



Debatt pågår!

NPM OCH TILLIT - OM HANDLINGSUTRYMMETS
PSYKOLOGISKA INNEBÖRD OCH BETYDELSE



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Debatt pågår!

NPM OCH TILLIT - OM HANDLINGSUTRYMMETS
PSYKOLOGISKA INNEBÖRD OCH BETYDELSE

Upplysningar om innehållet:
Märit Melbi, marit.melbi@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017
ISBN: 978-91-7585-587-5
Text: Annika Lantz, Stockholms universitet
Illustration: Kristine Widlert
Produktion: Advant Produktionsbyrå

Förord

SKL tillsatte 2015 *Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet* som fick i uppdrag att under cirka två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet.

I inledningen av programberedningens slutrapport fanns behov av ett ramverk som sätter styrning av offentligt finansierad verksamhet i ett sammanhang. För att bredda aspektrikedomen i ramverket bad vi tre forskare från tre olika discipliner reflektera över effekter av olika reformer och trender från 1980-talet och framåt.

Den här rapporten är författad av Annika Lantz, professor i psykologi, vid Stockholms universitet, vars forskningsintresse riktas mot hur man kan utforma och organisera arbete som gagnar både medarbetarnas utveckling och verksamhetens produktivitet, effektivitet, kvalitet och innovation. Rapporten presenteras utan bearbetning och författaren svarar själv för innehållet i texten.

Stockholm i november 2017

Lennart Hansson
*Sektionschef, Avdelningen
för ekonomi och styrning*

Daniel Bernmar (V)
*Ordförande, Programberedningen
för styrning av offentlig verksamhet*

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 6 **Utgångspunkter**
- 8 Vad är NPM?

- 11 **Effekter av NPM**
- 11 Generellt intryck: Vi vet inte så mycket, men vi tycker mycket
- 13 Negativa effekter för medarbetarna
- 18 Positiva effekter av NPM
- 19 Slutsatser om effekter
- 21 Vad säger forskningen om hinder och framgångsfaktorer inom NPM för att personalen ska kunna göra ett bra arbete?
- 22 Lärdomar av NPM: Hinder och framgångsfaktorer för organisatoriskt utvecklingsarbete
- 25 Mål och kontroll av resultat: Vad får det för konsekvenser för arbete och handlingsutrymme?
- 28 Styrning är en vertikal process
- 30 Handlingsutrymme och organisatoriskt lärande är basen för utvecklings- och förändringsarbete
- 32 Participativ ansats för att dra fördel av medarbetares kunskap och erfarenhet av kontexten
- 33 Ledarskap och chefers handlingsutrymme
- 35 Slutord

- 37 **Litteraturförteckning**

- 43 **Bilaga 1. Burke & Litwin's modell**

Utgångspunkter

Det synes som om den diskussion som förts om styrningen av offentlig sektor och pågående initiativ för att utveckla offentliga sektorns organisation gör att vi står inför ett paradigmskifte: Ut med New Public Management (NPM) och in med något nytt. Vad ska då detta nya vara? Tillitsutredningen (Kommittédirektiv 2016:51) är inspirerad av bland annat danska erfarenheter och försök (Bentzen, 2015). Den har som uppdrag att utveckla en tillitsbaserad styrning med fokus på medarbetarnas kunskap. Projekten ska främja en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga. Det nya honnörsordet är tillit till professionerna. Medarbetarnas kännedom om verksamheternas möjligheter, särart och problem ska utnyttjas för att de ska kunna åstadkomma goda resultat för medborgare på ett resurssnålt sätt, och för att skapa goda arbetsvillkor för motivation, arbetsglädje och välbefinnande. SKL lyfter frågan om vad som fungerat bra, vad som fungerat mindre bra till följd av de ”nya” (men inte längre så nya) styrningsformerna och uppmärksammar också den viktiga frågan om professionernas handlingsutrymme. Ordet ”evidens” nämns i samband med effekterna av NPM och jag återkommer till denna komplicerade fråga senare.

Efter att följt den allmänna debatten i media, på Tillitsdelegationens möten, vid civilministerns så kallade framtidsseminarier, och bedrivit forskning och konsultation inom offentlig sektor slås jag av att NPM kritiserats onyanserat genom att allt negativt som kan sägas om skola, vård och omsorg förklaras med NPM. Alla de indikationer som kännetecknar ”The stupidity of organizations” som Alvesson & Spicer (2016) diskuterar, igenkänns och diskuteras. Orsaken till dumheten i hur det fungerar förklaras med styrning/överstyrning som följd av NPM. Ingen ifrågasätter behovet av styrning i en organisation, eller att det var befogat att lämna regelstyrningen i den ”gamla” offentliga

sektorn. Men kritiken riktas mot NPM som om det var ett definierat fenomen, att vi alla vet vad vi och andra menar med NPM, och problem förklaras kausalt och en-faktoriellt, där styrning är den oberoende variabeln som skapar problem i alla andra variabler. I samband med skiftet från NPM till det nya som nu skapas, vill jag redan uppmärksamma läsaren på en intressant sak: Återigen är faran att vi uppifrån och ner ska implementera något nytt bättre, och paradoxalt nog med honnörsordet tillit till professionerna och medarbetarna. Handlingsutrymme innebär att ha frihetsgraderna att forma mål i linje med övergripande mål och att ha friheten att utforma arbetet och organisationen på det sätt man finner vara mest effektivt.

I denna korta skrift kommer jag att försöka bidra till att nyansera debatten kring NPM genom att diskutera vad vi vet om effekterna av NPM, och vad som utifrån psykologisk teori om arbete och organisation kan vara betydelsefullt för formandet av det nya. Jag vill bidra genom att fokusera på det handlingsutrymme som bjuds inom NPM och hur det kan användas. Syftet är att ge input på hur tillämpningen av styrsystem kan förändras så att medarbetare kan göra ett bra jobb. Jag tror det finns en betydande risk för att ett nytt styrsystem och en ny idé om god verksamhetsutformning införs lika oreflekterat och, uppifrån och ner, som när NPM anammades på bred front. Organisationerna måste förbereda sig inför kommande förändring så att de kan utnyttja sitt handlingsutrymme maximalt vid implementeringen av det nya. Frågan om handlingsutrymme är central för att skapa en god grund för det kommande förändringsarbetet. Jag kommer att belysa hur handlingsutrymmet ser ut idag och vad handlingsutrymme är som input till en sådan förberedelse.

Varför är frågan om balansen mellan styrning och handlingsutrymme en väsentlig sak för psykologer? Psykologer intresserar sig för hur organisationer fungerar av tre skäl: Att organisationen skapar de förväntade resultaten på ett effektivt sätt, att den gör nytta för kunderna/medborgarna och att medarbetarna lär, utvecklas, trivs och har en hälsosam arbetsplats. I denna skrift tar jag fasta på det sistnämnda och jag kommer att betona lärandet. Mitt skäl är att inom NPM, inom Lean Production Systems (LPS) inom industrin, och inom alla hyggligt moderna organisationer pågår samtidigt två processer: Den värdeskapande processen och en process av utvecklings- och förändringsarbete. Den värdeskapande processen effektiviseras genom standardisering, nyttjande av "best practice" och genom att ta bort onödigt arbete. Utvecklingsarbete ska göra den värdeskapande processen effektivare.

Dessa två samtidigt pågående och ömsesidigt beroende processer kräver delvis olika förutsättningar för att kunna resultera i värde i form av god vård, god omsorg etc. utförd på ett resurssnålt och rättssäkert sätt. Utvecklingsarbete kan resultera i en innovation som kan vara nya sätt att arbeta på, en ny tjänst, eller nya produkter och allt utvecklingsarbete bygger på individuella

och kollektiva lärprocesser. I uppdraget ”att göra ett bra jobb” ingår för alla medarbetare på alla nivåer dels det värdeskapande arbetet och dels utvecklings- och förändringsarbete.

Det är dessa två processer (det värdeskapande och utvecklings- och förändringsarbetet) som jag kommer att ha som utgångspunkt i redovisningen av vad psykologin enligt mig säger om viktiga principer för hur arbetet, organiseringen av arbetet och styrningen av arbetet bör vara utformad för att medarbetare ska tycka att det är roligt att gå till jobbet och för att de ska kunna göra ett gott jobb. Det brukar överlappa.

Men först ställs frågan om vad som egentligen menas med NPM. Allt framgångsrikt utvecklingsarbete börjar med en analys av det rådande. Det är en viktig sak, eftersom jag i min följande diskussion måste relatera frågor om medarbetares och chefers rådande villkor till något. Vad är NPM för något?

Vad är NPM?

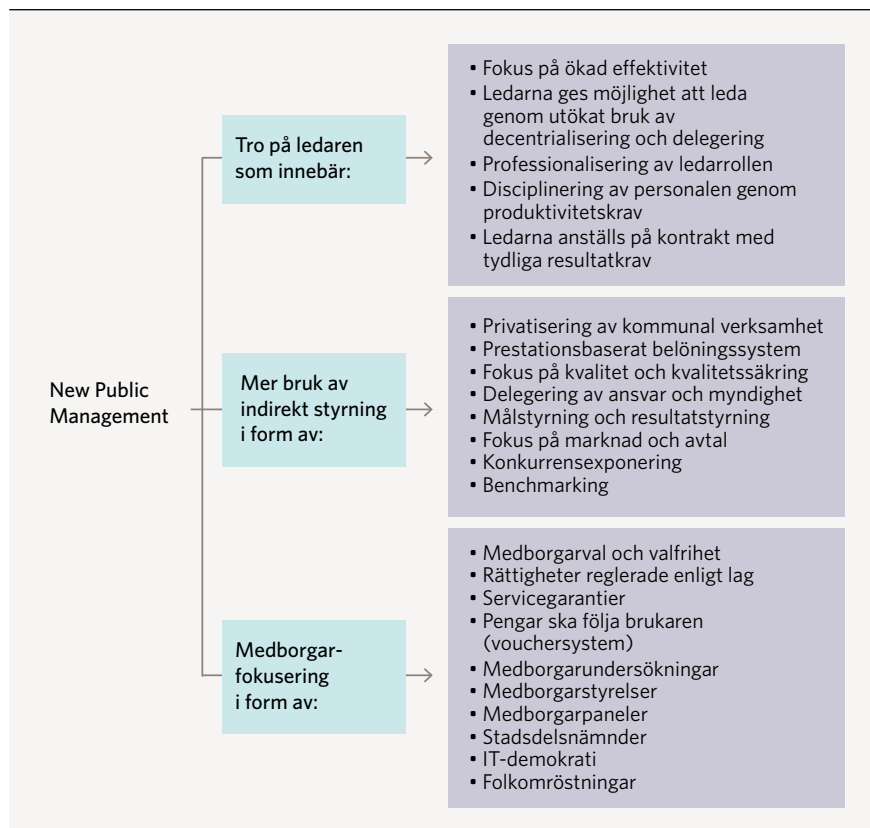
Det är många som har beskrivit att NPM (Hood, 1995) inte är en tydlig modell utan snarare en spretig samling av idéer (se bland annat Bringelius, 2015). Denna samling idéer har inverkan på arbetet och arbetes organisering och styrning. NPM består av följande tre delar (Johansson, Denvall & Vedung, 2015):

1. Tron på ledarskap: cheferna ska ha makt att leda verksamheten.
Det är inte tillräckligt att vara expert (auktoritet) inom sitt verksamhetsområde för att vara ledare utan det krävs också företagsekonomisk och managementkompetens.
2. Indirekt styrning möter klienters/kunders/medborgares behov bättre än direkt styrning.
3. Medborgarfokus/kundorientering: nuvarande och framtida kunder/klienter bör ha möjlighet att utöva inflytande så att interventioner riktade mot dem själva kan anpassas.

Det är omsättningen av dessa delar i olika former av lösningar (se figur 1) som har påverkat arbetet i offentliga verksamheter mest. *I det föreliggande arbetet begränsas diskussionen till den delen av NPM som sker inom organisationer* och som jag tror påverkar arbetet mest. Att NPM också innebär en utveckling mot att införa konkurrens i den offentliga sektorn genom privatisering ligger utanför psykologins domän.

