapsutveckling och att säkerställa evidensbaserat arbetsätt. Den tredje hörnstenen, *styrning*, är den mest diffust beskrivna hörnstenen. Här förklaras att styrningen ska inrätta strukturer för brukarinflytande, att mer fokus behövs på kvalitativa sätt att följa upp prestationer och att normstyrning i betydelsen gemensamma normer och värderingar är viktigt. Samtidigt beskrivs det hur kvalitetsstyrning och ekonomistyrning kan sammanlänkas genom mål- och resultatstyrning.

Förutom tre hörnstenar talar Bringselius (2017) även om sju grundläggande principer för tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa utgörs av (1) tillit – att lita på motparten istället för att misstro den, (2) brukarfokus – att fokusera brukarens behov genom inflytande och dialog, (3) öppenhet – att vara lyhörd, föra dialog och tillåta nytänkande och innovation, (4) stöd – att administration och ledning ska stödja snarare än styra, (5) delegering – att beslut fattas nära brukaren genom medarbetsinflytande, handlingsutrymme och medledarskap, (6) samverkan – att samarbeta över gränserna och bidra till helhetssyn, teamarbete och systemsyn, samt (7) kunskap – att premiera kunskapsutveckling, lärande, evidensbaserad praktik och erfarenhetsutbyte.

Flera av de nyckelbegrepp som lyfts fram bland de teoretiska post-NPM trenderna kan ses i beskrivningen av tillitsbaserad styrning och ledning. Det som framförallt skiljer dem åt är dock betoningen av att se stödfunktioner och ledning som coachande och stödjande (princip 4) samt betoningen av tillit (princip 1)^{ix}. Tillit finns underförstått i post-NPM trenderna, men betonas starkare i den svenska Tillitsdelegationen. På samma sätt återfinns inte stödjande ledning lika explicit i post-NPM trenderna som inom Tillitsdelegationens skrivningar. En anledning kan vara den svenska kritiken mot och betoningen i uppdraget av att minska på onödig kontroll och formalism inom svenska myndigheter.

ix Att tillit ersätter kontroll diskuteras visserligen inom NPG (jfr Lane & Backmann, 1998; Paletta, 2012). Samtidigt konstaterar man att tillit inte helt ut har ersatt hierarkiska eller marknadsmekanismer (Ansell & Gash, 2008; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). I den svenska post-NPM debatt som förts inom Tillitsdelegationen läggs betydligt större vikt vid tillit, kanske som en konsekvens av att professionsstyrning har en sådan framtoning i diskussionen.

Precis som de teoretiska post-NPM trenderna är det däremot svårt att se tillitsbaserad styrning och ledning som ett sammanhållet paket i likhet med NPM. Man uttrycker även själva att det snarare handlar om en riktning för styrningen än ett enskilt förslag. Splittringen blir framförallt tydlig när man ser till de exempel på tillitsbaserad styrning som omnämns. De exempel som oftast lyfts fram på tillitsbaserad styrning och som vi tar upp nedan har vi kategoriserat utifrån; (1) förbättrings- och förändringsarbete, (2) medborgarinflytande, (3) handlingsutrymme för medarbetare, och (4) systemsyn.

Exempel tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken

Förbättrings- och förändringsarbete

I Östra Göinge Kommun utvecklades 2006 den så kallade Göingemodellen. Göingemodellen handlar om att bli en organisation i utveckling med tydligt fokus på ständiga förbättringar både i stort och smått (www.ostragoinge.se/kommun/goingemodellen/, 2018-10-16). Genom en vision, en ny förenklad förvaltningsorganisation med endast en förvaltning, en värdegrund och ett arbetssätt, inspirerat av Scania och med ursprung i Lean-konceptet, är tanken att Östra Göinge ska bygga en lärande organisation som skapar goda möjligheter för medarbetarna att få bruk för sina kunskaper. Metoder och verktyg som lyfts fram är bland annat PDCA-hjulet, processkartläggningar, visualisering och slöserijakt.

Ytterligare ett exempel där förbättringsarbete har gjorts till en central angelägenhet är inom Landstinget i Kalmar län. Sedan 2007 bedrivs ett förbättrings- och värdegrundsarbete som bygger på tanken om att personal och brukare ska vara delaktiga och drivande i förbättringsarbetet och i arbetet med att skapa en lärande organisation med en gemensam organisationsidentitet. Genom ständiga förbättringar där PGSA-hjulet är ett centralt verktyg, uppmuntras medarbetare till att identifiera problemområden och försöka förbättra dessa (SOU 2018:38).

Medborgarinflytande

För att involvera patienter och närstående formaliserades 2014 inom Landstinget i Kalmar en strategi och en handlingsplan för medborgar- patient- och närståendemedverkan. Patienter och närstående kan bl. a anmäla sig till en namnbank varifrån de kan rekryteras till att delta i olika sammanhang där man

vill inkludera ett patientperspektiv. Även i beslutande organ såsom sjukvårdsledningen sitter en patientrepresentant (SOU 2018:38).

Medborgarbudget är ytterligare ett exempel på hur man försöker ge medborgare mer inflytande i beslutsprocesser. Syftet är att ge medborgarna möjlighet att delta i prioriteringsarbetet kring budgeten både för att ta del av medborgarnas behov och kunskaper men också för att skapa förståelse för dilemmat med behovet av prioriteringar av de begränsade resurser som finns till buds för den offentliga servicen. 2007 startade SKL projektet medborgarbudget tillsammans med ett antal kommuner. En av de deltagande kommunerna var Avesta. Genom att involvera medborgare till att rösta på vad som skulle prioriteras i det övergripande projektet "utvecklingstankar kring centrum" och olika förslag på hur det skulle utformas involverades medborgare i beslutsfattandet (SKL, 2011).

