

Mistra Urban Futures Papers  
2015:5

# Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer

En litteraturstudie om  
Public Value, Public Value Management  
New Public Service & New Public Governance



Foto: Maria Nobel

Birgitta Guevara

MISTRA  
**URBAN  
FUTURES** 

# En litteraturstudie framtagen inom projekt KAIROS

## Kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer

Corresponding author: Birgitta Guevara

© Mistra Urban Futures, 2015

Denna litteraturstudie är framtaget inom KAIROS, som är ett samverkansprojekt där praktiker och forskare från Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen arbetar med att ta fram kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Syftet med litteraturstudien är att utgöra ett underlag för diskussioner, både inom KAIROS och mellan KAIROS och andra aktörer, om styrningen av den offentliga förvaltningen och hur den styrningen bäst kan utformas för att öka möjligheterna att arbeta för städer som är rättvisa och socialt hållbara.

Syftet med samtliga underlag och delrapporter som tas fram inom KAIROS är att få till stånd en bred diskussion och medverka kring olika frågeställningar. Målet är att den slutrapport som tas fram är så väl förankrad och konkret som möjligt. De slutsatser som redovisas i denna litteraturstudie kan inte läsas som att de i sin helhet kommer att redovisas i KAIROS slutrapport. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga delrapporter och underlag samt dialog med olika aktörer, att styra innehållet.

Projekt KAIROS är en del av Mistra Urban Futures som är ett internationellt centrum för hållbar stadsutveckling där kunskap utvecklas i nära samverkan mellan teoretisk och erfarenhetsbaserad kunskap. Centrumet har fyra regionala plattformar i Göteborg, Kapstaden, Kisumu och Manchester. Mistra Urban Futures finansieras av forskningsstiftelsen Mistra och Sida, tillsammans med ett konsortium bestående av: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Göteborgs stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansierar på de olika lokala plattformarna.

Jag vill tacka projektmedlemmarna i Kairos – Hans Abrahamsson, Sanna Ismo, Gabriella Olofsson, Lars Paulsson, Jesper Svensson, Åsa Lorentzi och Malin Widehammar - för att fortlöpande ha gett goda råd och synpunkter på hur kunskapsunderlaget skulle kunna förbättras. Jag vill också tacka min kollega på Länsstyrelsen i Västra Götalands län Jakob Lindahl för värdefulla synpunkter. Jag vill dessutom speciellt tacka Stig Montin professor på Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet samt Anna-Karin Berglund på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för deras påpekanden och förslag till tillrättalägganden. Jag har försökt att ta till mig och åtgärda de flesta av den kritiska läsekretsens kommentarer. Återstående brister och eventuella felaktigheter är endast mitt eget ansvar.

# Summary

The aim of the research project KAIROS is to contribute to knowledge about and approaches to fair and socially sustainable cities. During the two years that the project has lasted, the link between the way that public administration is governed and the possibilities to work for fair and sustainable cities has become clear. The increase in wicked issues in combination with the challenge of defining what is socially sustainable, and the difficulty of accountability in network societies have created a need for alternative ways to govern the public sector. *The aim of this literature review is to describe some alternative models for governance that has developed to suit network societies undergoing rapid change. The aim is also to highlight some of the aspects in these models that are particularly interesting for KAIROS in our efforts to contribute to knowledge about and approaches to fair and socially sustainable cities.*

The first chapter in this study is an introductory summary. The next chapter describes traditional public administration, New Public Management and New Political Governance. In the following chapters the theory of public value and the three alternative models of governance: Public Value Management, New Public Service and New Public Governance are described. The final chapter summarizes the conclusions to be drawn by KAIROS regarding the possibility of creating fair and socially sustainable cities.

## **Public Value Management, New Public Service and New Public Governance**

An important element in these alternative models for governance is the basic assumption that those who live in a society should be involved in the governance of public affairs. Other essential elements are the importance to make use of the professionalism that exists among employees in the public sector and the importance of asking new and better questions when monitoring and evaluating the overall objectives in the public sector. Public value is a central concept. The concept can be described as collectively defined preferences for what is of lasting value in a society. In many ways within the models a distinct difference is made between the sum of satisfied customers and a defined collective public value. Furthermore, an assessment is made that the residents of a community, as well as employees in the public sector, can and will act outside their own sphere of interest.

## **Conclusions**

The conclusions of this literature review in connection to KAIROS's aim to work for fair and socially sustainable cities is that creating a socially sustainable society requires a new model for governance of leading the public sector. It should be based on the assumption that those who live in a society should be involved in the governance of public affairs. It requires increased popular participation between elections and increased co-creation between the public sector and civil society. It also requires a better use of the professionalism and commitment among employees in the public sector. Moreover, a new view on which questions should be asked in the management and evaluation of the public sector is needed. These aspects in turn require a more co-creative leadership.