FIGUR 1. Beståndsdelar av NPM och medel för att omsätta NPM-idén

(efter Øgard 2000, 33; översatt av Hedström 2005, 21)



Några förändringar i verksamheten som följt i NPM:s spår har en betydande och direkt inverkan på arbetet på operativ nivå och påverkar medarbetarnas vardag. Dessa förändringar är:

- › Tydligare och synligare styrning genom att ge mandat till chefer längre ner i den organisatoriska hierarkin.
- › Resultatansvar delegeras inom myndigheter till lokala enheter.
- › Införandet av explicita standarder med uppföljningar av prestationer.
- › Större kontroll av output för att fokusera mera på resultat (snarare än själva processen inom organisationen).
- › Ökad organisatorisk komplexitet på grund av ett större antal organisatoriska enheter och mera komplexa organisatoriska samband.
- › Styrnings- och ledningsalternativ som är inspirerade från verksamheter i den privata sektorn och som är inriktad på kostnadsminskning och effektivisering (exempelvis Lean Production Systems, LPS).

Den sistnämnda punkten i uppräkningslistan ovan har i många fall tolkats som att offentliga verksamheter ska kunna lära sig från industrins utveckling mot LPS och "lean management" och där använda verktyg. Det finns en mängd publikationer som beskriver införande av LPS i offentliga verksamheter (se bland annat Fagerlind, Ståhl & Ekström, 2016), men också sådana som tycker att det i grunden är felaktigt att använda LPS-ansatsen i offentlig sektor (Elias, 2016).

Jag tar fasta på detta och min erfarenhet från såväl forskning och utvecklingsprojekt inom den offentliga verksamheten och från industrin. Industrin ligger tidsmässigt före den offentliga verksamheten och det finns många erfarenheter om LPS och lärdomar som kan sätta den pågående diskussionen om NPM i ett större sammanhang.

Effekter av NPM

Generellt intryck: Vi vet inte så mycket, men vi tycker mycket

Idén med NPM har lanserats i Sverige sedan 1980-talet och effekterna har diskuterats utifrån många olika aspekter. Det som alla är överens om är att det var nödvändigt att ersätta den gamla styrningsmodellen via anslag till offentliga verksamheter med något nytt. Kännetecknande för svensk arbetslivsforskning om konsekvenser av NPM och reformer i offentliga verksamheter är att forskare ofta har anlagt ett makroperspektiv. De anställdas egna erfarenheter av sin arbetsmiljö i en säregen arbetskontext har inte fått så stor uppmärksamhet när det gäller effekter av den nya styrningen (Thunman, 2013; Hasselbladh et al., 2008; Liljegren, Dellgran, & Höjer, 2008). Till en början kan man slå fast att det finns mycket få studier om hur NPM påverkat arbetet, arbetsförhållanden, arbetsmiljön och arbetsorganisation i Sverige och annorstädes (Hansen, 2014). Forskning i form av explicita undersökningar av effekterna för den enskilde medarbetaren och för det vardagliga arbetet eftersöks (Szebehely & Trydegård, 2012). Det finns ett fåtal studier, och ett exempel är en avhandling där Hansen (2014) studerade arbetsvillkoren för sjukvårdspersonalen inom tre sjukhus i Sverige med olika typer av ägarförhållanden och där det antas finnas olika produktionssystem och styrsystem. Hansen kunde inte finna några nämnbara skillnader mellan de tre sjukhusen i hur arbetsvillkoren beskrevs av personalen. Antalet undersökta enheter (N=3) är förstås för litet för att man ska kunna dra slutsatser om ägarförhållandena/produktionssystem påverkar arbetsvillkoren. Implementeringen av NPM-inspirerade lösningar i välfärdssystem i andra skandinaviska länder har blivit mera noggrant undersökta vad gäller frågor om yrkesidentitet, arbetets meningsfullhet och värden. Särskilt förändringen av äldreomsorgen i Danmark med åtföljande paradoxer har undersökts (Kamp & Hviid, 2012).

I den allmänna diskussionen om NPM:s effekter har slutsatserna om effekter varit övervägande negativa; det beskrivs att någonting har gått förlorat eller att ”personalen, ledningen, klienterna har kommit i kläm”. Det finns enstaka diskussionsbidrag/analyser som lyfter fram att det också finns positiva effekter av NPM. När kritik riktas mot hur NPM har försämrat arbetsförhållandena är det ofta de offentliganställda som kollektivt avses. Utifrån den forskning som jag har tagit del av väljer jag därför i detta avsnitt inte bara styrning i relation till de traditionella professionella yrkeskategorierna (läkare, lärare, socionomer och så vidare), utan breddar diskussionen till de offentliganställda i stort. Inte minst viktigt blir det då att belysa villkor för personalgrupper inom vård och omsorg – som exempelvis undersköterskor, hemtjänstpersonal och så vidare. I den offentliga diskussionen har det hörts mycket om förändringar för professionerna, men mindre om effekterna för de som generellt sett ofta har sämst villkor och störst problem med sjukfrånvaro etc., och där framtida kompetensförsörjning är central. Äldreomsorgen är en av de verksamheter som mycket genomgripande påverkats av NPM-inspirerade reformer. Uppdelningen av arbetet i utförande och planering som utförs av olika yrkesgrupper, standardisering av arbetsinnehåll, och tidsstyrning för att uppnå en effektivisering har varit karakteristisk för utvecklingen. Äldreomsorgen är ett bra undersökningsobjekt om vi ska försöka identifiera negativa som positiva effekter av NPM.

I en forskningsöversikt av den begränsade forskning som finns, visar Kamp (2016) att NPM kan ha positiva effekter för produktiviteten, men NPM kan också leda till att produktiviteten sänks om förändringar leder till att arbetets kvalitet försämras, eller att effektiva arbetsprocesser blockeras. NPM kan ha en negativ effekt på produktiviteten, då arbetets kvalitet (medarbetarnas motivation, samarbete, arbetets organisation och ledning) inte beaktas tillräckligt mycket. Det är utformningen av arbetet i sig (autonomi och lärandemöjligheter), relationer på arbetsplatsen och den organisatoriska utformningen (för en lärande organisation) som är viktiga prediktorer för en effektiv implementering av NPM-idén. Genom fokus på uppdelning i mindre enheter och standardisering har NPM skapat statiska system och strukturer, där förnyelse eller flexibel anpassning till föränderliga och varierande utmaningar inte gynnas (Kamp, 2016). Detta måste ses mot bakgrund av att arbetsuppgifterna på många arbetsplatser i den offentliga sektorn är så pass sammansatta (på grund av av till exempel klienters, patienters, elevers olikheter och varierande behov) att nödvändiga handlingar inte kan definieras till punkt och prick från början. Det finns inte en given väg för att lösa uppgiften. Jag listar nedan en rad negativa effekter som diskuterats, belysts eller studerats och exemplifierar från egna utredningsuppdrag. Men det finns också positiva effekter. Jag återkommer därefter till den centrala frågan om vilka möjligheter det finns att dra slutsatser inför framtiden av lärdomarna av effekterna av NPM.

Negativa effekter för medarbetarna

Personal beskriver *dilemman på grund av motsättningar mellan ekonomisk rationalitet som grund för arbetet och vård-rationalitet* (se också Selberg, 2013). Mål för, och innebörden av ett gott arbete och målet att säkerställa en god ekonomi kan kollidera. Många rapporterade arbetsmiljöproblem tillskrivs motsättningen mellan den ekonomiska styrningslogiken och medarbetarnas omsorgslogik. Ett citat från kommunal hemtjänst:

”De följer bara upp tid hos olika brukare och det säger inget om oss som gör ett bra jobb och bryr oss om brukaren, och de som far runt med trasan för att kunna gå på balkongen och röka.”

(Lantz & Friedrich, 2014)

Ofta stämmer resultat- och kvalitetsmått dåligt överens med de professionellas bedömningar om klienters och brukares behov. Det här är en utveckling som tycks gälla generellt inom den offentliga sektorn. För professioner som till exempel läkare och lärare har möjligheterna att kollegialt kontrollera sig själva och sköta sina respektive specialområden relativt självständigt beskrivits. I stället har de allt tydligare inordnats i en organisatorisk hierarki styrd enligt administrativa principer. Nya administrativa tekniker har därmed påverkat och i vissa fall försvagat den professionella identiteten. Förändringen av relationen mellan professioner och klienter är ytterligare en aspekt av hur den professionella identiteten ändras. Att göra rätt kan förstås som kundnöjdhet.

Produktivitetshöjning har sin utgångspunkt i att man del definiera klara mål och realistiska mål. Många undersökningar (framförallt av individuella belöningsssystem/prestationslön) har visat att så är inte fallet. Personalen har upplevt sig *kontrollerad, orättvis bedömd* och med beskuren handlingsfrihet vilket har negativ inverkan på motivation. Framförallt stämmer valda målparameter inte överens med de anställdas uppfattning om vad som är ett bra arbete. Mål-parameterar har i många fall varit otydliga och det är svårt att utforma rättvisande målparameters för det operativa arbetet inom skola, vård och omsorg.

Det nya styrsystemet skapar ovanliga arbetssituationer där krav på beslut om patienters/barns/brukares väl kan leda till *moraliska konflikter* bland anställda och utmana deras personliga integritet (Thunman, 2013). Ett exempel från kommunal hemtjänst:

”Vi får inte ta ut husdjur – ska jag låta den stackars hunden kissa på golvet, göra enligt listan i telefonen och lämna husse gråtande över att hunden far illa när han just denna dag är yr? Jag mår illa av att se det.”

(Lantz & Friedrich, 2014)

Studier visar att medarbetare som arbetar nära andra människor lätt kan påverkas negativt av inneboende konflikter mellan värderingar och regel-system, vilket skapar en form av ”moralisk stress”. De måste ta beslut i sina personliga möten med klienter där det inte går att göra rätt. Med det följer en transformering av välfärdsyrkens etos, identitet och arbetsinnehåll.

För att kunna göra ett meningsfullt arbete i en motsättning mellan ekonomisk styrning och omsorgsrationalitet utvecklar vårdpersonalen *kompenserande strategier* som blir belastande. Man gör uppgifter som inte ”mäts” och måste då arbeta i snabbare takt med de uppgifter som ska utföras och som följs upp. Dessa ”extra” arbetsuppgifter upplevs ofta som meningsfulla. Men de ökar också tidspress och *konflikter med kollegor och chefer*. Somliga gör som man ”ska” och andra gör mer, och det är tveksamt om detta mer är tillåtet av chefen. Standardiseringen av arbetet gör vissa delar av arbetet osynligt och eftersom dessa delar inte mäts, eller följs upp blir det ”otillåtet”, och det skapar förstås ett dilemma för medarbetaren. I standardiseringsstråvan beaktas ofta inte olika typer av extra arbete (till exempel att lösa upp uppkomna motsättningar mellan ekonomisk och vård- eller omsorgsrationalitet), och dessa uppgifter räknas därmed inte som arbete. Detta gäller till exempel också det relationella arbetet som förblir osynligt i arbetsbeskrivningen, och som ofta exkluderas i de standardiserade scheman som definierar vad som räknas som arbete (Kamp, 2016). Problemet blir än större genom att det relationella innehållet i arbetet ökar då NPM utmanar professionell identitet, medför mera interdisciplinär samverkan och ökade krav på integration och samarbete mellan funktioner (till exempel i psykiatrin). Studier av lärare har visat att det finns en risk att många ”omsorgsuppgifter” (riktade mot eleverna) förblir osynliga eftersom de inte nämns/prioriteras i läroplanen eller i uppföljningar.

Ökade krav på dokumentation medför nya arbetsuppgifter vilket innebär *merarbete*. Ökade krav på mätning och resultatrapportering har lett till ökad administration, vilket stjäl tid från yrkesutövningen. Undersökningar och utredningar inom skolområdet (bland annat Lantz, 2016) pekar på att det ställs större krav på dokumentation av det pedagogiska arbetet, vilket tar tid från undervisningen och skapar tidspress. En del mätningar uppfattas inte heller vara av betydelse för yrkesutövningen:

”Efter uppföljningen på mätetalen som gäller alla i kommunen, fick vi kritik för att vi – tänk dig genomsnittet för oss alla på skolan i mätningen – inte tillräckligt förklarar för eleverna vad som är målet med undervisningen. Nu är vi smarta och vi gör alla på samma sätt: vi sätter upp en lapp på tavlan om målet för lektionen. Nu har vi gjort det och det kan de följa upp. Jag vet precis vad jag har för mål med min undervisning och man kan nå mål på olika sätt, jag har aldrig haft problem med att få eleverna med mig, men nu ska vi få eleverna med oss genom att de får en lapp på tavlan.”