Handlingsutrymme för medarbetare

År 2012 återgick man inom Region Skåne till traditionell anslagsfinansiering som ersättningsform efter att under en period ersatt sjukhus utifrån antalet producerade vårdkontakter; så kallad DRG-baserad ersättning. Avsikten var att öka frihetsgraderna, skapa tillit och öka det professionella handlingsutrymmet (SOU 2018:38).

Inom Arbetsförmedlingen startade år 2014 den förändringsresa som kommit att kallas "Förnyelseresan" (www.arbetsformedlingen.se, 2018-10-09). Med det yttersta målet att bli en modern och effektiv myndighet som utgår ifrån kundens behov tar förnyelseresan sin utgångspunkt i två tydliga perspektiv: utveckling och förtroende. För att bygga och förvalta förtroende, såväl bland medarbetare som hos media och i samhället i stort, har en viktig del av förnyelserean varit att ersätta detaljstyrning med tillit för sina medarbetare och deras kompetenser. Genom inrättandet av en ny ledningsfilosofi och en ny värdegrund betonas professionalism, inspiration och förtroendeskapande. Ett viktigt begrepp inom organisationen är självledarskap. Med detta åsyftas att detaljstyrningen ska ersättas med ramverk för de anställda. Ramverk som tydliggör inom vilka ramar man kan agera, men som också ger handlingsutrymme och mandat att äga frågor i mötet med kund. Det nya synsättet ska bidra till att samtliga medarbetare känner ägandeskap och delaktighet. Genom handlingsutrymme och professionalism skapas självgående, så kallade effektiva team.

Systemsyn

Under 2017 påbörjade Falu kommun och Landstinget i Dalarna ett utvecklingsarbete kring samordnade insatser för barn med särskilda behov av stöd. Man hade konstaterat att många olika aktörer från såväl skolan, vården och socialtjänsten var inblandade och att processerna ofta blev omfattande. Det fanns således ett behov av samordning för att kunna få till ett helhetsperspektiv för det enskilda barnet. Med inspiration från den så kallade "Skottlandsmodellen" utvecklades ett konsultationsteam som skulle ha en rådgivande funktion och fungera som arena för att identifiera rätt insatser och behov av samverkan med annan verksamhet. Genom samverkan över professionsgränser och över gränser mellan olika kunskapsdomäner skapades en arena för kunskapsdelning och lärande, men också en tydlig systemsyn där förväntningar och ambitionsnivåer kunde synkroniseras och där medarbetare inte enbart tog ansvar för sitt eget ansvarsområde, utan också var beredda att se bortom detta och ta initiativ till problemlösningar över gränser (SOU 2018:38).

En sammanfattning

I ett försök att sammanfatta vad det är vi kan se i de svenska exemplen på post-NPM så förefaller betoningen av kontinuerlig förändring och förnyelse vara väsentligt. På samma sätt betonas kundperspektivet väldigt tydligt och vikten av att skapa värde för kunderna (sambandsmedborgarna). Värde för kund kan ske genom olika sätt av samverkan, antingen *med* medborgarna (såsom i fallen med medborgarbudget eller medborgarinflytande) alternativt *för* medborgarna (genom systemsyn och teamarbete inom eller mellan organisationer). Genom delegering, inflytande och medbestämmande ska medarbetare tydligare arbeta utifrån ett helhetsperspektiv i syfte att generera värde för medborgarna.

Slutligen lyfts även vikten av att minska detaljstyrningen genom att ersätta detta med större frihetsgrader för medarbetarna. Detta tar sig uttryck genom styrning med ramverk snarare än prestationsbaserade ersättnings- och styrmetoder och att betona vikten av inflytande, delaktighet och självgående. Gällande styrning är man däremot inte helt entydig. De tydliga styrinfluer från privata organisationer som kritiserats inom NPM kan även ses bland de empiriska nedslagen, där inspiration tydligt hämtats från andra kontexter och litteraturer: Lean, processkartläggning, PDCA-hjulet och mätning av prestationer är fortfarande frekvent återkommande i dessa kontexter.

4. En avslutande diskussion och reflektion

Vi har i den här texten tagit oss an att beskriva och diskutera utvecklingen av det i debatten vanligt förekommande begreppet *New Public Management* (NPM). Vi gör detta utifrån en lite annorlunda föresats, nämligen genom att beskriva de trender och teorier som kommit att ramas in som följande i NPM:s svallvågor. Dessa trender benämns ibland som *post-NPM* och sägs omfatta alternativ till eller vidareutveckling av de idéer kring organisering och styrning som kommit att kännetecknas som NPM. Syftet med den här texten har varit tredelat. För det första har det handlat om att beskriva alternativa trender som skrivits fram som efterföljare till NPM. I kapitel två har vi presenterat fyra övergripande trender som alla brukar inordnas under post-NPM paraplyet. För det andra har syftet varit att försöka att identifiera empiriska exempel av det som litteraturen kommit att beskriva som post-NPM i en svensk kontext. I kapitel tre har vi tagit upp den svenska post-NPM debatten i form av idéer om tillitsbaserad styrning och ledning samt exempel på detta. För det tredje handlar syftet om att identifiera vad som förenar trenderna samt vad som är annorlunda från NPM. En underliggande fråga har varit att söka svaret på *vad som är "post" i post-NPM*.

