



## New Public Management på svenska

Stig Montin

[http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po\\_0029-PDF/po\\_0029\\_93264.pdf](http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0029-PDF/po_0029_93264.pdf)

pdf genereret den : 23-1-2006

Stig Montin

## New Public Management på svenska

Sverige är en decentraliserad välfärdsstat som genomgår ganska stora förändringar. Förnyelse av den offentliga verksamheten har varit ett tema sedan början av 1980-talet. Förändringar i organisation och styrsystem har varit starkt influerade av New Public Management-filosofin, men förändringarna har huvudsakligen varit interna. Någon omfattande privatisering har inte skett. Istället har kommuner och landsting fått ökat ansvar för välfärdspolitiken, även om den statliga styringen ökat under 1990-talet. I både stat och kommun görs ansträngningar för att införa mål- och resultatstyrning. Utvärderingsfunktionen är dock svagt utvecklad. Genomgående har den organisatoriska fragmenteringen ökat i den offentliga verksamheten, vilket bland annat medfört att vardagspolitiska spörsmål i allt större utsträckning sköts av anställda i kommunerna och att det blivit allt svårare att åstadkomma en politisk helhetssyn. Fragmentiseringen och andra NPM-influerade förändringar har lett till vissa reaktioner. I statliga offentliga utredningar framhålls att förnyelsen av den offentliga verksamheten bör mer än hittills präglas av sammanhållande normer och rättssäkerhet. Troligen kommer dock offentlig verksamhet i än större utsträckning kännetecknas av ökat offentligt-privat samarbete och ökad pluralism, vilket är en utmaning för det politiska ledarskapet.

### Inledning

Det går ett spöke runt Europa – det är managerialismens spöke. Sedan slutet av 1970-talet har ett antal principer för organisation, ledning och styrning av offentlig verksamhet fått starkt genomslag i såväl Europa som stora delar av övriga världen. Principerna går ofta under beteckningen New Public Management (NPM) och består huvudsakligen av följande: tydligt, handlingskraftigt och professionellt ledarskap, explicita kriterier för produktivitet och effektivitet, resultatkontroll, disaggregering av enheter inom den offentliga sektorn, konkurrens inom offentlig verksamhet, privatisering och efterlikning av näringslivets management-ideal samt disciplinering och sparsamhet med offentliga resurser (Hood, 1991; Hood och Jackson, 1991: 178-79).

Anammandet av dessa principer och andra liknande doktriner skiljer sig mellan olika nationer. På retorisk nivå framstod den svenska förvaltningspolitiken under sent 1980-tal mer NPM-influerad än många andra nationer i Europa. Det talades mycket om nya styrningsformer och en mer kund- och brukaranpassad statlig och kommunal

förvaltning (Hood, 1996). I praktiken tillhör dock Sverige den mer återhållsamma delen av de nationer som slagit in på att förnya den offentliga verksamheten. Framför allt har privatisering förekommit i betydligt mindre utsträckning än i t.ex. Storbritannien. Å andra sidan förefaller förnyelsearbetet ha varit något mer omfattande än i de nordiska grannländerna. Den svenska statliga och kommunala förvaltningen har varit mer inriktad på uppdelning i resultat- och ansvarsenheter, mål- och resultatstyrning samt intern konkurrens än i Danmark, Finland och Norge (Naschold, 1996; Christensen och Lægheid, 1996).

Den svenska välfärdsstaten har länge betraktats som tämligen homogen men samtidigt decentraliserad. Decentraliseringsinriktningen fortlever och en rad nya inslag har tillkommit som gör att homogeniteten minskat. De välfärdspolitiska institutionerna håller på att luckras upp. Håller den svenska offentliga verksamheten på att omvandlas till något helt annat än den har varit? Syftet med denna artikel är att redovisa och analysera några förvaltningspolitiska förändringar av styrning, organi-

Stig Montin

## New Public Management på svenska

Sverige är en decentraliserad välfärdsstat som genomgår ganska stora förändringar. Förnyelse av den offentliga verksamheten har varit ett tema sedan början av 1980-talet. Förändringar i organisation och styrsystem har varit starkt influerade av New Public Management-filosofin, men förändringarna har huvudsakligen varit interna. Någon omfattande privatisering har inte skett. Istället har kommuner och landsting fått ökat ansvar för välfärdspolitiken, även om den statliga styringen ökat under 1990-talet. I både stat och kommun görs ansträngningar för att införa mål- och resultatstyrning. Utvärderingsfunktionen är dock svagt utvecklad. Genomgående har den organisatoriska fragmenteringen ökat i den offentliga verksamheten, vilket bland annat medfört att vardagspolitiska spörsmål i allt större utsträckning sköts av anställda i kommunerna och att det blivit allt svårare att åstadkomma en politisk helhetssyn. Fragmentiseringen och andra NPM-influerade förändringar har lett till vissa reaktioner. I statliga offentliga utredningar framhålls att förnyelsen av den offentliga verksamheten bör mer än hittills präglas av sammanhållande normer och rättssäkerhet. Troligen kommer dock offentlig verksamhet i än större utsträckning kännetecknas av ökat offentligt-privat samarbete och ökad pluralism, vilket är en utmaning för det politiska ledarskapet.

### Inledning

Det går ett spöke runt Europa – det är managerialismens spöke. Sedan slutet av 1970-talet har ett antal principer för organisation, ledning och styrning av offentlig verksamhet fått starkt genomslag i såväl Europa som stora delar av övriga världen. Principerna går ofta under beteckningen New Public Management (NPM) och består huvudsakligen av följande: tydligt, handlingskraftigt och professionellt ledarskap, explicita kriterier för produktivitet och effektivitet, resultatkontroll, disaggregering av enheter inom den offentliga sektorn, konkurrens inom offentlig verksamhet, privatisering och efterlikning av näringslivets managementideal samt disciplinering och sparsamhet med offentliga resurser (Hood, 1991; Hood och Jackson, 1991: 178-79).

Anammandet av dessa principer och andra liknande doktriner skiljer sig mellan olika nationer. På retorisk nivå framstod den svenska förvaltningspolitiken under sent 1980-tal mer NPM-influerad än många andra nationer i Europa. Det talades mycket om nya styrningsformer och en mer kund- och brukaranpassad statlig och kommunal

förvaltning (Hood, 1996). I praktiken tillhör dock Sverige den mer återhållsamma delen av de nationer som slagit in på att förnya den offentliga verksamheten. Framför allt har privatisering förekommit i betydligt mindre utsträckning än i t.ex. Storbritannien. Å andra sidan förefaller förnyelsearbetet ha varit något mer omfattande än i de nordiska grannländerna. Den svenska statliga och kommunala förvaltningen har varit mer inriktad på uppdelning i resultat- och ansvarsenheter, mål- och resultatstyrning samt intern konkurrens än i Danmark, Finland och Norge (Naschold, 1996; Christensen och Lægheid, 1996).

Den svenska välfärdsstaten har länge betraktats som tämligen homogen men samtidigt decentraliserad. Decentraliseringsinriktningen fortlever och en rad nya inslag har tillkommit som gör att homogeniteten minskat. De välfärdspolitiska institutionerna håller på att luckras upp. Håller den svenska offentliga verksamheten på att omvandlas till något helt annat än den har varit? Syftet med denna artikel är att redovisa och analysera några förvaltningspolitiska förändringar av styrning, organi-

sation och ledning av den offentliga verksamheten i Sverige.

Sverige är till stora delar en decentraliserad välfärdsstat. Kommunernas betydelse för den generella välfärdspolitiken är stor. Kommunernas andel av den offentliga verksamheten har successivt ökat under årens lopp. Kommunala beslut styr nästan en tredjedel av den samlade skattekvoten (som är cirka 50 procent). Tillgången till skola, vård och omsorg är minst lika betydelsefull som socialförsäkringssystemets inkomstbortfallsgarantier vid sjukdom och arbetslöshet (Wetterberg, 1997: 14). Deras betydelse för arbetsmarknads- och näringspolitiken har också ökat (Olsson, 1995). Vid studier av transformeringen av styr- och ledningsformer i den offentliga verksamheten bör således kommunerna utgöra ett naturligt studieobjekt. Även om den nationella förvaltningspolitiken anger den övergripande färdriktningen är det den kommunala förvaltningspolitiken som får störst genomslag i medborgarnas vardag. Av dessa skäl riktas fokus i artikeln huvudsakligen mot kommunerna. Inledningsvis kommer jag dock först att beröra förändringar i den statliga sektorn samt förändringar i relationen mellan stat och kommun.