(Lantz, 2016)

Tidsplaneringen, struktureringen av tiden som administrativa system (och deras "förvaltare") skapar är inte anpassade till grundläggande principer för ett humant utformat arbete. Ett sådant baseras bland annat på principen om meningsfullhet och där planering och utförande hänger samman som grund för att få förståelse för uppdraget. *Någon planerar och någon annan gör.* En uppdelning av tanke och göranden. Nya yrkeskategorier har skapats för att sköta administrativa system för planering och uppföljning av arbetet. Inom exempelvis kommunal hemtjänst är det vanligt att det finns planerare som formar vad en undersköterska ska göra och när, och följer upp tiden, något som hemtjänstpersonalen tidigare gjort själva (med mer eller mindre lyckat resultat). Ofta är dessa befattningar för att planera och bestämma arbetsinnehållet ett steg i karriären. Hemtjänstpersonalens *arbete blir standardiserat utförande*. De uppgifter som ställer andra krav på problemlösning och som också har en potential för lärande och utveckling, eller rentav kan vara avkopplande efter ett tungt arbete hos brukare, utförs av någon som finns på ett visst avstånd från de lokala förutsättningarna för arbetet med också negativa resultat för arbetsmiljön.

"Tiden för att cykla mellan brukare bestäms av gps:en i systemet, men cykla själv på vintern får du se."

(Lantz & Friedrich, 2014)

Uppdelningen av arbetet mellan olika funktioner och *fragmentiseringen av arbetet gör att förståelsen för styrsystem och principerna för planering minskar*. Personal kan misstro "de där uppe" och också hantera systemen felaktigt. I vissa styrsystem med tillhörande utförar- och beställarorganisation, får utföraren betalt per tid av beställaren för en viss insats. Ett slående exempel på hur styrsystem missförstås är att om utföraren preciserar och mäter på aktivitet (vad som ska göras står i en lista i telefonen) kan det förstås som att arbetet ska utföras på kortast möjligast tid. Bara jag prickar av listan har jag gjort rätt. Hemtjänstpersonal tror att de gör ett gott arbete om de arbetar så fort som möjligt. Kort tid hos brukaren innebär ju tvärtom mindre kassaflöde till utföraren från beställaren, något som visats sig vara svårt att förklara för många. För att göra rätt skall de vara hos brukaren precis avsatt tid oavsett om denne vill, eller behöver det. Det blir ett problem och en ny uppgift att övertyga en brukare om "att du behöver visst min hjälp en stund till". Och om svaret blir att "det vore bra om du kunde städa i hallgarderoben" – ja då blir svaret, "tyvärr, men det får jag inte göra för det står inte på min lista".

Standardiseringen av arbetet reducerar möjligheterna att lära nytt. Samarbete (också mellan olika delar i verksamheten) är viktig för såväl det operativa som utvecklingsarbetet. Fragmenteringen som NPM har skapat har lett

till konkurrensliknande relationer som i många stycken inte bidrar till att främja det horisontella och vertikala samarbetet. Då kommunikationen i organisationen formaliseras (till exempel genom beställare/ utförare modellen, digitalisering) *reduceras lärandemöjligheter* mellan olika personer. Kollektivt lärande sker i socialt samspel.

Lärare beskriver mindre inflytande över att lägga upp det egna arbetet genom att utformningen av det pedagogiska arbetet blir mera centraliserat. Om det finns ett sätt att göra saker på, finns ingen anledning att fundera över kedjan motiv – mål – medel: ”jag gör så här därför att”. Diskussionen mellan arbetskamrater utarmas.

”Jag har en lista i telefonen där det står vad jag ska göra och jag klickar på att det är gjort. Det kan inte vi påverka och det finns inget att diskutera.”

(undersköterska inom hemtjänsten, Lantz & Friedrich, 2014)

Standardiseringen medför *större fokus på formellt lärande* på bekostnad av tyst kunskap (”det som kan dokumenteras kan också läras”). Men det finns mycket tyst kunskap (”unnoticed competence”) som är inbäddad i daglig praktik men som inte (och inte heller kan) uppmärksammas i standardiseringssträvan och som lätt kommer i kläm (Ahrenkiel, et al., 2013). Det finns kompetenser som inte är enkla att beskriva. Vad händer med dessa? Följs de upp? Belönas de? Ligger de till grund för kollegialt lärande? Standardiseringen kan till exempel hos pedagoger i förskolan medföra en dequalificering eftersom den tysta delen av kompetensen (omhändertagande i vardagliga situationer) inte ingår i den nya beskrivningen av lärandeparadigm. Ökat fokus på kontroll (bara det som kan dokumenteras), dokumentation och uppföljning kan ha negativa följder för en viktig del av professionalismen. En viktig del av yrkeskunnandet är tyst och praxisnära och bygger på rutiner och praktiska angreppssätt. Läroplaner kan till exempel bara synliggöra en del av lärarnas yrkeskunnande (Ahrenkiel, et al., 2013).

Formaliseringen av det dagliga samarbetet, och vissa krav på dokumentation upplevs som *avsaknad av tillit och bemyndigande*. Ett exempel från LSS-verksamheter:

”Förr kunde vi själva ringa in vikarier, vi vet ju vilka som funkar med våra barn, men nu får vi en vikarie hitskickad och vissa skapar bara merarbete för oss. Man kan inte ha vem som helst som står på en lista här. Men det är vi inte betrodda med nu.”

(Lantz & Friedrich, 2016)

Chefer kan bli följare istället för ledare. Uppföljningen kan komma att ersätta och ta tid från chefers möjlighet att utöva ledarskap (Alvesson, & Spicer, 2016). Standardiseringen av hur man ska göra och rapporteringen av tid i givna system gör att chefer blir upptagna av att följa upp arbetet, snarare än att leda arbetet och påverka personalen i den riktning ledningen önskar. En områdeschef inom äldreomsorgen:

”Jag är upptagen av att ordna vikarier, se till att scheman fungerar och rapportera uppåt kring ekonomin. Försöker vara med när personalen börjar och hämtar nycklar på morgonen, men träffar dem sällan.”

(Lantz, & Friedrich, 2014)

Chefen lever upp till förväntningar från överordnade och stödfunktioner, ”gör rätt”, men tappar fokus på vad ledarskap innebär och hur man skapar motivation, ett meningsfullt arbete, och ett bra resultat.

Verksamheten baserad på målstyrning riskerar att vara *efterfrågestyrd* snarare än styrd av vad som behöver utvecklas för att åstadkomma ett bra resultat. Diskussionen om ”pinnar” som fanns exempelvis inom polisväsendet är ett av många exempel. Målstyrning tar sin utgångspunkt i målsättnings-teori (Locke & Latham, 1991) som visar hur väl utformade mål påverkar motivation och prestation via ett antal påverkande faktorer. Den främjar självregulation och att medarbetaren orienterar sig mot mål istället för att chefen ska dra medarbetaren mot målen. Målsättningsteori bygger på att den som nu ska motiveras och prestera *har förstått målen och gjort målen till sina egna*, vilket påverkar vad som görs och hur något görs. Inte att motivationen och prestationen ökar genom att måluppfyllelse följs upp som operationaliseringar av ett definierat arbete i form av pinnar, sällsiffror, vårdbesök, eller utförda aktiviteter. Det är en av psykologins mest beprövade och verifierade teorier, och den verkar också vara en av de mest missförstådda modellerna. Det som kallas performance management (operationalisering av arbetet i aktiviteter, som ”pinnar” och övervakning/hantering/uppföljning av dessa aktiviteter för att styra att rätt saker görs) kräver en mycket tät koppling mellan vad som är arbetet och operationaliseringen av arbetet. Det låter sig göras för vissa arbeten, ex. antal telefonsamtal till kund på ett call center, givet att antal samtal står i ett kausalt och starkt samband till sällsiffran, men att operationalisera komplexa arbeten blir ofta att reducera arbetet till det som blir mätbart.

Det finns andra aspekter som stress, utbrändhet, begränsat inflytande och befogenheter, våld på arbetsplatsen som skapar dåliga arbetsförhållanden inom bland annat hemtjänsten, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och så vidare. Men inte alla dess problem kan tillskrivas NPM. Enligt Kamp et al.

(2013) är det dock tydligt att den genom NPM inspirerade utvecklingen har negativ inverkan på dessa fenomen, bland annat genom att de förstärker obalansen mellan krav och resurser i enlighet med väl beprövade modeller för arbetsrelaterad ohälsa (Sverke, et al., 2016). Forskningen pekar på att det är svårt att uppnå de ekonomiska besparingar och den kvalitets- och produktivitetsoökningen som man strävade efter genom etableringen av marknadsprinciper i den offentliga sektorn. Ytterligare byråkratisering, större personalomsättning, lägre motivation och sämre arbetsvillkor har verkat i motsatt riktning. Flera undersökningar (Hall, 2011; Sidiropoulou, & Giannaki, 2014) pekar på att det har skapats nya byråkratier i försöket att avbyråkratisera den offentliga sektorn.

Positiva effekter av NPM

När professionella normer möts av ekonomiska incitament påverkas ofta yrken med tydliga sådana normer (exempelvis läkare) i lägre grad, än yrken där professionella normer inte är lika tydliga (exempelvis undersköterskor). Vårdpersonalen arbete (som helhet) kan genom standardiseringen och krav på dokumentation och uppföljning bli mera synligt och expandera mot andra medicinska professioners domäner. Det kan vara ett *synliggörande av yrkets betydelse och en uppgradering av yrkesstatus*. Det finns också utsagor om att försök till standardiseringen kan leda till en annan definition och en positiv redefinition av beskrivningen av den egna professionen (Kamp et al., 2013; Liljegren & Parding, 2010). Undersökningar i läraryrket (Østergaard, et al., 2008) pekar på att dokumentationen kan ha positiva effekter för den professionella identiteten genom att det pedagogiska arbetet blir mera synligt och får ett större erkännande. Ett flertal undersökningar i Sverige och Danmark (Ahrenkiel et al., 2011; Kamp, 2016) visar att införandet och vidareutvecklingen av formaliserade utbildningar inom vårdområdet (särskilt äldreomsorgen) har bidragit till utvecklingen av en yrkesstolthet, identitet och upplevd meningsfullhet i arbetet. Hemtjänsten är ofta ett "kvinnligt" arbete och många upplever att det nu börjar erkännas som ett viktigt arbete som kan jämföras med industriarbete. Att arbetet är meningsfullt är en viktig del av en god psykisk arbetsmiljö. En aspekt av det som gör arbetet meningsfullt i vårdyrken är själva mötet mellan patient/brukare/klient och personalens känsla av att göra något betydelsefullt för någon annan. En annan viktig aspekt av meningsfullhet är lärandet och utvecklingen av den egna professionaliteten.

Mera dokumentation av arbetet kan leda till en *större kunskap om arbetet*. Under tiden jag dokumenterar måste jag tänka på vad jag gör. Vårdplaner för barn inom LSS har introducerats och det finns indikationer på att när dessa rutiner införts ökar samsynen i personalgruppen kring vad som ska göras och

varför (Lantz & Friedrich, 2014 ; 2016). Mera kunskap genom dokumentation om arbetet och kontinuerlig uppföljning bidrar till att upptäcka kompetensluckor. Det kan ligga till grund för att utveckla mera riktade utbildningar som kan bidra till utveckling av yrket och utvecklandet av professionella normer. Det finns många exempel på detta, exempelvis utbildningar i lågaffektivt bemötande för personal inom LSS-verksamheter.

Återkoppling på resultat kan *stimulera metakognition*. När data samlas in om hur arbetet fortlöper och vad det resulterar i återförs till utförarnivå i organisationen, exempelvis uppföljningar av elever, lärare och lärmiljön på skolan, kan det vara underlag för ledarledd kollektiv reflektion kring uppdraget. ”När vi fått resultaten använder vi dem i lärarlaget för att förstå vad dessa siffror betyder för oss. Vad menas med elevinflytande? De mätte visserligen kanske litet tokigt, men vi har fått oss många tankeställare, och vi får morot och piska för att tänka kring vad vi håller på med”.

Positiva effekter av styrning och resultatuppföljning hänger intimt samman med om resultaten återkopplas och därefter används av de som styrs och följs upp. Det vill säga rapporteringen uppåt har använts på den nivå där data samlades in antingen i samband med datainsamlingen, eller den har återförts av den instans som bett att få rapporteringen. Den kan då vara en grund för kollektivt lärande, organisatoriskt lärande och verksamhetsutveckling. Det finns exempel på genomgripande förändringsarbete utifrån att man upptäckt att man gjort ett dåligt jobb. Se omstöpningen av polisväsendet organisation. Men med detta exempel blir det uppenbart att vi måste ställa oss frågan: Kan vi dra slutsatsen att negativa och positiva effekter av NPM och hönan och ägget? Kanske orsakades bristerna i resultat inom polisväsendet av all styrning och resultatuppföljning? Eller av något annat?