I detta sista kapitel riktar vi framförallt fokus på det sistnämnda syftet, nämligen kring vad som förenar de trender vi tagit upp samt vilka nyheter eller alternativ som post-NPM begreppet erbjuder för vår förståelse kring organisering och styrning av den offentliga sektorn. Utifrån diskussionen förs slutligen en diskussion om vad som är "post" i post-NPM.

NPM som utgångspunkt i diskussionen om vad som är nytt

Innan vi ger oss in på själva kärnfrågan och diskuterar de alternativ som trenderna inom post-NPM erbjuder – för det finns ett par – vill vi först lyfta aspekten av NPM som en helt igenom dominerande norm för modern förståelse kring organisering och styrning av den offentliga sektorn. Som diskuterats mer ingående på annat håll (Karlsson, 2017a, 2017b; Lapsley, 2008; Pollitt, 2000)

så kan inte NPM enkelt förklaras som ett sammanhängande reformpaket som kommit att implementeras i den offentliga sektorn. Snarare är det en lång rad olika reformer som på olika sätt kommit att påverka olika välfärdsstater på olika sätt under olika tidsperioder (se ex. Pollitt & Bouckaert, 2017). NPM – när vi särkopplar begrepp från fenomen – har dock varit närvarande under väldigt lång tid (Hood, 1991; Karlsson, 2017a, 2017b) vilket gör det svårt att bortse från.

Effekten av den långa historia som NPM kommit att ha – både som begrepp och som empiriskt fenomen – är att det utvecklats till ett förgivettaget tillstånd. Med detta menar vi att NPM kommit att bli den norm utifrån vilken vi mäter och värderar alla alternativ som dyker upp. Det faktum att vi överhuvudtaget talar om alternativa trender som just ”post-NPM” förstärker den här tesen. Men ytterligare stärkande är det faktum att de trender som vi beskrivit i den här texten alla på ett eller annat sätt tagit sitt avstamp i NPM som begrepp och fenomen. Den här dominansen kan förstås som en språngbräda för att kunna erbjuda något verkligt nytt. Den kan också förstås som en våt filt, under vilken alternativa trender inte får tillräckligt med syre.

Tre huvudsakliga frågeställningar i fokus i post-NPM

De fyra trender som vi lyft fram i den här texten som post-NPM erbjuder alla nya alternativ för hur vi bör förstå eller föreställa oss organisering och styrning av den offentliga sektorn. En närmare läsning av vad som förenar de fyra trenderna gör tydligt att post-NPM framförallt verkar ha riktat in sig på att besvara frågorna; (1) hur offentlig välfärdsproduktion ska erbjudas (2) vad som ska erbjudas och (3) varför välfärdsproduktion ska erbjudas på detta sätt?

Hur?

I diskussionen om hur den offentliga välfärdsproduktion ska erbjudas blir det tydligt att de alternativa trenderna tagit fasta på den kritik som menar att NPM i första hand kommit att handla om ett intraorganisatoriskt perspektiv (Carey & Matthews, 2017; Lindsay et al., 2014; Osborne, 2006). Samtliga fyra trender förespråkar en *interorganisatorisk* kontext där olika aktörer verkar i nätverk tillsammans med andra aktörer. Nätverket framhålls som ett direkt alternativ till det marknadstänkande som kommit att prägla NPM (Klijn & Koppenjan, 2012; Paletta, 2012). Medan både New Public Governance (NPG) och Public Value Management (PVM) argumenterar för att nätverk, interorganisatoriskt fokus och samverkan utgör kärnan för hur offentlig välfärdsproduktion ska er-

bjudas (Osborne, 2006; Stoker, 2006) så understryker Public Service Logic (PSL) samt Digital-Era Governance (DEG) vikten av medskapande (i formerna av 'co-production' och 'co-construction') och att se medborgarna som samproducenter av offentlig service (Osborne, Radnor & Stokosch, 2016; Dunleavy, Margetts, Bastow, et al., 2006).

NPG såväl som PVM bör också förstås som att pluraliteten i fråga om utförare inom ramen för den övergripande välfärdsproduktionen kvarstår. Osborne (2006) menar att NPG av nödvändighet omfattar en pluralistisk stat där olika aktörer – offentliga såväl som privata – tillsammans levererar kollektiva nyttigheter. Den som därmed tror att post-NPM skulle innebära slutet på den privata sektorns inblandning i välfärdens utförande misstar sig. Det framhålls visserligen en förflyttning bort från konkurrens mot samordning (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011) vilket ligger i linje med det övergripande narrativet som driver post-NPM litteraturen. Men det exemplifieras mer sällan hur detta kommit att ta sig uttryck empiriskt (en gissning gällande det senare är att det möjligen handlar mer om en normativ syn på organisering och styrning, än en deskriptiv analys av ett faktiskt empiriskt tillstånd).

I diskussionen om hur offentlig välfärdsproduktion ska erbjudas blir ytterligare ett avståndstagande från NPM tydligt, nämligen NPM:s diskussion om specialisering och decentralisering. Medan NPM:s fokus på intern effektivitet i mångt och mycket handlade om att decentralisera, att specialisera och att skilja på beställare och utförare förespråkar post-NPM trenderna *holism* och återintegrering (Dunleavy, Margetts, Bastow, et al., 2006). Denna mycket tydliga betoning bland post-NPM trenderna om att återigen slå ihop myndigheter och avdelningar samt återföra det som tidigare outsourcats kan ses som en reaktion mot de problem som uppstod med NPM där expertis splittrades och välfärdsproduktion fragmenterades. Holism, ett tydligare ansvarstagande och vikten av att inget hamnar mellan stolarna utgör således ett mycket viktigt inslag i diskussionen om hur offentlig välfärd ska erbjudas post-NPM.