### **Från lag- och folkstyrd till marknadsstyrd stat?**

Vid början av 1980-talet började Arbetsmarknadsverket kalla de arbetssökande för sina „kunder“. Syftet var att på ett tydligare sätt markera att de lokala arbetsförmedlingarna var tjänsteproducerande enheter som på liknande sätt som tjänsteproducerande företag på marknaden, t.ex. SAS, skulle sätta kunden i centrum. Utan att tillmäta Arbetsmarknadsverkets nya policy alltför stor betydelse kan ändå sägas att det var en händelse som förebådade en ny förvaltningspolitik i Sverige.

Myndighetsperspektivet och centralismen skulle tonas ned och det år 1982 nybildade Civildepartementet, under ledning av den socialdemokratiske ministern Bo Holmberg, skulle skapa en helt ny förvaltningskultur i Sverige: från myndighetskultur till servicekultur. Helt nytt var det dock inte. Redan vid mitten av 1970-talet angavs tonen om en ny förvaltningspolitik. Då fick decentraliseringsidén sitt genombrott. Regeringen lade emellertid fram ett „samlat program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling“ (Skr. 1984/85: 202). Nyckelorden blev service och valfrihet, medborgaren i centrum, brukarmedverkan, demokratisering, decentralisering, aktivare styrning, avreglering och avsektorisering. Någon reducering av det offentliga åtagandet var det inte tal om; regeringen ville undvika en privatisering av viktiga samhällsliga verksamheter (Mellbourn, 1986). Arbetet gick enligt många bedömare trögt, men vid slutet av 1980-talet lossnade det. Något program för att utveckla brukarinflytandet kom dock inte igång förrän vid mitten av 1990-talet. I första hand kom förnyelsearbetet att fokusera interna förhållanden i den offentliga sektorn. Inom socialdemokratin växte det fram en alltmer pragmatisk syn på förvaltningsorganisationen under 1980-talet. Även om denna pragmatism alltid funnits inom socialdemokratin ansågs det tidigare angeläget att omsorg, sjukvård och social service skulle bedrivas i en sammanhållen offentlig regi utan inslag av konkurrens och uppdelning mellan politik och produktion. Det var en sedan länge omhuldad idé att hålla samman den offentliga verksamheten för att kunna använda resurserna för olika ändamål och denna idé var också inledningsvis vägledande för förnyelseprogrammet (SOU, 1997/9: 11).

Alltfler ledande socialdemokrater började tala om „interna marknader“ och

att det kunde förekomma privata entreprenörer som „komplement“ till offentlig serviceproduktion. Det visade sig vara relativt oproblematiskt att anamma den del av New Public Management som handlar om målstyrning, resultatstyrning och andra marknadsliknande interna styrsystem. Vid mitten av 1980-talet menade två statsvetare och läroboksförfattare att „[i]dén om den marknadsstyrda förvaltningen har på ett tämligen enastående sätt fått genomslag i 1980-talets förvaltningsdebatt“ (Söderlind och Petersson, 1986: 411). Denna trend fortsatte under den socialdemokratiska regimen och den borgerliga regeringen kunde efter valet 1991 fortsätta på en delvis redan utstakad väg. Nedan ges några exempel på utvecklingen inom den statliga sektorn.

De statliga affärsverken började ombildas till statliga aktiebolag. Det påbörjades av den socialdemokratiska regeringen och fullbordades av den borgerliga. Syftet var bland annat att de nya bolagen, t.ex. Telia och Posten skulle kunna arbeta flexibelt på den internationella marknaden med lika konkurrensvillkor som de privata företagen. Ombildningen av affärsverken till aktiebolag har ökat deras handlingsfrihet. Ett exempel är Postens rationalisering och nedläggning av postkontor. Det sker utan att man behöver ta någon regionalpolitisk hänsyn. I praktiken kan Posten, Telia, Statens Järnvägar (SJ) m.fl. huvudsakligen agera som om de vore privatägda aktiebolag. Ett uttryck för det är det växande samarbetet med privata näringslivet. Exempelvis är det ett amerikanskt företag som äger X2000-tågen och SJ hyr dem för trafikering på svenska järnvägar (sk. sale-and lease-back). Denna utveckling kan ses som starten på en successiv privatisering av statlig verksamhet. När den borgerliga regeringen tog över efter valet 1991 aviserades omfattande utförsäljning av statens aktier i allmänhet och att de tidigare

affärsverken skulle på sikt privatiseras. På grund av marknadsläget i början av 1990-talet genomfördes endast smärre utförsäljningar och de tidigare affärsverken blev kvar som statliga aktiebolag (Petersson och Söderlind, 1993: 83-85). Den nuvarande socialdemokratiska regeringen (1994-98) har inte för avsikt att sälja ut de statliga företagen. Däremot är tanken att ägarskapet skall bli mer aktivt, bland annat i form av att sälja aktier i syfte att amortera på statskulden (prop. 1995/96: 141).

Statliga myndigheter började betraktas som konsulter och regeringens stabsorgan snarare än som självständiga myndigheter (Bladh, 1987). Exempelvis började Socialstyrelsen under slutet av 1980-talet tona ner sin roll som reglerande myndighet till förmån för inriktning mot utvärdering och förmedlare av goda exempel. Statliga myndigheter skulle „marknadsföra“ de mål och ambitioner som antagits i riksdagen i stället för att utforma regler (Elander och Montin, 1990). Hela skolväsendet började ses som en „kunskapsmarknad“ där det nybildade Skolverket bara var en av flera auktoritativa aktörer (Lidström och Hudson, 1995; Jacobsson och Sahlin-Andersson, 1995). Inom socialförsäkringssystemet skedde stegvis decentralisering till de lokala försäkringskassorna. Handlingsutrymmet och flexibiliteten skulle öka, men de skulle kontinuerligt kontrolleras av den övergripande myndigheten Riksförsäkringsverket. Detta är exempel på reforminslag i linje med den resultatstyrning som utvecklats under de senaste tio åren. För det första har de statliga myndigheterna knutits hårdare till regeringen som utvärderande stabsorgan. De skall ge underlag för politiska utvärderingar. För det andra har myndigheterna luckrats upp i form av att relativt självständiga resultatenheter bildats.

Resultatstyrningen är i praktiken långt från oproblematisk, inte minst för regerin-

gens ambitioner att hålla samman de statliga sektorerna, vilket bland annat Förvaltningspolitiska kommissionens utvärdering av den statliga förvaltningspolitiken visar. Varje myndighet tenderar att leva sitt eget liv. De resultatstyrts var för sig vilket leder till att de övergripande och gemensamma målen kommer i skymundan (SOU, 1997/57: 26). Det har också visat sig att nedbrytningen av de politiska målen ibland drivits för långt. „Detta har medfört risk för att resultatstyrningen i sin praktiska utformning blir en ny form av detaljreglering“ (SOU, 1997/57: 81). Utvärdering har i stor utsträckning handlat om att mäta prestationer och produktivitet, vilket har begränsad politisk relevans. Kritiken i riksdagen mot den information som myndigheterna lämnar har varit påfallande (SOU, 1997/57: 84). Hela den statliga sektorn har sedan länge varit starkt sektoriserad. Den sentida utvecklingen har inte bara förstärkt denna sektorisering utan dessutom bidragit till ökad fragmentering av det offentliga välfärdssystemet (SOU, 1997/57: 24-25).