Slutsatser om effekter

Metaanalysen av ett stort antal studier av NPM (Pollitt & Dan, 2011) visar att det inte finns något enhetligt resultat om effekterna av införandet av NPM i offentliga verksamheter. Ibland leder en tillämpning av NPM till något positivt, ibland till ingen nämnvärd förändring och ibland blir det negativt. *Effekterna av förändring i styrningsmekanismer är situations- och kontextberoende, de är implementeringsberoende och de är praxisberoende*. Den effekt NPM får, beror på situationen/sammanhanget för verksamheten; den beror på hur implementerings- och förändringsprocessen har skötts och den beror på vilken/vilka av möjliga NPM-inspirerade lösningar som har blivit praxis i den undersökta offentliga verksamheten. NPM kan ha helt olika inverkan i en organisation där exempelvis dokumentation görs utan koppling till arbete med att förbättra vårdarbetet (stuprörs-principen) och då är dokumenta-

tionen extraarbete. I en annan organisation tar dokumentation visserligen också arbetstid, men det sker en resultatåterföring som ger input till förbättringen av vårdarbetet, effektivisering som skapar tid och till utbildningar. Om allt detta kan hänföras till NPM:s principer är förstås omöjligt att säga. En del verkar bara vara illa genomtänkta.

Forskningsresultaten visar istället att det finns ett antal medierande och modererande faktorer som bidrar till att det ibland blir en positiv effekt, ibland en negativ och ibland ingen påverkan alls. Men här börjar problemet. Styrning har studerats utan att man tagit hänsyn till alla de kontextuella faktorer och sambanden mellan individ – grupp – organisation om avgör effekten. Individen påverkar gruppen som påverkar organisation och vice versa och över tid. Dessa interaktionseffekter inom specifika kontexter är mycket komplexa och undersökningar om effekter kräver longitudinella undersökningar. Det säger sig självt att sådan forskning är sparsamt förekommande. I diskussionen om effekterna måste man ta ställning till också vilka källor (vilken evidens) som används för att bedöma vad som har fungerat bra och vad som har fungerat mindre bra. Ska vi förlita oss till forskarna? Ska vi förlita oss till vad målgruppen tycker? Vad medarbetarna tycker? Vilka mått (mål) används för att bedöma om något är bra eller inte bra? På vilken organisatorisk nivå ska bedömningen göras? På arbetsplatsen, i organisationen, eller övergripande för hela sektorn? En annan försvårande omständighet för att dra slutsatser om NPM är att samtidigt som offentliga verksamheter försöker omsätta NPM-idéer finns det andra pågående utvecklingar; till exempel kvalitetsreformer, omstrukturering, LPS, och så vidare som i sin tur interagerar med NPM. Alla dessa samtidigt pågående förändringar kan förstärka, men ibland också motverka goda resultat. Det skapar en mycket komplex situation för alla berörda som nu vill göra något bättre och också för forskarsamhället.

Det finns tusentals olika lösningar med olika effekter och konklusionen blir att det är meningslöst att tala om att vi vet något om effekterna av NPM. Vi vet något om effekter av vissa delaspekter av NPM. Om dessa är utformade i linje med vad som avsågs med NPM, eller inte, är en annan fråga. Vi vet att en hel del av styrningen så som den utformats ur psykologisk synvinkel inte har varit bra då den beskurit personalens handlingsutrymme och förståelse av sitt uppdrag.

Vad säger forskningen om hinder och framgångsfaktorer inom NPM för att personalen ska kunna göra ett bra arbete?

En logisk slutsats av resultaten om effekter ovan skulle kunna vara att det finns tillräckligt stöd i forskning och tidigare erfarenhet för att säga

a) vad som fungerar och

b) vad som inte fungerar generellt för vård, skola och omsorg.

Vi skulle kunna dra slutsatsen att vi kunde ta bort ett antal saker och mot bakgrund av det som fungerar formulera ett antal strategiska imperativ ”gör så här” så blir det bra. Att vi formar ett nytt normativt system, och jag hänvisar till pågående diskussioner inom ramen för Tillitsdelegationens arbete, där sådana resonemang har lyfts i debatten. Men jag varnar för detta. *Litteraturgenomgången av den begränsade kunskap som finns visade att om något fungerar bra eller inte beror på kontexten och hur det implementerats (hur förändringsarbetet genomförts)*. Nästan vad som helst kan gå bra eller dåligt. Här har vi nu klon i det hela. Vi går tillbaka till att det finns två processer i alla hyggligt moderna organisationer: det värdeskapande och utvecklings- och förändringsarbetet.

Vi påminner oss om att ett problem som identifierats är att chefer och personal på olika nivåer inte förstått styrsystemen och varandras intentioner och arbete, det vill säga vi måste ta hänsyn till kommunikationsprocessen *i sig*. Ett annat identifierat problem är bristen på ”alignment”, att olika organisatoriska strukturer och processer inte är i linje med varandra. Ett exempel på att de inte är i linje med varandra är att de som utformat vissa uppföljningar inte förstått vilka effekter dessa får för andra parametrar (exempelvis att vi mäter och följer upp vissa resultat på sätt som gör att medarbetares arbete utarmas och att de tappat arbetslusten). Enligt min mening vore det värdefullt att:

- Identifiera betingelserna som ibland bidrar till framgång med NPM och ibland förhindrar framgång i den värdeskapande processen.
- Identifiera beståndsdelarna i utvecklings- och förändringsprocessen som ibland bidrar till och ibland förhindrar framgången i implementeringen av NPM (eller vilket produktionssystem som helst).
- Identifiera beståndsdelarna i kommunikationsprocessen som ibland hindrar och ibland främjar prestationen både i det värdeskapande arbetet och i utvecklings- och förändringsarbetet.

Jag menar att dessa tre olika processer och ”alignment” inom dessa, och mellan dessa är grundläggande för förståelsen av det som varit och för att gestalta det nya.

Lärdomar av NPM: Hinder och framgångsfaktorer för organisatoriskt utvecklingsarbete

Jag har gjort en hyggligt gedigen litteratursökning och börjar återigen med att sammanfatta kunskapsläget utifrån den mycket begränsade forskning som mig veterligt finns (se tabell 1). Det finns några få utländska studier (Pollitt, & Dan; 2011; Dan, 2015; Radnor, 2010) där betingelser (vad ska man göra) och påverkande mekanismer (hur ska man göra) har belysts. För att få en ordning i min redogörelse orienterar jag mig utifrån Burke & Litwin (1992) erkända modell för att beskriva en organisations prestation och hur den kan ökas (det finns förstås olika och snarlika modeller, men denna är använd sedan 90-talet och väl beprövad). Se bilaga 1 för modell och kort förklarande text. Jag sorterar grovt in den tidigare kunskapen om hindrande och underlättande faktorer i denna modell. Därefter belyser jag utvecklings- och förändringsarbetet och sist kommunikationsprocessen.

TABELL 1: Organisatoriska strukturer och processer som hindrar respektive främjar effekterna av NPM Satt i Burke & Litwins (1992) ramverk för att beskriva organisatorisk förändring

Dimensioner	Ingen framgång: Hinder	Framgång: Förutsättningar
External demands	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>
Mission and Strategy	Utforskat område, men stöd finns för: Oklar definition av förväntat resultat (mission). Målstyrning som strategi men inte tillräcklig kapacitet för att bryta ner och sätta mätbara mål.	Definition av individuella mål för att kunna vara ansvarig för resultat.
Leadership	Ledningen är otydlig i sitt stöd (commitment) till det nya och är inte på djupet engagerade eller "committade". Administrativa flaskhalsar. Dubbelt ledarskap. Redundant chefskap.	Ledningen är aktiv och ger synligt stöd till det nya och är drivande i implementeringen.
Organisational Culture	Medarbetarnas attityd är att förändringen handlar enbart om pengar och kostnadsminskning. Brist på identifikation med det nya.	Medarbetarna accepterar initiativen och känner sig som ägare.
Structure	Avsaknad av kapacitet (personal) i olika grupperingar.	Adekvata resurser för implementeringen med bland annat tillräckliga finansiella och personella resurser i olika grupperingar.
Systems	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>

Dimensioner	Ingen framgång: Hinder	Framgång: Förutsättningar
Management Practices	Avsaknad av en gemensam HR-strategi.	Kompetensmanagement och investering i human resources.
Work Unit Climate	Brist i förståelse av nyckelfenomen i det nya (vad är systemsyn, kundorientering och processflöden?)	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>
Task and Individual Skills	Avsaknad av kunskap, erfarenheter och kompetens för att driva och implementera det nya.	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>
Motivation	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>
Individual & Organisational Performance	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>	<i>Mig veterligt finns det ingen empirisk forskning.</i>

Tabell 1 visar, som redan sagts, först att jag inte kunnat finna så mycket systematisk empirisk forskning om hindrande faktorer och framgångsfaktorer i relation till "Individual and Organizational Performance". Jag reserverar mig för att en fullständig systematisk review över området inte gjorts. För det andra att jag inte kunnat finna någon forskning som belyst ett par av de aspekter som enligt tidigare forskning om organisatorisk effektivitet bör ingå i studiet av resultat och effektivitet. Det tredje är att jag inte kunnat finna någon forskning som ställt frågan hur graden av "alignment" påverkat utfallet. Detta är en avgörande fråga om vi ska förstå effekterna.

Vad vet vi om hur förändringsprocessen i sig påverkar utfallet? Tabell 2 nedan sammanfattar några viktiga aspekter.

TABELL 2: Förändringsprocessens påverkan på effekterna av NPM

Dimensioner	Ingen framgång: Hinder	Framgång: Förutsättningar
Förändrings-process	Nödvändig information om kontexten, situationen, problem och möjligheter och förändringsförloppet samlades inte in systematiskt, värderades inte och användes inte.	Organisationens förändringsberedskap (till exempel att vara realistisk vad gäller tidsramen för förändringar, att förklara NPM för personalen).
	Implementerings gap: Processen från idé till omsättning är oplanerad och skedde ad hoc.	Stegvis införande underlättade implementeringen.
	Förändringsprocessen fragmentiserades genom för många och oavslutade förändringsprojekt.	Implementeringen anpassades till befintliga kapacitets- och resursnivåer.
	Otydlig länk mellan förändringsaktiviteter och operativ verksamhet.	Positiva exempel av framgångsrik implementering gavs. Fokus på best practice.

Tabell 2 kan inte oväntat sammanfattas som att det är viktigt att arbeta enligt principerna för ett gott förändringsarbete när man tar sig för att genomföra små som stora förändringar. Allmänt visar forskningen om förändringsarbete att mycket faller med att kardinalfel 1 begås: man gör ingen ordentlig analys av orsakerna till det problem som ska lösas, utan man får en god idé om lösning på problemet och implementerar en lösning utan koppling till problemets orsaker. Ett exempel är när konsulter säljer in redan färdiga lösningar utan att man vet om just denna lösning svarar mot problemets orsaker, som förstås nästan alltid är flera och sammanvävda. I tabell 3 nedan sammanfattas vad jag kunnat finna om vad vi vet om hur kommunikationen av implementeringen och arbetet med NPM påverkat utfallet.

TABELL 3: Kommunikationens betydelse för effekterna av NPM

Dimensioner	Ingen framgång: Hinder	Framgång: Förutsättningar
Kommunikation	Allmän jargong används för att förklara motiv - mål - handlingar.	Klar och konkret kommunikation.
	Inga klara budskap om förbättringar.	Kommunikation till alla.
	Överförsiktighet med att delge information.	Spridning av berättelser om framgång. Transfer av kunskap inom och mellan olika organisatoriska enheter.

Tabell 3 sammanfattas bäst som ”inget nytt under solen”. Allt ovan om effekter och hindrande och främjande faktorer kan nu kokas ner till fyra viktiga områden och jag resonerar nedan ur psykologisk synvinkel kring dessa.

En psykologs reflektioner inför formandet av det nya

Det är många som har argumenterat att konsekvensen av NPM blir underminerad kvalitet, effektivitet och motivation samt minskad autonomi och arbetsglädje. Oavsett vad det beror har vi också fått kostnadsmedvetande, att resultatet av ett arbete ska följas upp, och styrning behövs. Det är inte illa. Med detta som utgångspunkt övergår jag nu till att resonera om vilka hinder som bör elimineras för att vi ska ha vad som inom psykologin kallas för meningsfulla arbeten som gör att medarbetare kan bidra till

- a) det värdeskapande arbetet och
- b) utvecklings- och förändringsarbete.

Mål och kontroll av resultat: Vad får det för konsekvenser för arbete och handlingsutrymme?