Vad?

På frågan vad som ska erbjudas argumenteras det inom post-NPM litteraturen om ett skifte från produktions- till tjänstelogik. En underliggande idé hos såväl NPG som PVM är att tjänster är något väsensskilt från produkter. Framförallt handlar det då om att värdeskapandet i en tjänst är väsensskilt från värdeskapandet i en produkt (Osborne, 2018). Både inom PSL och inom PVM påpekas att välfärdsorganisationer inte själva kan skapa värde, utan enbart erbjuda situ-

ationer där medborgaren kan vara medskapande av det. På frågan vad offentlig sektor ska erbjuda sina medborgare blir det således tydligt att post-NPM litteraturen framhåller *tjänster och välfärdsservice* framför produkter. Såväl PVM som PSL erbjuder även nya och innovativa idéer för hur mötet mellan medborgare och det offentliga ska kunna präglas av något annat än den konsumentrelation som varit förhärskande under NPM. Med andra ord förs livliga debatter för hur medskapande av olika slag ska verkställas (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015).

Att omvärdera eller omtolka det som den offentliga sektorn gör till att handla om tjänster istället för produkter eller produktion medför naturligtvis konsekvenser. Omvärderandet av produktion till tjänster kräver en omställning från att tidigare ansett sig leverera en sak, men nu istället ska erbjuda det. Kraven på de som arbetar inom välfärdssektorn blir därmed långt mycket större, inte minst på grund av att vi i detta erbjudande också måste tillgodose det gemensamma värdeskapandet. Det räcker alltså inte med att vi har en viss – till synes objektiv – nivå av kvalitet, utan den måste också anses vara tillfredsställande av den som mottar den. Vid första anblick kan detta verka som en positiv utveckling. Men vi måste, naturligtvis, ställa oss frågan vad som händer om den medskapande parten inte är tillfredsställd? Ska vi ändra innehållet i välfärdstjänsten på grundval av vad konsumenten anser vara en godtagbar nivå, eller finns det inbyggt i systemet att inte alla kan vara nöjda? Om medskapandet av värde är riktmärket för huruvida en tjänst är bra eller dålig, förflyttas då inte makten bort från den politiska församlingen på ett riskfyllt sätt?

Relaterat till frågan om vad som ska erbjudas återfinns inom post-NPM litteraturen även en diskussion om att erbjudandet till medborgaren inte ska vara statiskt, utan istället ska erbjudandet kunna anpassas genom att offentliga processer blir mer *agila, flexibla och anpassningsbara* i syfte att snabba upp myndighetsbeslut (Dunleavy, Margetts, Bastow, et al., 2006). Ett tydligt inslag i post-NPM litteraturen är därmed behovet av ständig utveckling och lärande inom offentliga verksamheter i syfte att kontinuerligt utvecklas, bli mer innovativ och kunna anpassa, men även utveckla erbjudandet tillsammans med medborgarna (Moore, 1995).

Varför?

Den tredje och sista frågan som post-NPM litteraturen har riktat in sig på handlar om varför välfärdproduktion behöver erbjudas intraorganisatoriskt, som välfärdstjänster snarare än produktion samt agilt, flexibelt och anpassningsbart.

Även om samtliga fyra trender indirekt tar upp frågan är det framförallt PVM som trycker på vikten att förändra styrning och ledning av den offentliga verksamheten för att kunna lyfta fram och styra mot *samhällsvärde* (Moore, 1995). Diskussionen kring värdeskapande för medborgaren kan även den ses som en tydlig kritik och avståndstagande från diskussionen inom NPM där effektivitet och produktivitet framförallt stått i centrum och där den enskilde individen och den humanistiska logiken fått stå tillbaka för "homo oeconomicus". Det synes som att den kritik som riktats mot de synliga effekterna av NPM bidragit till att det blivit väsentligt att återigen lyfta fram varför och för vem offentlig verksamhet görs. Medan NPM tog ett internt perspektiv där effektivitet och produktivitet i enskilda verksamheter framhävdes, framstår det som att post-NPM snarare går tillbaka till syftet/uppdraget och lyfter fram varför vi gör det vi gör.

Sammantaget verkar det som att det finns vissa nya saker som kommit att lanseras eller betonas inom ramen för post-NPM. Trenderna är dock starkt färgade av de dominerande NPM-uttrycken.

Hur kommer tillit in i bilden?