Den statliga löne- och personalpolitiken har bidragit till denna fragmentering. Vid mitten av 1980-talet förändrades den statliga lönepolitiken. Den var tidigare enhetlig och byggde på en solidarisk princip om allmän utjämning av löneskillnader och lika lön för lika arbete. Inom ramen för ett övergripande förhandlingssystem kom istället den individuella lönesättningen att slå igenom. Lönen började betraktas som ett managementverktyg för att åstadkomma ökad produktivitet och effektivitet. I praktiken ledde den nya lönepolitiken till att chefslönerna ökade kraftigt. Det motiverades bland annat med att lönen måste marknadsanpassas för att myndigheterna skulle kunna rekrytera och behålla kompetent personal. I teorin kan det finnas ett samband mellan enskilda individers löner och myndigheternas prestationer,

men det finns i praktiken flera konflikter. Det statliga budgetunderskottet och den allmänna inriktningen mot att minska de offentliga utgifterna leder till krav om att strama åt löneutrymmet. Den moderna lönepolitiken är emellertid ekonomiskt expansiv till sin karaktär. Prestationslönesättning kan leda till ökad produktivitet, t.ex. i form av kortare handläggningstider. Det kan emellertid komma i konflikt med andra centrala värden såsom rätts-säkerhet för den enskilde. Ökade prestationer är heller inget mått på hur väl myndigheterna lyckas med sina välfärdsuppgifter (Sjölund, 1996a; 1996b). De i praktiken uppkomna konflikterna vad gäller den statliga lönepolitiken kan härledas till motstridiga doktriner inom NPM-filosofin. I den hävdas bland annat att enheter inom den offentliga sektorn bör vara marknadsorienterade och därmed ekonomiskt relativt självständiga, vilket kan leda till ökade kostnader. Å andra sidan utgör disciplinering och sparsamhet en annan viktig doktrin (Peters och Wright, 1996).

Sammantaget kan sägas att under hela perioden sedan början av 1980-talet har det skett en rad organisationsförändringar och nya styrformer har institutionaliserats inom den statliga förvaltningen. Till skillnad från tidigare ambitioner att hålla samman den offentliga verksamheten har det skett tydliga funktionella renodlingar. En drivkraft bakom detta - förutom att dessa organisatoriska lösningar „låg i tiden“ - var det ökande budgetunderskottet. Efter valet 1986 bedömde den socialdemokratiska regeringen att reformpolitiken var slut. Den skulle ersättas av en anpassnings- och besparingspolitik (Lundell, 1994). Förnyelsearbetet blev tydligare inriktat på att minska de statliga utgifterna. Affärsverksamheten har avskiljts från övrig statliga verksamhet genom att de tidigare affärsverken har bolagiserat och myndigheternas affärsverk-



samhet har frikopplats och marknadsorienterats. De centrala myndigheternas regelstyrning har kompletterats och ersatts med rättskipning i domstol. Mycket av det som tidigare skett i myndighetsregi bedrivs numera på en konkurrensutsatt marknad. Interna marknadsliknande budgetsystem har införts. Exempelvis får högskolor och universitet „betalt per prestation“ i högskoleutbildningen (SOU, 1997/9: 35). Däremot avvecklades knappast några statliga åtaganden, inte ens under perioden 1991-94 då den borgerliga regeringen aviserade ett „systemskifte“. Den interna uppluckringen av den statliga sektorn har dock varit påfallande. Den hierarkiska strukturen har plattats till och blivit till en horisontellt väv av olika aktörer, där ingen har en självklar formell auktoritet över den andra. Politisk styrning har i praktiken ersatts med påverkan: „Regeringen kan således påverka förvaltningen, men inte med särskilt stor sannolikhet i förväg bestämma resultatet av denna påverkan“ (Larsson, 1996: 13). Det politiska ansvaret tenderas således att tunnas ut när den reella politiken formas i ett samspel mellan nationella och internationella experter (SOU, 1997/57: 97).

Nya moderna managementprinciper har således medverkat till att det skapats - om inte en marknadsstyrd stat - så i alla fall en fragmenterad statsförvaltning som visar sig vara politiskt svårstyrbar. Reaktionen mot detta har kommit. Bland annat har Förvaltningspolitiska kommissionen redovisat en samlad bild av den moderna statliga förvaltningspolitiken och kritiserat den utifrån traditionella värden såsom rätts-säkerhet, demokrati och effektivitet. Kommissionen argumenterar för en mer sammanhållen förvaltningspolitik. Inte minst framhålls behovet av en sammanhållen kultur: „Förvaltningspolitiken bör stärka de krafter som håller samman helheten och främja en för all statlig

verksamhet så långt möjligt gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik“ (SOU, 1997/57: 9f). Kommissionen menar att den funktionella renodlingen av den statliga verksamheten varit tillgodo, men det har samtidigt varit för mycket av NPM i den statliga förvaltningen och att det är dags att återuppliva idén om en gemensam identitet.

### **Relationen mellan stat och kommun**

Sedan början av 1980-talet har det generellt sett skett en förskjutning av makt och ansvar till kommunerna. Grovt sett kan man säga att kommunerna fått ökade legala, professionella och politiska resurser, men den statliga finansiella styrningen har ökat (Elander och Montin, 1990; Montin och Elander, 1995). Bilden av hur relationen mellan stat och kommun utvecklats sedan början av 1980-talet och hur den kommer att utvecklas är emellertid inte entydig. Det finns de som menar att den svenska välfärdsstaten är på väg i riktning mot en „federation av välfärdskommuner“ (Premfors, 1996). Andra menar att det finns en dominerande kommunideologi som fick ordentligt fäste vid mitten av 1970-talet och är sedan dess styrande för samtliga politiska partier och för förvaltningspolitiken. Denna ideologi säger att kommunerna är och bör vara en integrerad del av staten och att det egentligen handlar mer om kommunal självförvaltning än kommunal självstyrelse (Strandberg, 1995; 1996).

Relationen mellan stat och kommun är komplex och dynamisk. Under vissa perioder markeras ambitioner att öka autonomi, t.ex. under 1980-talet då frikommunförsök och andra avregleringsreformer var ett uttryck för att kommunerna borde vara mer fria från centralstaten. Under andra perioder framträder synbara tecken på att staten knyter kommunerna till sig i olika avseen-

den. Debatten vid slutet av 1990-talet innehåller ett stort mått av ett kommunalt missnöje mot den statliga regelstyrning och domstolskontroll som de utsätts för (Svenska Kommunförbundet, 1994; 1997; Wallenberg, 1996).

Den statliga styrningen av kommunerna varierar mellan olika politikområden. Inom vissa områden är avregleringsambitionerna påtagliga. Inom exempelvis grundskolans område har omvandlingen av Skolöverstyrelsen till Skolverket skett i syfte att avreglera och minska den statliga styrningen. Kommunerna ansvarar för skolan och Skolverket har i huvudsak en konsulterande roll. Verket finns tillsammans med andra på en „kunskapsmarknad“. Resultatstyrning kallas den filosofi som varit vägledande under senare år. Den innefattar bland annat systematisk uppföljning och utvärdering. Det finns emellertid påtagliga problem med att praktisera denna styrningsfilosofi. Precisionen i den statliga styrningen har minskat inom flertalet verksamhetsområden genom införande av målstyrning (Johansson, 1996). Inom andra områden finns dock en framträdande styrning kvar, t.ex. domstolskontrollen inom socialtjänsten (Wallenberg, 1996). Andra regler som kan verka hindrande för den kommunala självstyrelsen är lagen om anbudsupphandling, reglerna för bidrag till friskolor, barnomsorgslagen och lagen om stöd till vissa funktionshindrade (Svenska Kommunförbundet, 1997). Relationen mellan stat och kommun kännetecknas således av både avreglering och nyreglering. Kommunerna har fått ansvar för fler uppgifter men statsbidragen har inte ökat i motsvarande mån. Det finns en påtaglig obalans mellan behovsformulering och resursmobilisering. Staten ökar ofta sina krav på kommunerna (att tillgodose fler behov) utan att samtidigt öka tillgången på resurser. En annan variant är att tilldelningen

av resurser minskas utan att kraven minskar i motsvarande grad (Johansson, 1996).