Burke & Litwin – modellen (1992) (bilaga) anger en rad organisatoriska strukturer och processer (se faktorerna 1–10 i modellen) som påverkar medarbetares motivation och drivkraft i det värdeskapande arbetet och i utvecklings- och förändringsarbete (se 11 i modellen). Det vill säga varje medarbetares prestation i det värdeskapande arbetet och vilja och förmåga att också gå utöver det givna och vara delaktig i skapandet av något nytt för att bidra till ”*Individual and Organisational Performance*” (faktor 12). En definition av kompetens är en individs potentiella *handlingsförmåga* i relation till en viss uppgift i en viss situation och i ett visst sammanhang. Det är att enligt egen eller andras uppfattning framgångsrikt kunna utföra ett visst arbete och att identifiera, utnyttja och om möjligt utvidga det tolkning-, handlings-, och värderingsutrymme som arbetet bjuder (Lantz & Friedrich, 2006). Kompetens är alltså direkt relaterat till frågan om hur stort handlingsutrymme arbetet *och organiseringen av arbetet bjuder* och till medarbetarens motivation och drivkraft.

Motivation är en drivkraft som påverkar vad vi gör, hur länge något görs och med vilken uthållighet aktiviteter genomförs. “At the broadest level, work motivation is a psychological process that influences how personal effort and resources are allocated to actions pertaining to work, including the direction, intensity, and persistence of these actions.” (Kanfer, Chen, & Pritchard, 2008, p. 5). Vi har alla en hel bukett av olika motiv som förklarar varför vi går till jobbet. Utöver det självklara med försörjning, finns övertygande bevis från psykologisk forskning om att vi motiveras av att kunna komma till vår rätt genom att använda olika färdigheter och kompetenser, att ha ett arbete som är viktigt för andra, ha uppgifter som rymmer en potential för lärande, kunna förstå hur den egna pusselbiten som man bidrar med genom arbete kommer in i ett större sammanhang, och inte minst känslan av att kunna åstadkomma ett gott resultat. I det följande diskuteras styrningens betydelse för arbetet som ska utföras i verksamheterna. I fokus är styrningens påverkan på handlingsutrymmet för medarbetarna (och chefer). Enkelt sagt ställs frågan ”vilka möjligheter erbjuder arbeten inom offentlig sektor medarbetare att göra ett bra jobb”. Handlingsutrymme är ett psykologiskt begrepp och dess utformning har stor betydelse för individernas motivation i och för arbetet. Om motivation/handlingsutrymme inte beaktas är det vanskligt att på ett effektivt sätt uppnå målen för den övergripande styrningen, som stipuleras i NPM eller vilket styrsystem som helst. Handlingsutrymme är viktigt för den värdeskapande delen i arbetet, och centralt för den utvecklingsinriktade delen (att vara aktiv, delaktig och drivande i förändrings- och utvecklingsarbete).

För att diskutera handlingsutrymmet i arbete (och därmed tillhörande kompetens) måste vi definiera arbetsuppgiften. Beskrivningen av arbetsuppgifter i offentlig verksamhet begränsas ofta kring vårduppgifter, undervisningsuppgifter, pedagogiska uppgifter och så vidare. Det är det självklara funktionsnära innehållet i arbetet som alltid finns. Allt annat blir ”merarbete”, med andemeningen att ”det ingår egentligen inte mitt jobb”. Men oberoende av styrningsmodellens utformning finns det alltid andra typer av arbetsuppgifter att utföra (och att leda, organisera och styra) för att medarbetaren ska vara en effektiv kugge i verksamhetshjulet. Har man fler än en uppgift måste man utföra uppgiften att prioritera med åtföljande krav på kompetens i prioritering. Förändringar, nyheter, och det okända vi kommer att möta kommer att påverka det funktionsnära arbetet och ställer krav på kompetens att hantera oväntade situationer före att de har inträffat (pro-aktivt). De flesta arbeten ställer krav på samordning, arbetsfördelning och samarbete med andra, det vill säga krav på generiska samarbetskompetenser. Organisationer har alltid någon form av kvalitetssystem/styrssystem och det är en arbetsuppgift att utföra kvalitetsarbete (som ibland kallas för resultatuppföljning). Vi har en uppgift att arbeta på ett sätt som tar hänsyn till miljökrav och en uppgift att organisera vårt arbete. Det finns alltså en hel bredd av uppgifter i varje medarbetares arbete som först måste uppmärksammas och först därefter kan vi ställa frågan om hur stort handlingsutrymmet är och vad som ska styras. Det är ju inte självklart att det är det funktionsnära arbetet som mår bäst av att styras, eller enbart detta, om vi ser till Burke & Litwins (1992) utfall ”Individual and Organizational performance”. Jag vill med detta poängtera att det finns mycket olika uppfattningar om vad arbete är och att detta får stora konsekvenser för principer om arbetets fördelning och samordning (arbetsorganisation), ledarskap, kompetensutveckling och möjligheten för individen att ha ett meningsfullt arbete.

Vi närmar oss nu arbetspsykologins kärna när det gäller att beskriva vad som är ett meningsfullt arbete. Vi kallar det ett fullständigt arbete (Vollständigkeit-Completeness): Ett fullständigt arbete består i uppgifter som följer hela kedjan att formulera mål för aktiviteten, planera aktiviteten, utföra aktiviteten, kontrollera resultatet av aktiviteten och en återkoppling på resultat och arbetsprocess; en sekventiell fullständighet. Människan är född meningsskapande och vi behöver förstå målet för att orientera oss i hur vi ska göra. Vi behöver se resultatet och bilda oss en uppfattning om hur det gick för att kunna göra bättre och annorlunda nästa gång. Ett fullständigt arbete är också ett arbete som ställer varierade krav på tankeförmåga. Varje uppgift kan utföras på olika sätt och de olika sätten ställer olika krav på mental reglering, det vill säga krav på tanke- och planeringsförmåga. Vi kallar det för en hierarkisk helhet och värderar arbetets potential för att vara ett meningsfullt arbete eller

väl utformat arbete efter om varje medarbetare har ett arbete som utmanar kognitiva processer, där arbetet rymmer problemlösning och där olika handlingsalternativ inte är givna, och där det finns ett utrymme att lära något man inte kunde innan. Lärande förutsätter kognitiva processer och lärande förutsätter ett kvalitativt språng mellan vad jag kan och vad jag måste lära för att lösa min uppgift. Detta är den teoretiska grunden för begreppet handlingsutrymme: de frihetsgrader arbetet bjuder i den sekventiella och hierarkiska helheten. Utan handlingsutrymme, ingen självreglering.

Vad har vi nu sagt? Om vi ska ge handlingsutrymme ska medarbetaren ha arbetsuppgifter som innebär att kunna vara med i att formulera mål för det egna arbetet och att kunna vara med i att kontrollera och återföra resultatet av kontrollen i det egna arbetet. Annars blir arbetet mer eller mindre meningslöst. Handlingsutrymme kan inte bara gälla det funktionsnära arbetet, utan det gäller alla de arbetsuppgifter som medarbetaren måste göra för att utföra sitt arbete i linje med omgivande kontext (det organisatoriska sammanhanget nära arbetets utförande). Brist på mening skapar brist på motivation och mänskligt sätt väl utformade arbeten förutsätter handlingsutrymme i hela den sekventiella kedjan. Den hierarkiska helheten förutsätter handlingsutrymme. Om det finns bara ett sätt att göra något och detta är föreskrivet finns det ingen anledning att tänka. Det gäller för det standardiserade arbetet, det rutiniserade arbetet, eller ett arbete som utförs enligt regler för best practice. Sådana uppgifter finns och de måste utföras. Andra aktiviteter/uppgifter som att vara med och kontrollera resultatet i syftet att kontrollen ska utgöra en feed-back ställer däremot högre krav på tankeprocesser. Det vill säga även enkla rutinarbeten kan ställa krav på kognition, men då inte i det funktionsnära arbetet (exempelvis att rätta en skrivning enligt en given skrivningsmall, eller att diska) utan i evalueringen av kontroll som är en källa till feed-back kring hela arbetsprocessen (mål – kontroll). Vad kan jag göra annorlunda nästa gång så att skrivningsresultaten blir bättre? Det finns en enormt stor möjlighet i att skapa handlingsutrymme om vi förstår vad arbete är (arbetsaktiviteter i det funktionsnära arbetet och de krav kontexten ställer på aktiviteternas utförande) och att alla dessa uppgifter ska täcka kedjan mål – planering – utförande – kontroll – feedback och variera i komplexitet. Meningsfulla uppgifter ger individen möjligheten att tänka ”jag gör så här därför att”. Varje medarbetare bör med olika frekvens möta uppgifter som ställer högre krav på kognition än vad denne först bemästrar. Att öka tilltro till förmåga är att bemästra svårare uppgifter än vad jag först trodde att jag kunde och lärande är en viktig del av det som skapar motivation.

Om jag orienterar mig utifrån arbetets mening, och arbetet utformat på ett sätt att det är meningsbärande, då *kan jag också göra rätt*. Jag har förstått vad det definierade målet är för min uppgift i relation till målet för andra nivåers

och funktioners uppgift och jag har i en inre kognitiv redefinitionsprocess gjort målet till mitt. Redefinitionsprocessen påverkas av mina motiv (varför jag går till jobbet) och den påverkas också av ett socialt samspel och reflektion tillsammans med andra, inkluderande alla intressenter till mitt arbetes resultat. När medarbetare inte lever upp till andras förväntningar, exempelvis spelar hårdrock i en dement persons rum under tiden man matar, kan det bero på att man inte förstått målet för aktiviteterna, funderat kring de egna motivens koppling till mål och handling, eller varit med att formulera målet för aktiviteterna. Detsamma gäller den administratör som endast rapporterar upp sammanställningar av resultat och inte ställer sig frågan vad målet för resultatuppföljningen var. Redefinitionsprocessen påverkas också av min reflektion kring kontroll av resultat och feed-back på process och resultat. Vad kan jag göra för att göra det bättre nästa gång. Vad behöver jag förändra. *Det betyder att utvecklings- och förändringsarbete gynnas av, eller rentav förutsätter, ett sekventiellt arbete och hierarkiskt fullständigt arbete.* Ingen meta-kognition är möjlig utan kognition och lärande förutsätter både och. De kognitiva processerna kan vara på olika nivåer av svårighetsgrad, men en medarbetare kan inte göra ett bra jobb (kompetent utförda uppgifter i både det värdeskapande och utvecklings- och förändringsarbetet) utan ett meningsfullt arbete vilket förutsätter handlingsutrymme.

Styrning är en vertikal process

Vad är då problemet i nuvarande styrning av offentliga verksamheter? Läsaren har säkert redan sett vissa beskrivna negativa effekter av NPM i relation till det ovan skrivna. Enligt Bentzen (2015) måste medarbetarna involveras i designen av kontrollen (som en del av styrningsfilosofin) för att den ska upplevas som meningsfull och därmed fungera på ett effektivt sätt. Kontrollbegreppet bör inte förväxlas med förtroende. Kontroll (om det leder till återkoppling) är viktig för att medarbetarna kan utveckla sina förhållningssätt på arbetsplatsen. Om medarbetarna förstår meningen med kontrollen kan man också få acceptans för en långtgående kontroll och den är en viktig källa för förståelse av arbetet och för redefintion av arbetet. Det är därför helt centralt att medarbetarna har en avgörande roll i designen av kontrollen. Om de som ska arbeta under kontrollen inte förstår meningen med den finns en uppenbar risk att motivationen dalar, tilliten undergrävs och det uppstår motstånd och tröghet i implementeringen av kontrollsystemet.