I den svenska post-NPM debatten har begreppet tillit fått ovanligt stort utrymme om vi jämför med de internationella trender som lyfts fram i denna text som post-NPM. Tillit diskuteras i samtliga fyra trender, men inte framförallt som ett sätt att styra utan snarare som en förutsättning för att kunna agera interorganisatoriskt och som ett resultat av att vi samproducerar välfärd med våra medborgare. Visserligen talar förespråkare för NPM om att tillit ska erbjudas som ersättning för kontroll (Lane & Backmann, 1998; Paletta, 2012). På samma sätt diskuterar PVM litteraturen att offentligt anställda ska agera professionellt och ansvarstagande (Aldridge & Stoker, 2002), vilket kan tolkas som att mindre kontroll kommer att krävas. Inom PVM litteraturen tar man däremot framförallt upp att olika aktörer behöver mötas med tillit och respekt för att samverkan ska kunna uppstå (Bozeman & Johanson, 2015; Shaw, 2013). På samma sätt diskuterar man att legitimitet och stöd för den politiska styrningen undergrävs om inte medborgarna har rätt att delta och säga sin åsikt. Diskussionen om tillit förekommer följaktligen i den internationella post-NPM litteraturen, men samtidigt ses tillit framförallt som en nödvändighet *för* samverkan och som ett resultat av *att* offentlig verksamhet kan erbjuda det värde som medborgarna efterfrågar och att medborgarna involveras i dialogen av vad detta värde består av.

Inom PVM litteraturen har det riktats kritik mot övertron till att sociala aktörers motiv alltid bygger på osjälviskhet, mänsklighet och samarbete (Shaw, 2013). Kritik har även riktats mot idén om att nätverksstyrningen skulle vara fri från hierarki och marknad (Ansell & Gash, 2008; Klijn et al., 2010) där exempelvis nätverksstyrningen av nätverk (Marcussen & Torfing, 2007) i sig kan förstås som återinförandet eller återinsättandet av hierarki i nätverksrelationen (Jessop, 2002). Idén om att tillit skulle vara ett gångbart alternativ i dessa nätverk bör alltså närmas med försiktighet. Ökad form av tillit utan användandet av kontrakt kan leda till eskalerande behov av kontinuerlig eller oändlig förhandling istället (Ansell & Gash, 2008; Klijn & Koppenjan, 2012; Marcussen & Torfing, 2007). Möjligen kan vi förstå denna tilltro till tillit som plötsligt tar sig uttryck i post-NPM litteraturen som ett tydligt avståndstagande från den människosyn (homo oeconomicus) som ibland framkommer i NPM litteraturen. Samtidigt kan en naiv tilltro till att alla människors handlingar bygger på osjälviska motiv få förödande konsekvenser. Vi kan därmed förstå att samverkan i sig skapar ett behov av att kunna säkerställa att den offentliga välfärdsproduktionens nivå och kvalitet säkerställs och att ansvar kan utkrävas i dessa relationer.

Huruvida den svenska post-NPM debatten grundas på en för naiv tilltro till tillit eller ej kan vi inte uttala oss om. Däremot kan vi konstatera att all offentlig verksamhet inte är lämplig att styra utifrån idealtypen professionalism (Bringelius, 2017) och att de svenska exempel som lyfts fram som tillitsbaserad styrning långt ifrån har ersatt kontroll fullt ut med tillit.

Erbjuder post-NPM nya sätt att organisera och styra?

Vi har kunnat konstatera att det finns vissa skillnader mellan NPM och post-NPM. Dessa har framförallt kommit att handla om; (1) nya sätt att erbjuda välfärdsproduktion (nätverkstänkande, samverkan och holism), (2) ett argumenterat skifte bort från produkter till tjänster och ett större fokus på ständiga förbättringar, samt (3) ökad betoning av varför välfärdsproduktion görs (syfte = samhällsvärde). Frågan är om och på vilket sätt dessa tre huvudfokus har kommit att erbjuda nya sätt för att organisera och styra.

NPM som begrepp har sammanfattats i två övergripande reformtrender: managementbaserade och marknadsbaserade (Karlsson, 2017a). Medan managementbaserade reformer har inriktats mot att öka den interna effektiviteten, bland annat genom att införa prestationsmätningar för att mäta och utvärdera resultat och utfall, har marknadsbaserade reformer i stor omfattning handlat

om att konkurrensutsätta offentlig verksamhet. Vår läsning av post-NPM är att dessa nya reformer framförallt handlar om ett ifrågasättande av det marknadsbaserade tänket. Offentliga verksamheter ska inte längre konkurrensutsättas, utan återintegreras samtidigt som pluralism, samverkan och nätverk snarare än den svart-vita bilden - där antingen offentlig eller privat regi - ska vara rådande. Gränserna för vad som är offentlig välfärdsproduktion synes därmed bli tydligare i post-NPM diskussionen och pluralistiska lösningar framhålls.

På samma sätt blir det tydligt att post-NPM trenderna i hög utsträckning intresserar sig för mötet mellan det offentliga och medborgaren. Inom samtliga fyra trender som tagits upp i denna text värdesätts detta möte med medborgaren. Utan mötet kan vi inte veta vad som utgör samhällsvärde. Samhällsvärde kan inte heller skapas av offentlig sektor, utan uppstår genom den interaktion som sker mellan medborgare och välfärdsproducent (Lusch & Vargo, 2006; Lusch & Vargo, 2008; Moore, 2013).

Litteraturens betoning av nätverk, samverkan och aktörers interaktion gör att vi drar slutsatsen att det post-NPM trenderna framförallt erbjuder är nya sätt att förstå organiseringen av offentlig välfärdsproduktion. Inom post-NPM diskuteras organisering såväl på samhällsnivå som inom enskilda verksamheter. Organisering handlar på en samhällsnivå om att samverka mellan olika aktörer (privata, offentliga och ideella), medan organisering inom verksamheter istället handlar om samarbete över gränser och mellan professioner för att skapa en bättre helhetsbild. Även de empiriska exemplen från svensk post-NPM debatt bekräftar den läsning vi gjort. Bland exemplen framkommer hur personal och brukare ska vara delaktiga och drivande i förbättringsarbete, hur medborgare ska involveras och ges inflytande i beslutsprocesser, samt hur samverkan över professionsgränser skapar en arena för kunskapsutbyte och samsyn.