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har i ett betänkande förslagit att det i Regeringsformen (grundlagen) bör finnas en tydligare markering av den kommunala självstyrelsen. Bland annat föreslår kommittén att „Vid all normgivning rörande kommuner och landsting skall principen om kommunal självstyrelse tillmätas särskild betydelse“ (SOU, 1996/129; 37). Det är inte självklart att denna förändring i grundlagen får stor betydelse, bland annat eftersom det i Sverige inte finns någon oberoende författningsdomstol som kan avgöra tvister mellan stat och kommun. Kommittén föreslår vidare att det i grundlagen också bör slås fast att staten kan föra över resurser mellan kommunerna respektive landstingen. Den föreslagna lydelsen i Regeringsformen är följande: „Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuner respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och landsting“ (SOU, 1996/129: 37). Kritikerna menar att detta i praktiken kommer att innebära en begränsad beskattningsrätt för kommunerna - något som utgör ett av grundfundamenten i den kommunala självstyrelsen (SOU, 1996/129: 259-275).

Sammantaget kan sägas att relationen mellan stat och kommun är oklar och något osäker. Att staten delegerat makt och ansvar till kommunerna kan ses som ett alternativ till den mer utpräglade New Public Management-filosofin att istället privatisera till näringslivet eller till det civila samhället (Premfors, 1996). Å andra sidan kan man ta fasta på tecken som tyder på en „federalisering“ av den svenska välfärdsstaten. Det kan ju bli så att internationaliseringen gör att „[s]venska kommuner kommer efter en tids EU-medlemskap att finna den svenska



staten vara en bland många andra aktörer i Europa som det är viktigt eller inte att ingå strategiska allianser med" (Hjern, 1995: 12). Vi skulle i så fall bevittna en uppluckring av välfärdsstaten som vida överträffar den som NPM-principerna står för. Även om kommunalisering i Sverige till stora delar ersatt NPM-filosofin finns det starka drag av NPM-influerade förändringar inom kommunerna, vilket är ämnet för nästa avsnitt.

### **New Public Management i kommunerna**

Förnyelsen i NPM-anda kom i gång senare i kommunerna än i staten, men blev desto intensivare från slutet av 1980-talet. Då började konsulter och andra reformivrare åka runt i kommunerna och argumentera för bland annat en tydligare uppdelning mellan politik och produktion (beställar-utförar modeller), inomkommunal avreglering, ökat ekonomiskt ansvar för resultatenheter och intern konkurrensutsättning. Delvis var det under perioden 1983-89 pågående sk frikommunförsöket en inspirationskälla till denna förnyelseinriktning. Riksdagen antog en ny kommunallag som trädde ikraft 1991. Syftet var bland annat att ge kommunerna stor frihet att organisera nämnder och verksamheter. Därmed blev det fritt fram för olika typer organisatoriska lösningar - alla kommuner blev frikommuner. En rad modeller började se dagens ljus.

Först några ord om syftet med de vanligaste och mest omdebatterade förnyelsemodellerna. Mål- och resultatstyrning innebär att politikerna anger övergripande mål och anslår en kostnadsram. Genom kontinuerlig uppföljning samt målbaserade utvärderingar skall resultaten bedömas. När en kommun anlitar alternativa anordnare av service och omsorg betyder det att man lägger ut verksamheter på entreprenad (det

kan vara t.ex. friskolor, föräldrakooperativa daghem eller serviceföretag). Extern anbudskonkurrens innebär att både kommunens egna produktionsenheter och privata leverandörer konkurrerar om anbudet. Kundval innebär att t.ex. föräldrar till förskolebarn och grundskoleelever själva får välja mellan olika daghem och skolor. Principen är att varje barn har en „voucher“ med ett visst värde att „handla“ omsorg eller utbildning för. Beställar-utförarmodell på politisk nivå betyder att beställande nämnder och deras kanslier organisatoriskt separeras från produktionsorganisationen. När det enbart förekommer på tjänstemannanivå innebär det att enskilda resultatenheter/förvaltningar köper tjänster av varandra inom kommunen. Det kan också ses som ett internt köp-och-sälj system. När man talar om „heltäckande“ beställar-utförarmodell betyder det att modellen etablerats på både politisk nivå och tjänstemannanivå inom kommunens alla verksamhetsområden (förutom myndighetsutövning som sker på traditionellt sätt).

I en översikt över vilka kommuner som genomfört olika typer av NPM-influerade förändringar i organisation och styrsystem inom barnomsorgen, äldre- och handikappomsorgen samt skolans område framgår att det i första hand är storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö), större städer och sk förortskommuner till de tre storstäderna som gjort flest förändringar. Ungefär 10 procent av landets kommuner har genomfört tämligen radikala förändringar, medan ungefär en fjärdedel av kommunerna kan betraktas som „traditionalister“, dvs. har haft oförändrad organisation under åren 1988-1995. Bland dessa återfinns framför allt landsbygds- och glesbygdskommuner.

Sett över tid kan sägas att störst förändringar skedde i början av 1990-talet. I tabell 1 redovisas hur stor andel av Sveriges kommuner som anammat olika typer av

modeller inom vissa verksamhetsområden. Inom samtliga tre verksamhetsområden har gränsen mellan offentlig och privat serviceproduktion förändrats. Intressant nog har extern anbudskonkurrens blivit kännetecknande för äldreomsorgen i ganska många kommuner. Anbudskonkurrens är inte lika vanligt inom barnomsorgen och grundskolan.

Fliertalet kommuner ägnar sig åt målstyrning och minst 200 kommuner har infört olika former av resultatenheter. Bolagisering, dvs bildande av kommunala aktiebolag var också ett fenomen som ökade

från slutet av 1980-talet, framför allt inom landstingen. Om vi däremot undersöker spridningen av beställar-utförarmodeller, friskolor och privata alternativ inom t.ex. barnomsorg och hemtjänsten minskar antalet kommuner kraftigt. Det var t.ex. knappt 40 kommuner som 1992 hade infört en heltäckande beställar-utförarmodell. Däremot är det nästan 30 procent av landets kommuner som har någon form av beställar-utförarmodell inom vissa sektorer. Antalet sk. friskolor ökade ganska kraftigt under 1990-talet, framför allt till följd av ändrade statsbidragsregler. Efter beslut i

Tabell 1. Andel kommuner i Sverige som genomfört olika förnyelsemodeller under perioden 1988 - 1995, procent

Modell	1988	1993	1995
<u>Mål- och resultatstyrning</u>			
- barnomsorg	18	70	75
- äldre- och handikappoms.	15	55	62
- grundskola	10	62	68
<u>Alternativa anordnare</u>			
- barnomsorg	40	67	68
- äldre- och handikappoms.	5	20	25
- grundskola	5	21	27
<u>Extern anbudskonkurrens</u>			
- barnomsorg	0	5	4
- äldre- och handikappoms.	0	12	17
- grundskola	0	2	2
<u>Kundvalssystem</u>			
- barnomsorg	0	7	8
- äldre- och handikappoms.	0	2	3
- grundskola	0	9	10
<u>Beställar/utförarorganisation på tjänstemannanivå</u>			
- barnomsorg	1	13	12
- äldre- och handikappoms.	0	13	15
- grundskola	0	10	9
<u>Beställar/utförarorganisation på politisk nivå</u>			
- barnomsorg	0	9	8
- äldre- och handikappoms.	0	8	8
- grundskola	0	10	9

Källa: Statskontoret 1996.

riksdagen 1992 fick alla friskolor erhålla statsbidrag efter godkännande av Skolverket. Antalet elever i grundskolan som gick i friskolor ökade med 26 procent mellan åren 1993 och 1994. Antalet friskolor ökade med 31 procent. Å andra sidan var den totala andelen elever i grundskolan som går i friskola vid hösten 1995 cirka 2 procent. Hösten 1996 ändrades statsbidragsreglerna för friskolor. Tidigare var de garanterade 75 procent av genomsnittskostnaderna för varje elev i den kommunala grundskolan. Efter riksdagsbeslutet får varje friskola bidrag utifrån sitt åtagande och behov på samma sätt som kommunala skolor. Trots denna regeländring tycks antalet friskolor öka. Ansökningar från enskilda grundskolor att få bli friskolor ökade med cirka 30 procent mellan åren 1996 och 1997. Den icke-kommunala barnomsorgen (daghem och fritidshem) har successivt ökat i omfattning, framför allt genom tillkomst av föräldrakooperativ. Mellan åren 1990 till 1994 ökade antalet barn i alternativa barnomsorgsformer från 16.000 till 47.000. Ungefär hälften av dessa platser utgörs av föräldrakooperativ.