Idag har arbeten styckats upp så att målformulering och målstyrning inte är en del av varje medarbetares arbete. Den sekventiella helheten är ofullständig, och oftast baktung och rumphuggen. Att orientera sig självregulativt mot mål har ersatts av att chefer ska dra medarbetare mot mål som redan

är givna. Det är att skjuta sig i själv i foten om vi önskar drivkraft i förändringsarbete. Kontroll av resultat är en fantastisk källa till feed-back på process och resultat, men den är inte en del i medarbetarens sekventiella helhet, utan denna del i ett meningsfullt arbete utförs av någon annan, och feed-back är inte utformad så att den fyller en funktion för den som utfört det arbete som "kontrolleras". Vad som ska kontrolleras för att vara en del av meningsfull feed-back bestäms av någon annan, och det som kontrolleras rimmar ibland illa med det som vad målet för arbetet. Performance management är en vanskelig strategi om det inte är helt i linje med den sekventiella helheten för varje medarbetares arbete. Och det finns många medarbetare. Vi har reducerat möjligheterna till handlingsutrymme genom att inte ha förstått att all den kontroll och uppföljning vi kallar styrning och som vi har gjort som ett rör (och ibland flera stuprör) nerifrån och upp, *är en vertikal process. Det tål att tänkas på inför utformandet av det nya.*

I diskussionen om effekten av nya styrningsmodeller dras ofta slutsatsen att det finns mindre tid för det operativa arbetet, eftersom det krävs mera tid för dokumentation, möten och så vidare. Betraktat utifrån en mera allomfattande modell av arbetet (funktionsnära och kontextuella uppgifter) bör vi ge handlingsutrymme i att vara delaktig i mål- och planeringsfasen av arbetet. Där ger det sig vilka kringuppgifter som måste utföras och hur för att arbetet ska vara meningsfullt (vilket inbegriper att göra rätt i relation till mål och resultat). Då är det mycket möjligt att målet gör att vissa uppgifter prioriteras bort, (exempelvis att välja att ta bort vissa service-uppgifter till föräldrar i skolan) och att inte genomföra uppföljningar av arbetet som inte är viktiga för att kunna göra jobbet bättre (fylla i enkäter som belyser trygghet i skolan om det redan finns stöd för att otrygghet inte är ett problem). Handlingsutrymme handlar om bemyndigande, och en viktig uppföljning och feed-back är *hur genomtänkt* kedjan är "jag gör så här därför att". Denna sekventiella helhet bör ständigt vara i fokus, också i de icke-funktionsnära uppgifterna. Det förutsätter ledd reflektion och samsynsskapande processer i kollektiv. Det är något helt annat än uppföljning och mätning av resultatet; *det är en uppföljning och bedömning av hur välgrundad och förtroendeingivande denna rapporterade logik är.* Att följa upp rationalen för "jag gör så här" och inte bara resultatet. Vi är nu inne på den mycket intressanta frågan om hur handlingsutrymme är grunden för organisatoriskt lärande.

Handlingsutrymme och organisatoriskt lärande är basen för utvecklings- och förändringsarbete

Implementeringen av nya styrsystem i den offentliga verksamheten är en genomgripande förändringsprocess. Förändringsprocesser präglas av att kända tillvägagångssätt, processer, strukturer, ansvarsförhållanden och så vidare ifrågasätts, adapteras, ersätts med annat och så vidare. Det är dessa så kallade innehållsliga aspekter av förändringen som ofta står i centrum när man bedömer resultatet. Utöver det finns det processmässiga aspekter, det vill säga hur, vem, inom vilken tidsram, på vilket sätt (participativ eller top-down) förändringen har genomförts. I avsnittet om effekter slogs fast att hur förändringen har gjorts påverkar resultatet och att detta är en orsak till varför resultaten om effekter är disparata.

Styrningen av offentliga verksamheter befinner sig i en brytningsfas från NPM till EBP (Evidence Based Praktik). Evidensbaserad praxis handlar om att medvetet och systematiskt sträva efter att utföra arbetet enligt bästa tillgängliga kunskap. Implicit innebär det också att ständig sträva efter att utveckla och förbättra verksamheten, vilket också borde innebära att det finns förutsättningar för förändringsarbete på olika nivåer i organisationen. Det är den senare aspekten som har kommit i skymundan i NPM. Där har kortsiktiga (direkta) effekter av införande av NPM idéer stått i fokus. Resultatet av det värdeskapande arbetet har mestadels stått i centrum, på bekostnad av resultat av utvecklings- och förändringsarbetet som en separat process, men som är nödvändig för det värdeskapande. Att NPM i grunden bygger på långsiktig förändring. Att detta inte har beaktats i omdaning av offentlig verksamhet under de gångna decennier har inte förts fram av många kritiker. Det förklarar också delvis alla "kortsiktiga" reaktioner på påverkan av aktiviteter/processer, output och outcome. Upplevda förändringar i nutid uppfattas och bedöms ofta inte som små steg i en ständig pågående förändring utan tillmäts den betydelsen den har i stunden. Och återigen: vad som blev kan till del förklaras av hur förändringsarbetet drevs.

Den psykologiska frågan i detta sammanhang är vilka förutsättningar som arbetet och organiseringen av arbetet har för individuellt och kollektivt lärande som kan resultera i ett organisatoriskt lärande och innovation. Organisatoriskt lärande brukar beskrivas som en process där medarbetare intuitivt lär av sitt arbete och individuella erfarenheter/kunskaper/lärande ger input till kollektivt lärande. Under gynnsamma förhållanden delger medarbetare sina infallsvinklar och idéer till arbetskamrater/kollektivet. Olika idéer förstås, tolkas av andra och konstruktiva konflikter kring olika synsätt uppstår som kan leda till en integrering och samsynsskapande process där kollektivet så småningom har en bättre idé om hur något ska göras. Denna

idé kan institutionaliseras och bli en förändring i en process eller en struktur (Crossan et al., 1999).

Innan en förändring skett som syns i beteende kan vi inte tala om organisatoriskt lärande. Organisatoriskt lärande resulterar alltså i utvecklings- och förändringsarbete och är en process som bygger på en reciprok och iterativ process mellan mikro (individ) – meso (kollektiv/grupp/team/lag) – makro (struktur och process, (se Burke & Litwin, 1992, faktorerna 1–10). Man bör då komma ihåg att strukturen i en organisation påverkar allt. Den aspekt av strukturen som torde vara av störst intresse för att analysera dess ändamålsenlighet i detta sammanhang torde vara graden av integration mellan grupperingar och hur integrerande processer övervakas, eftersom detta påverkar möjligheten till distalt lärande. Att det måste finnas grupperingar och att sammansättningen av dessa kan se olika ut, och en hierarkisk ordning för att styra och övervaka så att organisationen når sina mål är inte problemet här. Exempelen på bristen på lärande och att medarbetare kan tvingas rapportera olika saker till olika funktioner, eller ibland samma sak på olika sätt till flera funktioner, det är ett strukturellt integreringsproblem och en brist i att identifiera vem som har som uppgift att se till att integrationen görs. Svaga integreringsmekanismer begränsar möjligheten för lärande inom och mellan grupperingar, utöver att det skapar onödigt arbete.

Vi har i redovisningen av handlingsutrymmets betydelse för individuellt lärande redan identifierat en av de viktigaste förutsättningarna, men det finns förstås en rad andra prediktorer för individuellt lärande som handlar om individuella skillnader i KSAO:s (KSAO=Knowledge, Skills, Abilities and Other characteristics), som begåvning, personlighet etc. En del kan vara intressant ur rekryterings- och ledningssynvinkel, men det mesta inte eftersom vi har en idé om att arbetsgivaren har rätt att ha synpunkter på vad vi gör, men inte hur vi är. Arbetsgivaren kan skapa förutsättningar för individuellt arbete genom ett väl utfört arbete, till reflektion kring arbetet för att stimulera redefinitionsprocessen på mikro-nivå. På meso-nivå har arbetsgivaren långt fler möjligheter.

Kollektivt lärande (meso-nivån) är ett väl utforskat område. Jag gjorde en snabb litteratursökning och fann snabbt 47 forskningsöversikter (metaanalyser och reviews) i tre databaser. Det leder här för långt att sammanfatta kunskapsläget, utan jag begränsar mig till att säga att kollektivt lärande är en samsynsskapande process. Den resulterar i en kollektivt delad förståelse av överordnade mål, arbete (se ovan), hur arbetet bör fördelas och utföras för att kunna samordnas, vilka resurser som finns tillgängliga, vilka som kan vad, och inte minst i en förståelse av de strategiska imperativen (team climate) som intressenter riktar mot kollektivet. Ett ”team climate for innovation” predicerar delaktighet i utvecklings- och förändringsarbete. Denna kognitiva

process påverkar hur gruppen/kollektivet utför arbetet – det vill säga det värdeskapande arbetet och proaktivitet i utvecklings- och förändringsarbetet.

Det uppkommer en intressant fråga: Hur kan vi skapa lärprocesser i alla medarbetares arbete, inkluderande alla de av oss som har så kallade ”enkla arbeten”? För alla standardiserade, rutiniserade eller best-practice-formade uppgifter? Ovan beskrevs att arbetet kan ha en vidare innebörd där ”kringuppgifter” få en ny betydelse i själva förändringsarbetet. I vår forskargrupp har vi kunnat visa att delaktighet i dessa kringuppgifter (cirka 5–10 % av den totala arbetstiden) har en signifikant och kausal effekt på gruppens delaktighet i utvecklings- och förändringsarbete. Effekten förklaras av att den samsynsskapande processen stimuleras av arbetets komplexitet, och att komplexiteten i kringuppgifterna är högre än i det funktionsnära arbetet. Vi har nu visat detta i några olika vetenskapliga studier genomförda inom industrin med LPS som produktionsmodell, och resultaten är också i linje med internationell forskning (Lantz & Brav, 2007; Lantz, 2011; Lantz, Hansen & Antoni, 2015; Lantz, Sjöberg & Friedrich, 2016). De funktionsnära och standardiserade arbetsuppgifterna utan handlingsutrymme har ingen effekt alls på samsynsskapande effekter och delaktighet i utvecklings- och förändringsarbete. Lärandepotentialen är lika med noll. Sorgligt nog visar pågående analyser att ledningens input är mycket svag när det gäller att främja det samsynsskapande arbetet. Vi har också visat att gruppens formande av standardiseringen av arbetet (formandet av best practice) som en del av den samsynsskapande processen påverkar gruppens delaktighet i utvecklings- och förändringsarbetet. Vi har fog för att säga att denna lärprocess på meso-nivå också påverkat makro-nivå och att den förutsätter ett förstått, använt och vidgat handlingsutrymme.

Participativ ansats för att dra fördel av medarbetares kunskap och erfarenhet av kontexten

Den lokala kontexten av stor betydelse vilken inverkan omsättningen av NPM-idéerna kommer att ha (Bovbjerg, 2011). Tidigare resultat om effekterna av styrningsformen har visat att dessa är kontext/situationsberoende, beroende på sektorns art och att påverkas av den förhandenvarande kompetens- och resursbrist vid införandet. Kännedom av lokala förhållanden är viktigt för att kunna anpassa processer, metoder, verktyg och så vidare vid implementeringen nya styrsystem. Den lokala kunskapen finns hos de som utför arbetet; första linjens chefer och personalen. Det krävs ett participativt angreppssätt för det ska vara möjligt att dra fördel av denna kunskap och erfarenhet. Det är en gammal skandinavisk tradition baserad på en demokratisk syn på villkoren för arbete, med idén om att inflytande och delaktighet

inte bara motiverar, det är också ett grundläggande värde som ska genomsyra kulturen enkelt definierad som ”så här gör vi hos oss”. Återigen alltså frågan om ”alignment”. En bärande idé var att den offentliga sektorn ska ta hänsyn till medborgarnas behov och rättigheter enligt demokratiska principer. Vad som görs inom en organisation ska präglas av denna idé, och genomsyra alla processer och strukturer. Inflytande ska vara ”mainstream” i alla göranden och inte utgöra en sidoprocess till huvudprocesserna. En del av detta har möjligen glömts bort när nya former för styrning skulle implementeras. På 70-talet var diskussionen om det goda arbetet (LO:s begrepp) och den participativa ansatsen en del av det som påverkade utformningen av många initiativ för att förbättra arbetsvillkoren. Jag var med och utvärderade effekterna av Arbetslivsfondens stora satsning på implementering av grupparbete på bred front på 80- och tidigt 90-tal. Vi kunde se hur villkoren inom vård, skola och omsorg förbättrades genom att medarbetarnas kunskap om sitt arbete och sin kontext från ett ”nerifrån och upp”- perspektiv påverkade arbetsvillkor och verksamheternas resultat (Friedrich & Lantz, 1995).

Kontextkunskapen kan genom en participativ ansats lyftas för att relateras till de överordnade mål som formuleras ”där uppe”. Vad betyder dessa övergripande mål satt i vårt sammanhang på medarbetarnivå? Och tvärtom på högre ledningsnivå: Vilken kunskap behöver vi från medarbetare för att formulera utmanande, precisa, tidsatta mål och mätbara mål allt enligt målsättningsteoriens utgångspunkter för att öka prestationen via motivationen?

Ledarskap och chefers handlingsutrymme

Det globala konceptet NPM har omsatts som till exempel ”new management” vilket haft inverkan på styrning, ledning, utformning och organisering av arbetet. I Sverige har denna managementidé införts i en kontext där medarbetares inflytande i och över arbetet historiskt har räknats som en positiv framgångsfaktor. NPM som koncept innebär, genom sin abstrakta formulering som ger tolkningsutrymme och dess betoning på ledarskap, att chefer har ett stort handlingsutrymme (se till exempel Johansson 2002).