När det kommer till styrning är post-NPM trenderna däremot inte lika tydliga på vilket sätt de erbjuder något nytt. Den tradition som NPM kommit att erbjuda verksamheter handlar om att planera, kontrollera och utvärdera verksamheterna på en lång rad olika sätt. Syftet och målet med denna cykel av styrning har varit att öka den inomorganisatoriska effektiviteten, så att offentliga medel kan komma att användas på ett så rationellt sätt som möjligt. När det kommer till litteraturen kring post-NPM och styrning blir det hela dock mycket oklart. Idéer för hur såväl inter- som intraorganisatorisk styrning ska utföras framstår som mycket vaga eller helt frånvarande. PSL och DEG nämner överhuvudtaget inte styrning. NPG diskuterar visserligen att tillit ska ersätta kontroll, men samtidigt lyfts vikten av tydliga kontrakt mellan olika parter fram.

Bland de fyra trender som tagits upp i denna text är PVM den trend som tydligast diskuterar hur styrning ska gå till. Till skillnad från NPM som med sina managementtankar tog ett tydligt avståndstagande från styrning inom public administration förekommer däremot inga väsentliga skillnader när det kommer till styrning inom NPM och post-NPM. Moore (2003) framhåller, i likhet med vad som skulle betonas inom NPM, att det är substantiellt att kunna mäta och kvantifiera värde. Vidare tar han upp typiska NPM-styrverktyg såsom prestationsmätningar, balanserat styrkort och styrning av aktiviteter i en värdekedja som verktyg för PVM. Även de svenska empiriska exemplen är otydliga om vad det nya i styrningen är när bland annat Lean och prestationsmätningar lyfts fram.

En slutsats som dras utifrån diskussionen om styrning är att post-NPM inte uttryckligen erbjuder nya sätt att styra. Faktum är att det påtalas från flera håll att NPM fortfarande är ett levande fenomen i hur den offentliga sektorn organiseras och styrs (Christensen & Lægheid, 2007; Hyndman & Lapsley, 2016; Hyndman & Liguori, 2016; Karlsson, 2017b; Klijn & Koppenjan, 2012). Den läsning som görs av exempelvis PVM-litteraturen är att styrningen är relativt lik den som föreslås inom ramen för NPM. Det är alltså prestationsmätningar som lyfts fram. Däremot betonas i större omfattning vikten av att styra aktiviteter och att komplettera output-mått med mätningar av processer. Det svenska begreppet lagom förefaller lämpligt i sammanhanget. Post-NPM ska man mäta och kvantifiera i syfte att styra och följa upp prestationer, men detta ska ske på ett lagom sätt. Om NPM lade stor vikt vid inomorganisatorisk styrning så ska vi inom ramen för post-NPM göra "rätt" styrning, dvs i lagom dos, på ett balanserat sätt och med tydlig koppling till syftet – att skapa samhällsvärde. På frågan om post-NPM erbjuder nya sätt att organisera och styra kan vi konstatera att medan organiseringen ifrågasatts verkar styrningen kvarstå.

Så vad är "post" i post-NPM?

Det börjar bli dags att avrunda den här texten. Vi kommer göra detta genom att reflektera kring vad det är som litteraturen (och empirin) länkat till post-NPM erbjuder. Denna reflektion är tänkt att landa i en rimlig slutsats – och uppfyllande av vårt syfte – kring vad som egentligen är 'post' i litteraturen kring post-NPM.

Vi menar att post-NPM litteraturen i första hand erbjuder en plattform för kritiken mot NPM som övergripande idé för vad den offentliga sektorn är och hur den ska förstås. På denna plattform erbjuds en möjlighet att föra fram alter-

nativa idéer om och varför det offentliga är något distinkt annorlunda än privata och vinstsyftande verksamheter. Framförallt har kritiken kommit att handla om att förstå utfallssidan av välfärdsproduktionen på något annorlunda sätt. Istället för att rikta ett ensidigt fokus på effektiviteten i enskilda verksamheter, erbjuder litteraturen kring post-NPM ett förnyat fokus på vad, när och hur välfärden erbjuds medborgaren. Snarare än att erbjuda en transaktionsbaserad välfärdsvara, förstås den offentliga sektorn som en utpräglad tjänsteverksamhet i ett större nätverk av andra tjänsteverksamheter. Synen på den offentliga sektorn som ett nätverk påbjuder nya sätt att förstå hur sådana ska kunna organiseras. Det handlar dels om koordinering mellan många olika aktörer – samordning snarare än konkurrens – i syfte att skapa meningsfulla möten och tjänster åt medborgarna. Utifrån detta perspektiv har vi kommit att tolka post-NPM som i första hand fokuserande på en övergripande samhällsnivå. Det finns relativt tydliga lösningar för hur, var och när det offentliga ska kunna erbjuda en utvecklad och högkvalitativ välfärd.

Men, som vi också reflekterat kring ovan, där litteraturen kring post-NPM är relativt innovativ och tydlig kring frågor rörande organisering, så är den mindre tydlig kring hur faktisk styrning ska gå till i offentliga verksamheter. När det väl diskuteras styrning, handlar dessa förvånansvärt ofta om liknande angreppssätt som vi har kommit att bli vana vid att se inom det vi kallar NPM. Vi ser inga tydliga tecken på att användningen av prestationsmätning, som exempel, skulle vara passé inom ramen för post-NPM, utan snarare att den fortsatt premieras som ett sätt att förstå verksamheten.