Knappt 40 kommuner i landet hade någon form av privata entreprenader inom hemtjänsten år 1994. Bland dessa var det 15 kommuner där mer än 10 procent av andelen hjälpta som fick social hemhjälp i enskild regi (entreprenad). Här framträder också de tre största kommunerna med undantag för Göteborg där endast en procent av hemtjänstmottagarna erhöll hjälp från entreprenörer. Andelen i Stockholm var 13 procent och i Malmö 32 procent. Omfattande konkurrensutsättning förekommer i ett fåtal kommuner. Bland de mest uppmärksammade är Stockholms stad som under 1992-95 etablerade ett konkurrensprogram inom äldreomsorgen. Konkurrensprogrammet övertogs och utvärderades av socialdemokraterna efter valet 1994.

Därefter bestämde den nya majoriteten att fortsätta på samma linje. Inom landstingen har det också skett tämligen stora förändringar. Flertalet landsting har i varierande grad slagit in på en inriktning från traditionell anslagsstyrning mot mer marknadsorienterad prestationsstyrning. Ungefär hälften av landstingen genomförde i början av 1990-talet förändringar i den övergripande styrningen såsom beställarutförarmodeller. Efter detta kraftiga genomslag av beställar-utförarmodeller och köp-säljssystem finns tendenser till att vissa landsting tar ett eller ett par steg tillbaka. Samverkan och central samordning har blivit allt vanligare nyckelord igen.

Översikten ger vid handen att NPM-filosofin fått genomslag i flertalet av landets kommuner och landsting, men i olika omfattning. Mål- och resultatstyrning är vanligt förekommande, medan andra modeller inte är speciellt vanliga. Viss tendens till minskat intresse för beställar-utförarmodeller på politisk nivå kan noteras. Den senare tidens varianter, såsom konkurrensutsättning, beställar-utförarmodeller och privatisering fick störst genomslag efter valet 1991. Under mandatperioden 1991-94 fanns det framträdande ambitioner att „rulla tillbaka staten“ och politiken samt luckra upp den offentliga sektorn genom privatisering mm (Montin 1993a).

En betraktelse av kommunerna och landstingen ger kanske intrycket att 1990-talets organisationsförändringar uteslutande är ett resultat av borgerlig politik. Exempelvis skulle beställar-utförarmodellen kunna karakteriseras som en borgerlig reform. År 1992 var det 39 kommuner i landet som helt eller delvis infört ett system med beställare och utförare. Huvuddelen av dessa hade efter valet 1991 borgerlig majoritet, men inte alla. Det var 24 av 146 stabilt borgerliga kommuner (12 procent) som infört BUM. Sex av 68 kommuner (8 pro-

cent) med långvarig stabil socialdemokratisk majoritet hade också infört denna reform. Därmed kan inte hävdas att t.ex. beställar-utförarmodellen var en *genuint* borgerlig reform. Däremot är införande av kundvals-system och omfattande konkurrensutsättning förknippat med dominans för moderaterna. Ser vi till andra NPM-ingredienser såsom målstyrning och resultat-enheter är dessa vanligare i borgerligt styrda kommuner, men förekommer också ofta i kommuner med vänstermajoritet.

En annan förklaring till att NPM-filosofin anammats i svenska kommuner som ofta framförs är kommunernas ekonomiska situation. Då resurserna krymper motiverar detta till organisationsförändringar av olika slag för att öka produktivitet och effektivitet. Sambandet mellan ekonomisk situation och organisationsförändringar är inte entydig. Införande av beställar-utförarmodeller kan illustrera detta. Av de 39 kommuner som införde modellen i början av 1990-talet befann sig den övervägande andelen (25 kommuner) bland landets cirka 70 rikaste kommuner (mätt i skattekronor per invånare). Man kan också vända på det och konstatera att bland dessa 25 procent „rika“ kommuner var det en tredjedel som införde beställar-utförarmodeller. Ett annat mått på ekonomisk situation är det sk resultat 2, som anger med hur mycket driften kan bidra till finansiering av investeringar eller till förbättringar av den finansiella ställningen. Används detta mått visar det sig att de kommuner som infört en beställar-utförarmodell uppvisar genomgående ett besvärligt resurssläge år 1993. När det gäller andra förändringar, t.ex. bildande av bolag, införande av mål- och resultatstyrning och kundvalsmodeller finns inte detta samband.

Grunden för etableringen av New Public Management i svenska kommuner och landsting lades under 1980-talet. Den

borgerliga regeringen kunde efter maktövertagande 1991 bygga en väg som huvudsakligen stakats ut av den socialdemokratiska regeringen. På liknande sätt kan sägas att „systemskiftet“ i kommunerna till stor del hade definierats av konsulter och andra förändringsagenter före 1991 (Montin, 1992). Därmed kan sägas att NPM-filosofin slagit rot i de svenska kommunerna ganska oberoende av majoritetsförhållanden i riksdagen eller i kommunerna. Det har handlat mer om gradskillnader än artskillnader. De borgerliga regimerna i kommunerna gjorde en starkare markering av att öka konkurrensen, skapa köp-och-säljmodeller, öka inslagen av privata entreprenörer och i övrigt uppmuntra privata alternativ inom skola vård och omsorg. Efter valet 1994 då socialdemokraterna med råge tog tillbaka sina mandat i kommunerna har det emellertid inte skett någon omfattande tillbakagång till tidigare system. Det har utvecklats en tydlig pragmatisk hållning till vem som skall producera servicen och stora delar av de NPM-influerade organisationsförändringarna har bibehållits (SOU, 1996/169).

Samtidigt har det emellertid framkommit allt tydligare kritik mot att förnyelsearbetet under en längre tid dominerats av produktivets- och effektivitetssträvanden. I likhet med kritiken av den statliga förvaltningspolitiken har det framförts att större tonvikt bör läggas vid att skapa gemensamma värden, öka den demokratiska insynen och styrningen av offentlig verksamhet samt lägga större tonvikt vid rättssäkerheten för den enskilde (SOU, 1996/162; SOU, 1996/169). Idén om att institutionalisera ett kollektivt brukarinflytande har också kommit till heders igen. Framför allt inom skolans område initieras försök med lokala skolstyrelser. Försöken är märkbart influerade av utvecklingen i Danmark.

### Effekter av det kommunala förnyelsearbetet

De övergripande idéerna bakom olika förnyelsemodeller har översiktligt presenterats samt modellernas ungefärliga spridning i landet. En mer intressant och viktigare fråga är vad som faktiskt sker i kommunerna och landstingen när dessa modeller formuleras och sjösätts. Vad innebär „målstyrning“ i praktiken? Vad händer med politikernas verksamhet och ansvar när nya styrsystem införs? Vad händer med relationen till medborgarna? Det finns en hel del kritiska analyser av modellernas idéinnehåll och vad som händer när idé möter verklighet (se t.ex. Montin, 1993b; Jacobsson (red.), 1994; Blomquist, 1996; Fernler, 1996; Håkansson (red.), 1996; SOU, 1996/169).