Handlingsutrymmet kräver och möjliggör en lokal översättning av konceptet när det tas emot av aktörerna, men i många fall verkar det skett en implementering uppifrån och ner i hierarkin. Det vill säga återigen påverkar sättet att implementera vad som blir effekten. Med en ”uppifrån och ner”- ansats riskeras att management-koncept tas emot och implementeras av mottagarna utan att förändras och anpassas till den egna kontexten. Vi riskerar följarskap och reducerar ledarskap vilket var en av poängerna med NPM.

Införandet av koncept som new public management har påverkat centrala drag i den svenska ledarskapsmodellen såväl i den offentliga som i den privata

sektorn (Riestola, 2013). Maktdistansen (mellan medarbetare och ledarna) har ökat och införandet av nya funktioner (exempelvis genom beställar- och utförarorganisationer) har lett till att strukturen blivit mera komplex vilket ställer större krav på att kunna utöva kontroll vilket resulterar i en ökad hierarki. Genom att maktdistansen har ökat, har möjligheten till delaktighet påverkats.

Participativ medverkan ställer stora krav på ledningen i att översätta ibland storslaget formulerade övergripande verksamhetsmål (ett exempel: Vi ska bli Sveriges bästa skola) till begripliga arbetsmål för de anställda. Ledningen har att skapa klarhet i vad som är målen för verksamheten, målen för det arbete som ska göras på olika hierarkiska nivåer, och hur olika funktioners arbete i riktning mot delmål ska integreras för att nå överordnade mål. Genom en participativ ansats har de anställda möjlighet att involvera sig in denna process, men den ursprungliga måldefinitionen ägs av ledningen, och ledningen på olika hierarkiska nivåer måste förklara, leda översättningsprocessen och kommunicera målens innebörd för att dessa ska kunna bli individuella mål (och bidra till en sekventiell helhet) och kollektivt delade mål. Jag har tidigare poängterat vikten av att den samsynsskapande processen och behovet av ledda reflektionsprocesser. Den finns på alla nivåer och det är lika svårt för chefer som för medarbetare att formulera logiken i ”jag gör så här därför att”.

Jag menar att ett problem som finns när det gäller ledarskapets funktion i översättningsprocessen har att göra med hur chefer förstår sitt eget handlingsutrymme. Chefer förväntas tolka, utnyttja och om möjligt utvidga det handlingsutrymme som bjuds (se definitionen av kompetens tidigare), och då sker en förändring och lokal anpassning när managementkoncept sprids och tas emot av aktörerna som är involverade. För detta krävs många saker, bland annat reflekterande förmåga, fantasi, mod och en förståelse för att man inte kan leda om man inte har en egen uppfattning om i vilken riktning personalen ska gå och vart de ska komma. Alla dessa olika styrsystem och resultatuppföljningssystem som används inom kommunerna köptes in av någon och illa tänkta system (paradexemplen återfinns inom hemtjänsten) kanske inte ska skyllas på NPM utan på att någon tänkte fel. Någon annan blev förledd av säljarens argument om att uppföljning leder till avsevärd sänkning av sjuktal etc. Brister i ledarskap kan förstås också mot bakgrund av rekryteringsbasen och hur rekryteringen av chefer går till. Trots att vi inom psykologin sedan många årtionden vet vad som predicerar prestation och hur rekrytering ska gå till, fortsätter HR-avdelningar och chefer glatt med rekrytering som strider mot allt vi vet.

Vid konsultationer och i utredningsuppdrag har jag ofta noterat att första linjens chefers strategier är outvecklade och att de mål de beskriver för sitt arbete är desamma som verksamhetsmålen. De uppfattar sig som lika styrda

som medarbetarna. Deras engagemang och arbete i systematiskt utvecklingsarbete är litet på grund av att all tid åtgår till det operativa arbetet. Kan det vara en orsak till att så mycket av förändringsarbetet nu bedrivs av konsulter? Chefens uppgift är att skapa förutsättningar för, leda och utveckla verksamheten och inte enbart leva upp till efterfrågade måttal som accepteras utan att man vet vad de ska användas till, eller hur de kommer att återföras till verksamheten och användas där. Det kan vara bekvämt att vara styrd, men organisatoriskt lärande gynnas av kritiska röster som med goda argument ifrågasätter en rad av alla de goda idéer som stödfunktioner, och hierarkiskt överordnade funktioner kommer på. De behöver också lära. Lydnad har som bekant betydande avigsidor för organisatoriskt lärande. Det var idén med NPM – att komma ifrån regelstyrningen, men här har ett gammalt regelstyrningstänkande använts inom ett produktionssystem som bjuder långt fler frihetsgrader. Men handlingsutrymmet måste först hittas och förstås för att kunna fullt ut användas. Jag tror att detta är en viktig poäng inför utformningen av det som nu kallas ”att skapa tillit till styrningen”. Det är en olycklig språklig formulering, men det som avses är att styrningen ska vara baserad på tillit. Tilliten bygger på en god balans mellan handlingsutrymme/autonomi och styrning.

Slutord

Många av de problem vi finner inom offentlig sektor tillskrivs styrsystemen. Min mening är att det grundläggande problemet är hur de implementerats och att alltför mycket kraft ägnats åt styrningen *på bekostnad* av alla de processer och system som verkar för att öka individuell och organisatorisk prestation.

West's med forskargrupps (se exempelvis West, 2006) mycket omfattande, gediget utförda och longitudinella undersökningar om sjukvårdens organisation och effekter för individ och organisation visar att väl utformade HR-praktiker innefattande bland annat teamwork, engagerat ledarskap och en kultur av ”caring” som genomsyrar hela organisationen påverkar en rad utfall, inklusive måttal som patientdödlighet. Styrning är att ge riktning, men kraften i arbetet i styrningens riktning skapas av andra strukturer och processer. Basen är att det handlingsutrymme som bjuds på alla nivåer utnyttjas och om möjligt vidgas. Att det som görs inom denna frihet följs upp och kontrolleras, och där kontrollmekanismerna är i linje med det som är användbart för och nyttjas som återkoppling för de som kontrolleras.

”Så här gör vi hos oss”, det vill säga det som avses med kultur, måste vara *i linje* med organisationens yttersta mål och syfte. Att ge god omsorg till brukare inom hemtjänsten när arbetsgivaren inte visar omsorg om sin personal

duger inte. Det finns många exempel på tokigheter: ett sådant är när vikarier inom hemtjänsten får betala för sin jullunch.

Att utforma organisationer och styrsystem utan en participativ ansats är inte i linje med verksamheternas yttersta funktion, syfte och mål och demokratiska värderingar, och dessutom blir resultatet sämre.

Att skapa och upprätthålla balansen mellan å ena sidan handlingsutrymme som väl utnyttjat leder till drivkraft i det värdeskapande arbetet och i utvecklings- och förändringsarbetet, och å andra sidan kontroll och styrning är en central ledningsuppgift. *Först ut är cheferna som måste finna sitt eget handlingsutrymme.* Hur detta handlingsutrymme förstås och används idag är ett hinder som måste elimineras inför kommande genomgripande förändringar.

Genomgång av litteraturen har visat att det finns mycket litet systematisk empirisk forskning om effekterna av de nya styrningsformerna och new public management. Det har sina randiga skäl då sådan effektforskning knappast låter sig göras. En alternativ forskningsansats med avsikt att följa skeenden och samtidigt låta den pågående forskningen påverka skeendet skulle kunna bidra till verksamhetsutvecklingen. Det vill säga forskningen skulle kunna bidra till gestaltningen av det nya. Många sådana aktionsforsningsprojekt skulle senare kunna ligga till grund för senare systematisk utvärdering om effekter.

Litteraturförteckning

- Agerberg M (2014): NPM var en syndabock ingen hade hört talas om. *Läkartidningen* 2014. <http://www.lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2014/04/NPM-var-ensyndabock-ingen-hade-hort-talas-om/> (2016-10-27).
- Ahrenkiel, A., Nielsen, B. S., Schmidt, C., Sommer, F. M., & Warring, N. (2011). Faglighed og interessevaretagelse i velfærdsarbejde: med daginstitutioner som eksempel. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13 (1), 31–46.
- Ahrenkiel, A., Schmidt, C., Nielsen, B.S.; Sommer, F. & Warring, N. (2013). Unnoticed Professional Competence in Day Care Work. *Nordic journal of working life studies* 3/2. 79–95.
- Alvesson, M. & Spicer, A. (2016). The Stupidity Paradox. The Power and Pitfalls of Functional Stupidity at Work. Profile Books.
- Bejerot, E., Forsberg Kankunen, T. & Hasselbladh, H. (2015). Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 21/3, 23–41.
- Bentzen, T.Ø. (2015). Tillidsbaseret styrning og ledelse i offentlige organisationer – i springet fra ambition til praksis. Ph.d. – afhandling no. 0909-9174, Roskilde Universitet, Institut for Samfund og Globalisering. http://www.oao.dk/fileadmin/user_upload/tilid/Tillidsbaseret_styring_og_ledelse_i_offentlige_organisationer.pdf (2016-10-25).
- Björk, J & Peterson, C. (2015). Läkare ser både för och nackdelar med världens ekonomiska styrning. Enkätstudie ger fler nyanser – med avstamp i omdebatterad DN – artikelserie. *Läkartidningen*. <http://www.lakartidningen.se/EditorialFiles/CP/%5BDFCP%5D/DFCP.pdf> (2016-10-25).
- Borg, H. & Gudmundsson, K. (2015). Risken med nidbild av New Public Management. *Dagens Samhälle*. <http://www.dagensamhalle.se/debatt/risken-med-nidbild-av-new-public-management-17689> (2016-10-25).
- Bovbjerg, K.M. (Ed.) (2011). Motivation og Mismod. Effektivisering og stress på danske offentlige arbejdspladser. Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Bringselius, L. (2015). New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta. *Organisation & Samhälle*. 01/2015.
- Bringselius, L. (2015). Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM. DN Debatt. 2015-06-20. <http://www.dn.se/debatt/sverige-behoover-en-mer-nyanserad-debatt-om-npm/> (2016-10-25).
- Burke, W. & Litwin, G. (1992). A Causal Model of Organisation Performance and Change. *Journal of Management*, 18/3. 523–545.

- Eklund, J. (2000). Arbetsmiljö och lärande i Lean och kvalitetsutveckling. I Kock, H. (Ed.): *Lärande i arbetslivet: möjligheter och utmaningar*. 52-64. Linköping University Electronic Press. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-110863> (2016-10-25).
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2008). Transcending New Public Management – the Increasing Complexity of Balancing Control and Autonomy. http://www.umac.mo/fss/pa/3rd_conference/doc/all%20paper/English%20paper/1panelA/Tom%20Christensen.pdf (2016-10-25).
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007). Introduction – theoretical approach and research questions. In T.Christensen & P.Læg Reid (ed.), *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- M. Crossan, M., Lane, H.W. & White, R.E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24. 522–537.
- Dan, S. (2015). The New Public Management is not that Bad after all: Evidence from Estonia, Hungary and Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 44 E, 57–73.
- Dan, S. & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review* 17/9, 1305–1332.
- Elias, S. (2016). Value Confusion: The Problem of Lean in Public Services. <http://www.leancompetency.org/lcs-articles/value-confusion-problem-lean-public-services/> (2016-10-25).
- Fagerlind Ståhl, A.-C. & Ekberg, K. (2016). Konsekvenser av lean produktion för arbetsmiljö och hälsa. Kunskaps sammanställning 2016:5. Arbetsmiljöverket.
- Forsberg Kankkunen, T., Bejerot, E., Björk, L. & Härenstam, A. (2014). New Public Management i kommunal praktik. En studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg. ISM-rapport 15.
- Friedrich, P. & Lantz, A. (1995). Grupparbete, motorn i förändringsarbete? Eller... resultat av förändringsförsöken inom skola, vård och omsorg. Stockholm, Arbetslivsfonden.
- Hall, P. (2011). Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning. Liber.
- Hansen, N. (2014). Arbetsvillkor i privat och offentlig sjukvård. Implikationer för personalens attityder och hälsa. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Psykologiska institutionen. <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:710098/FULLTEXT02.pdf> (2016-10-25).