Ytterligare ett perspektiv har kommit att bli klart efter vår diskussion av de fyra olika trenderna för post-NPM i relation till NPM (eller mer traditionell offentliga förvaltning); de fokuserar på olika nivåer av det offentliga. Som redan nämnts flera gånger har post-NPM ett tydligare och mer uttalat fokus på mötet mellan det offentliga och medborgaren. Men, vilket vi också nämnt ovan, dessa modeller och idéer saknar ofta tydliga verktyg för att kunna säkerställa nivåer av kvalitet, effektivitet och ansvarsutkrävande i de verksamheter som ska genomföra mötet med medborgaren. Här, menar vi att det finns anledning att ta tillvara de kunskaper och erfarenheter som många NPM-reformer fört med sig. Det ensidiga fokus som lagts på ökad produktivitet och kostnadseffektivitet för den offentliga sektorn i många NPM-reformer kontrasteras i post-NPM av att vissa möten eller vissa aktiviteter kanske behöver ta längre tid eller kosta mer för att det ska vara en hög kvalitet. Samtidigt verkar det dumdrigt att kasta ut

barnet med badvattnet och helt överge metoder för att styra verksamheter som ger positiva effekter gällande användning av kollektiva nyttigheter.

Vi menar att en nykter inställning till organisering och styrning av den offentliga sektorn behöver en stor palett av olika idéer, metoder och modeller för att kunna åstadkomma vad man avser. NPM:s fokus på den interna effektiviteten (att göra saker rätt) kompletteras med fördel med det fokus på extern effektivitet (att göra rätt saker) som präglar post-NPM. Vi är naturligtvis inte ensamma om att hävda detta. Klijn and Koppenjan (2012) menar att det mest stabila systemet för att organisera och styra den offentliga sektorn kanske skulle vara en kombination av NPM och NPG. Det skulle medföra tydliga strukturer för ansvarsutkrävande och förväntningar på välfärdsleverans, samtidigt som det skulle möjliggöra en mer inkluderande och meningsfull välfärd. Paletta (2012) såväl som Kickert et al. (1997) har menat att idén om att organisera via nätverk och tankarna kring särskilda logiker för den offentliga sektorn (som exempelvis PSL) i sig kan förstås som vidareutvecklingar av NPM. En sådan ansats skulle kunna förklara varför det finns vissa likheter mellan de olika systemen.

NPM och post-NPM bör kanske förstås som olika verktyglådor som båda skulle kunna användas på samma byggnadskonstruktion samtidigt, beroende på var man bygger för närvarande och vad det är man är intresserad av att förbättra. En sådan inställning kräver naturligtvis mycket av de som arbetar och verkar inom offentlig sektor. Större lyhörddhet (och tillit) till såväl politiker, medarbetare som medborgare, men också en ökad förståelse för att organisering och styrning av nödvändighet alltid behöver anpassas till sin kontext. Att NPM skulle vara slut eller övergivet tror vi inte, däremot ser vi fram emot en mer balanserad användning av dess metoder för att skapa ett bättre välfärdssystem.

Referenser

- Adler, I.-L. (2015). *Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nummer 143.
- Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). *Advancing a new public service ethos*: New Local Government Network London.
- Alford, J. (2016). Co-production, interdependence and publicness: extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). *Ventures in public value management: introduction to the symposium*: Taylor & Francis.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Almqvist, R. M. (2004). *Icons of New Public Management: Four studies on competition, contracts and control*. (Diss), Stockholm University.
- Almqvist, R. M. (2006). *New public management: Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T. S., Melander, S., & Paulsson, G. (Eds.). (2012). *Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus.
- Andersson, J. (2016). *Locked-in collaboration*. Göteborg: School of Public Administration, University of Gothenburg.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times (Vol. 1): Palgrave Macmillan Basingstoke, UK.
- Bloomfield, B. P., & Danieli, A. (2007). The Role of Management Consultants in the Development of Information Technology: The Indissoluble Nature of Socio- Political and Technical Skills. *Journal of Management Studies*, 32(1), 23-46.
- Bozeman, B., & Johnson, J. (2015). The political economy of public values: A case for the public sphere and progressive opportunity. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 61-85.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk*. Stockholm.
- Bringselius, L. (red.) (2018). *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. SOU 2018:38.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public administration and development*, 31(1), 2-14.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a Wicked Problem. *Harvard Business Review*, 86(5), 98-106.
- Carey, G., & Matthews, M. (2017). Methods for delivering complex social services: exploring adaptive management and regulation in the Australian National Disability Insurance Scheme. *Public Management Review*, 19(2), 194-211.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.

- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(3), 467.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Tinkler, J., & Bastow, S. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*: Oxford University Press.
- Eriksson, E. M. (in press). Representative co-production: broadening the scope of the public service logic. *Public Management Review*, 1-24.
- Farlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in Public Services Organizations: concepts, schools and contemporary issues*. Abingdon, Routledge.
- Forsell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: The Chicago University Press.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering 'public value': Implications for accountability and legitimacy. *Parliamentary Affairs*, 62(3), 438-455.
- Goss, S. (2001). *Making local governance work: networks, relationships, and the management of change*: Palgrave.
- Grönroos, C. (2000). *Service Management and Marketing*. Chichester: Wiley.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati : organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Helgesen, M. K. (2014). Governance of public health: Norway in a Nordic context. *Scandinavian journal of public health*, 42(15_suppl), 25-30.
- Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Chester Buxton, R., & Bateman, N. (2017). Toward a public service management: past, present, and future directions. *Journal of service management*, 28(5), 998-1023.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 6(3), 3-19.

- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-110.
- Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*: Oxford University Press.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? : evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., & Dixon, R. (2016). Not what it said on the tin? Reflections on three decades of UK public management reform. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 409-428.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(3), 267-282.
- Horner, L., & Hutton, W. (2011). Public value, deliberative democracy and the role of public managers. In J. Benington & M. Moore (Eds.), *Public value theory & practice* (pp. 112-126). New York: Palgrave Macmillan.
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New public management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 385-408.
- Hyndman, N., & Liguori, M. (2016). Public sector reforms: Changing contours on an NPM landscape. *Financial Accountability & Management*, 32(1), 5-32.
- Jackson, A., & Lapsley, I. (2003). The diffusion of accounting practices in the new "managerial" public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 16(5), 359-372.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*: Polity Cambridge.
- Johansson, V., & Lindgren, L. (2013). *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, V., Lindgren, L., & Montin, S. (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.

- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Karlsson, T. S. (2014). *Manager and Civil Servant: Exploring actors' taken-for-granted assumptions in public administration*. Lund: Lund University.
- Karlsson, T. S. (2017a). *New Public Management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, T. S. (2017b). Shaping NPM: Social Democratic Values at Work. In I. Lapsley & H. Knutsson (Eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives*. London: Routledge.
- Karlsson, T. S. (in press). Searching for managerial discretion: How public managers engage managerialism as a rationalization for increased latitude of action. *Public Management Review*.
- Karlsson, T. S., & Nilsson, V. (2017). *Bristande samordning och liten förståelse: En studie av arbetsgivares behov av stöd vid anställning av individer i långvarigt utanförskap* (Vol. Rapport 143). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Kickert, W. J., Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*: Sage.
- Klijin, E.-H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Koppenjan, J., & Klijin, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kostera, M., & Pirson, M. (2017). *Dignity and the organization*. London: Palgrave Macmillan.
- Lane, C., & Bachmann, R. (1998). *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications*: Oxford University Press.
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.

- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, 45(1), 1-21.
- Lapsley, I., & Knutsson, H. (Eds.). (2017). *Modernizing the public sector: Scandinavian perspectives*. London: Routledge.
- Lapsley, I., & Oldfield, R. (2001). Transforming the public sector: management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10(3), 523-543.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret : om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindsay, C., Osborne, S., & Bond, S. (2014). The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, 92(1), 192-207.
- Lundquist, L. (1991). *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1993). *Ämbetsman eller Direktör?* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratis väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lusch, R. F., & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. *Marketing theory*, 6(3), 281-288.
- Marcussen, M., & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Democratic network governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Montin, S. (2006). Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? In L. Jonsson (Ed.), *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*: Harvard university press.
- Moore, M. H. (2003). The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*: Harvard University Press.

- Moore, M. H., & Khagram, S. (2004). On creating public value: What business might learn from government about strategic management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. (2010). Delivering Public Services: Time for a new Theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10.
- Osborne, S. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? : Taylor & Francis.
- Osborne, S., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Osborne, S., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Osborne, S., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
- Paletta, A. (2012). Public governance and school performance: improving student learning through collaborative public management. *Public Management Review*, 14(8), 1125-1151.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2006). Multi-level governance and democracy: A Faustian Bargain? In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 75-89). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, 2(2), 181-199.

- Pollitt, C. (2007). The new public management: an overview of its current status. *Administratie si management public*(8), 110.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4th ed.). New York: Oxford University Press.
- Porter, M. E., & Advantage, C. (1985). Creating and sustaining superior performance. *Competitive advantage*, 167.
- Quist, J., & Fransson, M. (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning: en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.
- Ranson, S., & Steward, J. (1989). *Managing for the public domain*. London: Macmillian.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian journal of public administration*, 66(4), 406-421.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Saint-Martin, D. (1998). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), 319-356.
- Shaw, R. (2013). Another size fits all? Public value management and challenges for institutional design. *Public Management Review*, 15(4), 477-500.
- Siverbo, S. (2018). *NPM i svenska kommuner* (Vol. Rapport 144). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Skålén, P. (2016). *Tjänstelogik*. Lund: Studentlitteratur.
- Smith, R. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian journal of public administration*, 63(4), 68-79.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to democratic network governance *Theories of democratic network governance* (pp. 233-246): Springer.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Thomson, K. (2017). *Styrning och samhällsvärde: en studie med exempel från museivärlden*. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36(1), 1-10.
- Velotti, L., Botti, A., & Vesci, M. (2012). Public-Private Partnerships and Network Governance: What Are the Challenges? *Public Performance & Management Review*, 36(2), 340-365.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Wockelberg, H. (2015). Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen?: Statliga chefers uppfattningar om autonomi och styrning ur ett jämförande perspektiv. In G. Jansson & P. Kockum (Eds.), *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Stockholm: Statskontoret.
- Wockelberg, H., & Ahlbäck Öberg, S. (2014). *Reinventing the Old Reform Agenda: Public Administrative Reform and Performance According to Swedish Top Managers*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zaremba, M. (2013). Den olönsamma patienten. *Dagens Nyheter*.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se