Mål- och resultatstyrning har formellt införts i flertalet av landets kommuner och landsting. I praktiken är emellertid styrningstekniken svagt utvecklad. I likhet med erfarenheterna från det statliga förnyelsearbetet lyser politiska utvärderingar med sin frånvaro. Oftast handlar det om relativt begränsade kostnads- och produktivitetsanalyser. Det tycks vara svårt att finna politiskt relevant information som kan ligga till grund för bedömningar av verksamhetens effekter för enskilda och grupper av medborgare. Det samlas in mycket information, t.ex. i form av enkäter och nyckeltalsdata, men det förblir ofta information som inte kommer till politisk användning (SOU, 1996/169). Sammantaget går det lätt att instämma i Frider Nascholds generella bedömning av utvärderingsfunktionens roll i moderna managementmodeller: „Yet the conceptual centrality of evaluation stands in sharp contrast to the role of evaluation in practice. For politicians are keen to set targets, but not so keen to evaluate degrees of goal attainment“ (Naschold, 1996:10).

Ett utmärkande drag i många kommuner har varit att stärka den centrala politiska makten. Kommunstyrelsens ställning i förhållande till både fullmäktige (som är det enda direktvalda politiska organet) och övriga nämnder blev mer markerad genom införande av ekonomisk ramstyrning samt genom att reducera antalet övriga nämnder. Ett syfte var att öka den politiska helhetskontrollen och skapa en situation med relativt entydiga mål och minskad komplexitet i den politiska organisationen. Därvid ökade både det politiska och det administrativa ledarskapets betydelse. Den politiska hierarkin blev alltmer markerad vilket kom till uttryck i en växande klyfta mellan heltidspolitiker och fritidspolitiker (SOU, 1996/169). Det översta politisk-administrativa toppskiktet består ofta av ett tätt sammankopplat nätverk och det kan vara svårt för medborgarna att skilja mellan politiker och tjänstemän (Wrenne, 1997).

Näringslivsinfluerade kommunala chefer uppvisade en allt tuffare attityd gentemot personalen. Tidigare ambitioner om arbetsplatsdemokrati och personalinflytande ersattes av ofta snabba genomförande-strategier där lösningarna uteslutande kom uppifrån. Åtskilliga konflikter uppstod i samband med olika organisationsförändringar. Inte minst upplevde personalen ofta att de inte vågade säga sin mening, trots sin lagstadgade rättighet till detta (SOU, 1996/169). Det kommunala förnyelsearbetet har i denna mening skett på liknande sätt som på andra håll i världen. Det har handlat mer om managementförnyelse än förnyelse av arbetsorganisationen. Personalinflytande och arbetsplatsdemokrati har varit av underordnat intresse (Naschold, 1996: 10).

Fragmenteringstendenserna har samtidigt blivit märkbara i kommunerna. Det handlar då inte bara om organisatorisk differentiering (disaggregering) utan också om

förändrad rationalitet bland chefer och personal. Det kan illustreras med följande historieskrivning. Kommunala och landstingskommunala enheter, t.ex. sjukvårdsavdelningar, daghem, skolor och äldreomsorgsinstitutioner, fick tidigare sina resurser från en budget. Vid argumentering för bibehållna eller ökade anslag vägde olika professionella behovsargument tungt. I ett senare skede fick samma personer ett mer uttryckligt kostnadsansvar. En övertrasserad budget kunde leda till olika typer av sanktioner från central nivå. Strategin var i många fall effektiv. Både med hänvisning till hot om sanktioner eller belöning och lojalitet med arbetsgivaren genomfördes tämligen stora besparingar inom t.ex. barnomsorg, skola och äldreomsorg. I ett tredje skede blev samma enheter sk intäktfinansierade resultatenheter. Det skulle sälja sina tjänster och få ersättning för detta. Det skapade bland annat olika former av kreativitet; nya tjänster utvecklades, marknadsföring infördes och andra aktiviteter för att bibehålla eller öka intäkterna. Från att tidigare ställt frågan „vilka behov vill vi tillgodose?“ blev nu frågan istället: „hur kan vi tillgodose eller öka efterfrågan på våra tjänster?“ Från att tidigare huvudsakligen definierat behov utifrån professionella och andra kriterier började chefer och personal vid enheterna att balansera behov och resurser. På detta sätt förflyttades successivt stora delar av vardagspolitiken allt längre ned i den kommunala organisationen och professionalismen började ge vika för ekonomism (Johansson m.fl., 1994; Leffler, 1996).

Sammantaget har förnyelsen av styrning och ledarskap i många kommuner kännetecknats av både centralisering och decentralisering. Det kan sägas vara helt i linje med NPM men samtidigt finns en risk för konflikter (jfr. Peters och Wright, 1996). Eftersom den politiska utvärderings-

funktionen är svagt utvecklad finns det påtagliga risker för att ny detaljerad regelstyrning införs. Det finns flera exempel där den politiska och administrativa ledningen återgått till ekonomisk detaljstyrning av olika verksamheter. Samtidigt har den innehållsliga vardagspolitiken i stor utsträckning förts ut till lokala enheter vilket skapat osäkerhet om det lokala professionella och ekonomiska handlingsutrymmet (Montin (red.), 1996).

Medborgarnas attityder till den kommunala förnyelsepolitiken under första delen av 1990-talet har varit negativ. En nationell studie av medborgarnas uppfattningar om olika förändringar (beställarutförarorganisation, privatisering och valfrihet) ger vid handen att endast 7 procent av de berörda ansåg att förändringarna medfört några förbättringar (Håkansson (red.), 1996). Närmare tre fjärdedelar (69 procent) ansåg att förändringarna lett till försämringar. Störst missnöje fanns i kommuner som genomfört både systemskiften och besparingar, samt bland kvinnorna och anställda i kommuner och landsting. De medborgare (36 procent av hela urvalet) som ansåg sig berörda av förändringarna förblev emellertid inte passiva. Studien visar att mellan åren 1991 och 1994 ökade den politiska aktiviteten i denna grupp i form av att fler försökte påverka kommunala beslut eller planer. Vidare ledde reaktionerna också till omfattande partibyten vid valet 1994. Missnöjet mot den borgerliga majoritetens politik var således påtaglig.

### Avslutande analys och diskussion

NPM-filosofin har till stora delar fått ett starkt genomslag i den svenska offentliga verksamheten. Framför allt har de interna styr- och ledningssystemen förändrats i denna anda. Däremot har det inte skett någon omfattande privatisering, varken i



staten eller i kommunerna. Hur skall händelseutvecklingen tolkas? Ett genomsående tema i forskning om förvaltningspolitikens utformning och effekter är att undersöka förhållandet mellan förändring och kontinuitet. Under 1980- och 1990-talen har den offentliga verksamheten i såväl Sverige som annorstädes förändrats på olika sätt. Ett uttryck för det är att förvaltningspolitik, dvs. idéer om och praktisk förändring av den offentliga verksamhetens styr- och ledningsformer, blev ett eget politikområde. Den nya förvaltningspolitikens omfattning och genomslag kan tolkas på olika sätt.

En historieskrivning är att nya former för styrning och ledning av den offentliga verksamheten i Sverige fick ett genomslag i början av 1980-talet och har därefter successivt utvecklats i riktning mot allt fler inslag av decentralisering, målstyrning, resultat- och effektmätningar, konkurrensutsättning, ökad samverkan mellan offentligt och privat, privatisering, valfrihet för den enskilde. Förmylearbetet togs över av den borgerliga regeringen och de borgerliga majoriteterna i kommuner och lands ting efter valet 1991 och kunde i princip fortsätta på en redan utstakad väg. Efter valet 1994 kunde socialdemokraterna återta kontrollen över förnyelsen av den offentliga sektorn utan att det innebar några dramatiska skillnader från föregående regerings inriktning. Förändringarna har kanske inte varit dramatiska sett i ett internationellt perspektiv, men påtagliga för många medborgare, anställda och politiker i stat och kommun. En sådan historieskrivning framhåller att ett slags transformation av den offentliga verksamhetens ledning och styrning startades under 1980-talet (eller kanske tidigare) och betonar en förändringsprocess som fortsatt i ungefär samma riktning oavsett politisk majoritet i riksdagen och i kommunerna.