- Hasselbladh, H., Bejerot, E. & Gustafsson, R. Å. (2008). Beyond new public management – institutional transformation in the Swedish health care. Lund: Academia Adacta.
- Hedström, L. (2005). Ett steg framåt och två bakåt? En fallstudie om förändring inom offentlig förvaltning. D-uppsats. Statsvetenskap. Karlstads Universitet. <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:5764/FULLTEXT01.pdf> (2016-10-26).
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organisations and Society*, 20 (2–3), 93–109.
- Johansson, R. (2002). Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, K., Denvall, V. & Vedung, E. (2015). After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(2), 69–88.
- Kanfer, R., Chen, G., & Pritchard, R. D. (Eds.) (2008). Work motivation: Past, present, and future. New York: Taylor and Francis Group.
- Kamp, A. (2016). Welfare Professions in Transition. *Nordic Journal of Working Life Studies* 6/5, 1–6.
- Kamp, A. & Hvid, H. (2012). Elderly Care in Transition: Management, Meaning and Identity at Work. A Scandinavian Perspective. Copenhagen Business School Press, 2012.
- Kamp, A., Hohnen, P., Hvid, H. & Scheller V.K. (2013) NEW PUBLIC MANAGEMENT – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet. Skriftserie for CAF, Center For Arbejdslivsforskning Nr. 3, Roskilde Universitet.
- Kamp, A., Klemsdal, L. & Gonäs, L. (2013). Working in the Public Sector. Introduction to the Thematic Issue. *Nordic Journal of Working Life Studies* 3/2, 1–8.
- Kommittédirektiv 2016:51. Tillit i styrningen. <http://www.regeringen.se/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651> (2016-10-26).
- Lantz, A. (2011). Teamwork on the line can pay off down the line. *Journal of Workplace Learning* 23/2, 75–96.
- Lantz, A. (2014). Utvecklingsprojekt 'Effektiv och attraktiv hemtjänst'. Arbetsrapport. Lantz, A. (2016). Utvärdering av utvecklingsprojektet 'Intern Insyn i Grundskola'. Arbetsrapport.
- Lantz, A., & Brav, A. (2007). Job design for learning in work groups. *Journal of workplace learning*, 19/5. 269–285.

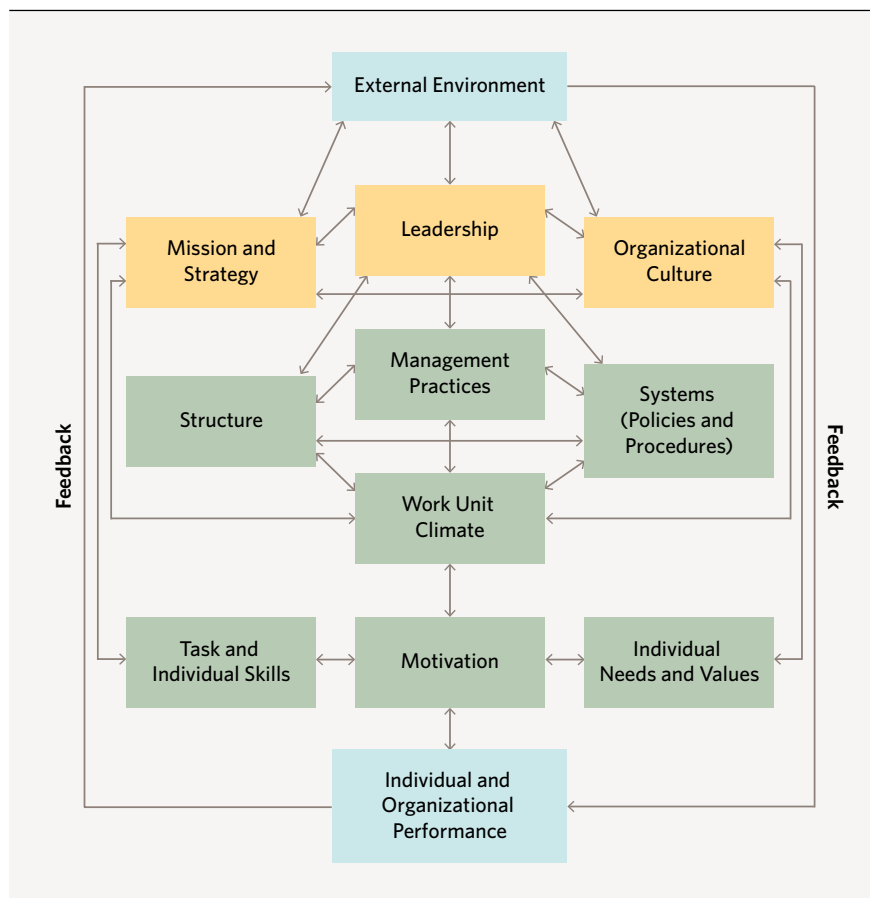
- Lantz, A. & Friedrich, P. (2014, 2016). Analys av arbetet inom verksamheter med barn/ungdomar med funktionsnedsättning (LSS). Arbetsrapport.
- Lantz, A., Hansen, N., & Antoni, C. (2015). Participative work design in lean production: A strategy for dissolving the paradox between standardized work and team proactivity by stimulating team learning? *Journal of Workplace Learning, 27*, 19–33.
- Lantz, A., & Friedrich, P. (2006). Kvalitet i vägledning och coaching. Lund, Studentlitteratur
- Lantz, A., Friedrich, P., Sjöberg, A., & Friedrich, P. (2016). Leaned teamwork fattens workplace innovation: The relationship between task complexity, team learning and team proactivity. *European Journal of Work and Organizational Psychology, 25/4*, 561–569.
- Locke, A.E., Latham, G.P. (1991). Theory of Goal Setting and Task Performance. *The Academy of Management Review 16/2*, 480–483.
- Liljegren, A., Dellgran, P., & Höjer, S. (2008). The heroine and the capitalist: The professions debate about privatization in Swedish social work. *European Journal of Social Work, 11(3)*, 195–208.
- Lorentzi, U. (2015). Styrning för välfärdsproffs – En rapport om välfärden efter new public management. Kommunal. https://www.kommunal.se/sites/kommunal.se/files/styrning_for_valfardsproffs.pdf (2016-10-25).
- Målvqvist, I., Åborg, C. & Forsman, M. (2011). Styrformer och arbetsförhållanden inom vård och omsorg – en kunskapssammanställning om New Public Management.
- Karolinska Institutets folkhälsoakademi 2011:11. Karolinska Institutet.
- Noordhoek, M. (2013). Municipal benchmarking: organisational learning and network performance in the public sector. Aston University. <http://eprints.aston.ac.uk/19540/1/Studentthesis-2013.pdf> (2016-10-25).
- Pollitt, C. (2013). What do we know about public Management Reform? Concepts, Models and some approximate Guidelines. Conference paper "TOWARDS A COMPREHENSIVE REFORM OF PUBLIC GOVERNANCE", Lisbon, 28-30 January 2013. https://www.bportugal.pt/pt-pt/obancoeuro-sistema/eventos/documents/pollitt_paper.pdf (2016-10-25).
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). Public management reform. A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., van Thiel, S. & Homburg, V. (2007). New Public Management in Europé. *Management Online Review*.
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The Impacts of the New Public Management in Europé: A Meta-Analysis. Cocops Work Package 1. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WPL_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf / (2016-10-25).

- Radnor, Z. (2010). Lean in the Public Sector: What, What, What? AIM Management Practice Fellow Warwick Business School. https://www.google.se/search?q=narriers+and+issues+o+lean+approach+in+public+se+vices&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=vIMUWPb-N8Gq8wfQjIGYDQ
- Radnor, Z. (2010). Transferring Lean into Government. *Journal of Manufacturing Technology Management*. Vol.21/3, 411–428.
- Radnor, Z. & Boaden, R. (2008). Editorial: Lean in Public Services—Panacea or Paradox? *Public Money & Management* 28/1. 3–7. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2008.00610.x> (2016-10-25).
- Riestola, P. (2013). Chef i en högpresterande kultur – implementering av ett globalt managementkoncept i lokala organisationskulturella kontexter. Doktorsavhandling. Högskolan i Borås, Institutionen för Pedagogik. <http://hb.diva-portal.org/smash/get/diva2:877054/FULLTEXT01.pdf> (2016-10-30).
- Scharitzer, D., Sonnek, A. & Korunka, C. (2002). New Public Management: Die Mitarbeiter- Kunden- Schnittstelle. WU Jahrestagung 2002. <http://epub.wu.ac.at/796/1/document.pdf> (2016-10-25).
- Selberg, R. (2013): Nursing in Times of Neoliberal Change: An Ethnographic Study of Nurses' Experiences of Work Intensification. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 3/2. 9–15.
- Sidiropoulou, D. & Giannaki, T. (2014). Den svenska ledarskapsmodellen – förändringen efter införandet av New Public Management. Södertörns Högskola. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:749710/FULLTEXT01.pdf> (2016-10-29).
- Statskontoret (2016). Forskning i praktiken. Om praxisrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer. http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-26_forskning.pdf (2016-10-25).
- Sverke, M, Falkenberg, H., Kecklund, G., Magnusson Hanson, L. & Lindfors, P. (2016). Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall. Kunskapssammanställning 2016:2. Arbetsmiljöverket.
- Szebehely, M., & Trydegård, G. B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition. *Health & Social Care in the Community*, 20(3), 300–309.
- Thunman, E. (2013). Inauthenticity at Work: Moral Conflicts in Market-oriented Welfare Organizations. *Nordic journal of working life studies* 3/2. 37–57.

- Wendleby, M. (2016). Lean är inte lika med New Public Management. <https://wendlebycreativelean.com/2016/05/23/lean-ar-inte-lika-med-new-public-management/> (2016-10-25).
- West, M. (2006). Reducing patient mortality in hospitals: the role of human resource management. *Journal of Organizational Behavior* 27/7. 983–1002.
- Witterblad, M. (2015). Så får vi mera välfärd för pengarna. Konkurrens, styrning och en effektiv resursanvändning. *Samhällsekonomisk analys*, september, 2015. Svenskt Näringsliv.
- Øgård, M. (2000). New public management – markedet som redningsplanke? I: Baldersheim, H. & Rose, L. E. (Red), *Det kommunale laboratorium*, 27–52. Fagbokforlaget, Bergen.
- Østergaard Andersen, P., Hjort, K. & Kaarsberg Schmidt, L. S. (2008): Dokumentation og evaluering mellem forvaltning og pædagogik. Afdelingen for Pædagogik Institut for Medier, Erkendelse og Formidling Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet.

Burke & Litwin's modell

FIGUR 2. Burke & Litwin's modell



Burke & Litwin, 'A Causal Model of Organisation Performance and Change', Journal of Management, Vol 18, No 3 (1992), pp 523-545.

Dimensions of Model Key Questions

1. External Environment

What are the key external drivers? How are these likely to impact on the organisation? Does the organisation recognise these?

2. Mission and Strategy

What do top management see as the organisation's mission and strategy? Is there a clear vision and mission statement? What are employees' perceptions of these?

3. Leadership

Who provides overall direction for the organisation? Who are the role models? What is the style of leadership? What are the perspectives of employees?

4. Organisational Culture

What are the overt and covert rules, values, customs and principles that guide organisational behaviour?

5. Structure

How are functions and people arranged in specific areas and levels of responsibility? What are the key decision-making, communication and control relationships?

6. Systems

What are the organisation's policies and procedures, including systems for reward and performance appraisal, management information, HR and resource planning, etc?

7. Management Practices

How do managers use human and material resources to carry out the organisation's strategy? What is their style of management and how do they relate to subordinates?

8. Work Unit Climate

What are the collective impressions, expectations and feelings of staff? What is the nature of relationship with work unit colleagues and those in other work units?

9. Task and Individual Skills

What are the task requirements and individual skills/abilities/knowledge needed for task effectiveness? How appropriate is the organisation's "job-person" match?

10. Individual Needs and Values

What do staff value in their work? What are the psychological factors that would enrich their jobs and increase job satisfaction?

11. Motivation

Do staff feel motivated to take the action necessary to achieve the organisation's strategy? Of factors 1-10, which seem to be impacting most on motivation?

12. Individual and Organisational Performance

What is the level of performance in terms of productivity, customer satisfaction, quality, etc? Which factors are critical for motivation and therefore performance?

Debatt pågår!

NPM OCH TILLIT - OM HANDLINGSUTRYMMETS PSYKOLOGISKA INNEBÖRD OCH BETYDELSE

SKL tillsatte 2015 *Programberedningen för styrning av offentligt finansierad verksamhet* som fick i uppdrag att under cirka två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet.

Den här rapporten är författad av Annika Lantz, professor i psykologi, vid Stockholms universitet. Rapporten ska ses som ett inspirerande bidrag till det inledande avsnittet i programberedningens slutrapport.

ISBN 978-91-7585-587-5

Ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | www.skl.se



Sveriges
Kommuner
och Landsting