En annan historieskrivning säger att det egentligen inte har hänt speciellt mycket inom den offentliga verksamheten under den aktuella tidsperioden. De NPM-inslag som finns är tämligen marginella i sin betydelse för hur den offentliga verksamheten som helhet styrs och finansieras. Att vissa verksamheter produceras i privat istället för som tidigare i offentlig regi rubbar inte det faktum att den offentliga sektorn är omfattande och att de grundläggande systemen såsom socialförsäkringssystemet finns kvar som välfärdspolitikens ryggrad (Rothstein, 1994: 28f). Dessutom är det kommunerna snarare än det privata näringslivet eller det „civila samhället“ som har ansvaret för vård och omsorg. Denna historieskrivning betonar en kontinuitet som sträcker sig bortom 1980-talet och tonar ner betydelsen av nya idéer om ledning och styrning. New Public Management har, enligt detta synsätt, egentligen inte fått något ordentligt fotfäste i svensk förvaltningspolitik (Premfors, 1996).

Vi kan således berätta olika historier om förändringar i den svenska förvaltningspolitiken. Olikheterna beror på olika saker. För det första kan vi ha olika teoretiska utgångspunkter vad gäller faktorer som kan förklara institutionell förändring och kontinuitet. Ett historiskt institutionellt perspektiv ger starkare betoning av kontinuitet än ett mer Public Choice-inriktat (Hall och Taylor, 1996; Premfors, 1996). För det andra kan vi undersöka olika delar av den offentliga verksamheten. En studie av förändringar i hur offentlig produktion av service, omsorg och andra tjänster arrangeras ger kanske intryck av mer omfattande transformering än om vi studerar förändringar i finansiering av servicen och utvecklingen av den generella välfärdspolitik. Slutligen kan vi bedöma effekterna på olika sätt. Ser vi till övergripande kriterier såsom förändringar av de offentliga utgifterna, andel pri-

vat serviceproduktion eller reell valfrihet för medborgarna kan effekterna sägas vara begränsade. Men även en begränsad förskjutning av förvaltningspolitiken i riktning mot New Public Management kan både vara uttryck för och skapa nya sätt att tänka och agera. Nya formella institutionella arrangemang inom t.ex. den kommunala verksamheten kan skapa nya värderingar, handlingsnormer och verklighetsuppfattningar bland politiker, anställda och medborgare. Sett i ett längre tidsperspektiv kan det innebära en omfattande och genomgripande transformering av den offentliga verksamhetens styrning och ledning. Den ovan redovisade förflyttningen av vardagspolitiska avgöranden långt ned i den kommunala organisationen kan tas som en indikator på detta. Den första historieskrivningen förefaller således vara den mest rimliga.

Den offentliga verksamheten är komplex och dynamisk. Komplexiteten uttrycks i det stora antal organisationer, enheter som förekommer och dynamiken uttrycks i att det pågår ständiga förändringsprocesser inom dessa organisationer och i deras omgivning. Inte sällan förekommer det nätverksbyggande mellan delar av eller hela organisationer. Problem och utmaningar hanteras på tvärs över formella auktoritetsgränser. Därmed har vi kommit långt från den omhuldade föreställningen om en demokratiska styrningskedja med representativ politisk ledning som har en enhetlig och följsam förvaltning till sitt förfogande. Politisk styrning handlar allt mer om att på olika sätt samordna olika samhälleliga aktiviteter (Montin, 1996). Begreppet styrning börjar förlora sin relevans i sammanhanget. Allt oftare talas det istället på påverkan, förhandling, övertalning, samhandling och nätverksbyggande. Nätverk ses ibland som ett tredje institutionellt arrangemang, vid sidan av hierarki och marknad (Rhodes, 1996).

Sett över hela tidsperioden från början av 1980-talet framstår inte NPM-rörelsen i svensk offentlig verksamhet som ett enhetligt och konsekvent program. Inom den statliga förvaltningspolitiken var idén från början att hålla samman den statliga sektorn genom en sammanhållen politisk styrning. Några år senare kom detta att ersättas av en idé om funktionell differentiering. Vad gäller relationen stat-kommun har det funnits en kontinuerlig decentraliseringslinje, men den har under 1990-talet kantats av olika inslag av nyreglering. Förvaltningsdomstolarnas betydelse har ökat och kommunerna har fått nya uppgifter utan att resurserna ökat. Under våren 1997 aviserade emellertid regeringen tillfälligt ökade statsbidrag i syfte att stärka de mest utsatta verksamheterna, dvs äldreomsorg, sjukvård och grundskolan. När det gäller kommunernas egen förvaltningspolitik kan inte heller hävdas att det funnits en enhetlig filosofi förutom mål- och resultatstyrning. Olika organisations- och styrmodeller har ersatt varandra i många kommuner.

En intressant iakttagelse är de alltmer framträdande reaktionerna på 1980- och 1990-talens statliga och kommunala förvaltningspolitik. Det uttrycks inte minst genom att två kommittéer under senare tid redovisat kritik mot den statliga respektive den kommunala förvaltningspolitiken. Reaktionerna skiljer sig på en rad punkter men det finns vissa grundläggande gemensamma drag. Förvaltningspolitiska kommissionen värdesätter mångfald, variation och flexibilitet i sättet att organisera offentliga förvaltning men vill „värna om den inre enheten i statens verksamhet“ (SOU, 1997/57; 53). Kommunala förnyelsekommittén å sin sida anser att effektiviseringen i kommunerna (decentralisering, delegering, offentligt-privat samarbete, nya styr- och ledningsformer etc) bör fortsätta, men „samtidigt fördjupa demokratin och rätts-

säkerheten" (SOU, 1996/169: 128. En viktig aspekt i detta sammanhanget framhålls vara att „utveckla de gemensamma värden och normer som kan hålla samhället samman" (SOU, 1996/169: 142). NPM-filosofin med dess neo-rationalistiska hållning till relationen mellan politik och administration/ekonomi samt liberalistiska uppfattning om relationen mellan stat och individ börjar således ersättas med mer kommunitaristiska idéer. Det talas alltmer om gemensamhetsskapande aktiviteter, både bland politiker, stats- och kommunalanställda och medborgare.

Genomgående har det sedan början av 1980-talet funnits en växande osäkerhet i kommunerna om hur man skall hantera minskat förtroende för partierna och politikerna, ökade ekonomiska problem och bristande politisk styrning. I denna situation av osäkerhet har reformivrare anammat olika idéer och modeller. Oftast har företags- och marknadekonomiska modeller stått som förebild. Sedan valet 1994 förefaller det som om olika deltagardemokratiska och kommunitaristiska modeller håller på att få en renässans i kommunerna, åtminstone på det retoriska planet. Håller det på att ske ett nytt trendbrott i förvaltningspolitiken och den reella utvecklingen? Troligen kommer demokrati, brukarinflytande och identitet bli viktiga slagord inom den närmaste framtiden. Samtidigt kan man med fog hävda att en rad NPM-influerade förändringar har kommit för att stanna. Det gäller inte minst konkurrens inom offentlig verksamhet och ökat samarbete mellan offentliga och privata aktörer inom olika politikområden. De mer kommunitaristiska och deltagardemokratiska inslagen kommer troligen inte att utgöra något reellt hot mot välfärdsstatens organisatoriska uppluckring. Politisk ledning kommer i allt större utsträckning handla om att försöka samordna en växande pluralism av offentligt-privata institutionella

arrangemang snarare än att styra en offentlig sektor.

## Litteratur

- Bladh, Agneta (1987). *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*, Lund: Studentlitteratur-
- Blomquist, Christine (1996). *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Christensen, Tom och Per Læg Reid (1996). *Administrative Policy in Norway: Towards New Public Management*, LOS-senter Notat 9647, Bergen: LOS-Sentret.
- Elander, Ingemar och Stig Montin (1990). „Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden“, *Policy and Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 165-180.
- Fernler, Karin (1996). *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Hall, Peter A. och Rosemary C. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hjern, Benny (1995). *Självförvaltning eller lokal demokrati? Svensk kommunal självstyrelse inom EU. Erfarenheter från Belgien, England, Holland, Tyskland och Österrike*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hood, Cristopher (1991). „A Public Management For All Seasons?“, *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.
- Hood, Cristopher (1996). „Exploring Variations in Public Management Reform of The 1980s“, pp. 268-287 i Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, och Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press.
- Hood, Cristopher och Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.
- Håkansson, Anders (red.) (1996). *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*, Stockholms Univsesitet, Statsvetenskapliga institutionen. Rapport Nr. 1997: 1.
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994). *Organisations-*

säkerheten" (SOU, 1996/169: 128. En viktig aspekt i detta sammanhanget framhålls vara att „utveckla de gemensamma värden och normer som kan hålla samhället samman" (SOU, 1996/169: 142). NPM-filosofin med dess neo-rationalistiska hållning till relationen mellan politik och administration/ekonomi samt liberalistiska uppfattning om relationen mellan stat och individ börjar således ersättas med mer kommunitaristiska idéer. Det talas alltmer om gemensamhetsskapande aktiviteter, både bland politiker, stats- och kommunalanställda och medborgare.

Genomgående har det sedan början av 1980-talet funnits en växande osäkerhet i kommunerna om hur man skall hantera minskat förtroende för partierna och politikerna, ökade ekonomiska problem och bristande politisk styrning. I denna situation av osäkerhet har reformivrare anammat olika idéer och modeller. Oftast har företags- och marknadekonomiska modeller stått som förebild. Sedan valet 1994 förefaller det som om olika deltagardemokratiska och kommunitaristiska modeller håller på att få en renässans i kommunerna, åtminstone på det retoriska planet. Håller det på att ske ett nytt trendbrott i förvaltningspolitiken och den reella utvecklingen? Troligen kommer demokrati, brukarinflytande och identitet bli viktiga slagord inom den närmaste framtiden. Samtidigt kan man med fog hävda att en rad NPM-influerade förändringar har kommit för att stanna. Det gäller inte minst konkurrens inom offentlig verksamhet och ökat samarbete mellan offentliga och privata aktörer inom olika politikområden. De mer kommunitaristiska och deltagardemokratiska inslagen kommer troligen inte att utgöra något reellt hot mot välfärdsstatens organisatoriska uppluckring. Politisk ledning kommer i allt större utsträckning handla om att försöka samordna en växande pluralism av offentligt-privata institutionella

arrangemang snarare än att styra en offentlig sektor.

## Litteratur

- Bladh, Agneta (1987). *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*, Lund: Studentlitteratur.
- Blomquist, Christine (1996). *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Christensen, Tom och Per Lægheid (1996). *Administrative Policy in Norway: Towards New Public Management*, LOS-senter Notat 9647, Bergen: LOS-Sentret.
- Elander, Ingemar och Stig Montin (1990). „Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden“, *Policy and Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 165-180.
- Fernler, Karin (1996). *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Hall, Peter A. och Rosemary C. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hjern, Benny (1995). *Självförvaltning eller lokal demokrati? Svensk kommunal självstyrelse inom EU. Erfarenheter från Belgien, England, Holland, Tyskland och Österrike*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hood, Cristopher (1991). „A Public Management For All Seasons?“, *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.
- Hood, Cristopher (1996). „Exploring Variations in Public Management Reform of The 1980s“, pp. 268-287 i Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, och Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press.
- Hood, Cristopher och Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*, Aldershot: Dartmouth.
- Håkansson, Anders (red.) (1996). *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*, Stockholms Univsesitet, Statsvetenskapliga institutionen. Rapport Nr. 1997: 1.
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994). *Organisations-*

- experiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Jacobsson, Bengt och Karin Sahlin-Andersson (1995). *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Johansson, Anders (1996). „Staten i den kommunala verksamheten“, kap. 2 i SOU, 1996/169, bilaga II.
- Johansson, Anders, Kai Kronvall, Håkan Jansson och Ulla Lindström (1994). *Nya driftsformer i kommuner och landsting*, Stockholm: Trygghetsfonden för kommuner och landsting, Rapport 22/94.
- Larsson, Torbjörn (1996). „Styrt eller ostyrt - en fråga om att veta vem som gör vad“, bilaga I i Riksrevisionsverket, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*, Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Leffler, Marianne (1996). „Två steg fram - ett tillbaka. Erfarenheter från landsting med beställar-utförarmodell“, kap. 6 i SOU, 1996/169, bilaga V, Stockholm: Fritzes.
- Lidström, Anders och Chris Hudson (1995). *Skola i förändring. Decentralisering och lokal variation*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Lundell, Bengt (1994). „Sverige: Institutionella ramar för förvaltningspolitiken“, kap. 5 i Læg Reid, Per - Ove K. Pedersen (red.), *Forvaltningspolitik i Norden*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Mellbourn, Anders (1986). *Bortom det starka samhället*, Stockholm: Carlssons.
- Montin, Stig (1992). „Privatiseringsprocesser i kommunerna - teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel“, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1992, årg. 95 nr. 1, pp. 31-57.
- Montin, Stig (1993a). *Swedish Local Government in Transition: A matter of rationality and legitimacy*, Örebro Studies 9, Örebro: Högskolan i Örebro.
- Montin, Stig, i samarbete med M. Fridolf och T. Sköldborg (1993b). *Radikalaorganisationsförändringar i kommuner och landsting*, SOU, 1993/73. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Montin, Stig (1996). *Kommunala förnyelseproblem*, bilaga I till SOU, 1996/169, Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (red.) (1996). *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*, bilaga V till SOU, 1996/169, Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig och Ingemar Elander (1995). „Citizenship, consumerism and Local Government in Sweden“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 18, No. 1, pp. 25-51.
- Naschold, Frieder (1996). *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Olsson, Jan (1995). *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi*, Örebro: Högskolan i Örebro, Örebro studies 12.
- Peters, B. Guy och Vincent Wright (1996). „Public Policy and Administration, Old and New“, pp. 628-641 i Robert E. Goodin och Hans-Dieter Klingeman (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, Olof och Donald Söderlind (1993). *Förvaltningspolitik*, Stockholm: Publica.
- Premfors, Rune (1996). *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, Stockholm: SCORE, Rapportserie 1996: 4.
- Regeringens propositioner (prop.) 1995/96: 141.  
Regeringens skrivelser (Skr) 1984/85: 202.
- Rhodes, R. A. W. (1996). „The New Governance: Governing without Government“, *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Sjölund, Maivor (1996a). „Lönepolitik och institutionell ordning - Sverige“, pp. 93-127 i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.), *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Sjölund, Maivor (1996b). Lokala lön i Sverige, pp. 207-255 i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.), *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Statens Offentliga Utredningar (SOU), SOU, 1996/129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.  
SOU, 1996/162, *På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur*.

- SOU, 1996/169, *Förnyelse av kommuner och landsting*.
- SOU, 1997/9, *Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur*.
- SOU, 1997/57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.
- Statskontoret (1996). „Kostnader och organisation i kommunerna“, kap. 2 i SOU, 1996/169, bilaga V. Stockholm: Fritzes.
- Strandberg, Urban (1995). *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962-1974*, Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet. Rapport 2.
- Strandberg, Urban (1996). „I den författningpolitiska debattens frånvaro. Behövs kommuner i svensk demokrati?“, pp. 17-27 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1994). *Kommunal självstyrelse - huvudrapport*, Programberedningen för kommunal självstyrelse, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1997). *Minska statens regelstyrning!*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Söderlind, Donald och Olof Petersson (1986). *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala: Diskurs.
- Wallenberg, Jan (1996). *Den instabila demokratin. En strategi för den kommunala självstyrelsens framtid*, Stockholm: Kommentus.
- Wetterberg, Gunnar (1997). *Kommunerna*, Stockholm: SNS Förlag.
- Wrenne, Petter (1997). *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*, Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS Rapport 8.