# Innehållsförteckning

<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>Innehållsförteckning</b>	<b>4</b>
<b>Inledande sammanfattning- Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta</b>	<b>6</b>
Samhällsnytta	6
Public Value Management	7
New Public Service	8
New Public Governance	8
Intressanta aspekter vid styrning för rättvisa och social hållbarhet	9
Upplägg och slutsatser	9
<b>1 Offentlig förvaltning historiskt</b>	<b>11</b>
Traditionell offentlig förvaltning	11
New Public Management	12
New Political Governance	13
Kritik mot New Public Management	15
<b>2 Samhällsnytta (Public Value)</b>	<b>17</b>
<i>Creating Public Value, Strategic Management in Government</i> (1995) by Mark Moore	17
Den strategiska triangeln	19
Strategier för legitimitet externt	20
Strategier för legitimitet internt	22
<b>3 Att fastställa samhällsnyttan</b>	<b>24</b>
Att definiera och utvärdera samhällsnyttan	24
Ett styrkort för styrning och utvärdering av samhällsnyttan	25
<b>4 Public Value Management</b>	<b>29</b>
En ny form för samhällsstyrning	29
Användningsområden	32
Kritik mot Public Value och Public Value Management	33
Ledning och styrning utifrån samhällsnytta	35
En utmaning eller en utveckling av New Public Management och nyliberala teorier?	35
<b>5 New Public Service</b>	<b>37</b>
<i>The New Public Service, Serving Not Steering</i> (2011) by Janet and Robert Denhardt	37
Fyra grundläggande teorier inom New Public Service	38
Sju praktiska grunder inom New Public Service	40
<b>6 New Public Governance</b>	<b>43</b>
<i>The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance</i> (red) Stephen Osborne	43
Nya utmaningar kräver nya frågor	46
<b>7 Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer</b>	<b>49</b>
Alternativa styrmodeller – skillnader och likheter	49

Olika styrningsformer - olika tidsepoker	50
Intressanta aspekter vid styrning för rättvisa och social hållbarhet	50
Styrning för rättvisa och social hållbarhet	54
<b>Källförteckning</b>	<b>56</b>
<b>Tabell och figurförteckning</b>	
Figur 1 Mark Moores strategiska triangel	19
Figur 2 En vidareutveckling av Mark Moores strategiska triangel	25
Figur 3 Mark Moores styrkort för att mäta samhällsnytta	28
Tabell 1 Olika styrmodeller, jämförelse 1	30
Tabell 2 Olika styrmodeller, jämförelse 2	31
Tabell 3 Olika styrmodeller, jämförelse 3	32
Tabell 4 Olika styrmodeller, jämförelse 4	42
Tabell 5 Olika styrmodeller, jämförelse 5	45

# Inledande sammanfattning– Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta

Den pågående samhällsomdaningen, präglad av globalisering, migration och urbanisering, innebär att antalet komplexa samhällsproblem<sup>1</sup> ökat. Vi rör oss från den så kallade Westfaliska ordningen, där nationalstaten var den dominerande aktören, mot en Post-Westfalisk ordning präglad av flernivåstyrning, nätverksstyrning, partnerskap och nya maktstrukturer.<sup>2</sup> (Abrahamsson et.al. 2013) Under den Westfaliska ordningen, som utmärktes av en hierarkisk styrning och ett hierarkiskt ansvarsutkrävande, var det enklare att avgöra vad som var rättvist och socialt hållbart, hur det skulle uppnås och var ansvaret för utvecklingen kunde utkrävas. I den Post-Westfaliska eran har det blivit svårare att avgöra vem som bär ansvaret för samhällsutvecklingen men också att avgöra vad som är rättvist och socialt hållbart.

Sammantaget innebär ökningen av antalet komplexa problem som behöver hanteras i kombination med utmaningen att definiera vad som krävs för att samhällen ska vara socialt hållbara och svårigheten att utkräva ansvar för samhällsutvecklingen att behovet av alternativa sätt att styra offentlig sektor ökat. Särskilt stort är behovet mot bakgrund av den nuvarande styrmodellen, New Public Management (NPM) och dess fokus på kostnadseffektivitet, målstyrning med fokus på det kvantitativt mätbara och synen på medborgarna som kunder. *Syftet med den här litteraturstudien är att beskriva några av de alternativa styrningsformer som utvecklats för att passa nätverkssamhällen i snabb förändring. Syftet är också att belysa några aspekter inom dessa styrningsformer som är särskilt intressanta för KAIROS i vår strävan att bidra till kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer.* På det sättet vill denna litteraturstudie bidra till ett fortsatt samtal om hur samhällsstyrningen kan omformas för att bättre stödja en rättvis och hållbar samhällsutveckling.

De alternativa styrningsformer som är aktuella i den här studien är teorin om samhällsnytta samt styrmodellerna Public Value Management, New Public Service och New Public Governance. Samtliga modeller är utvecklade i andra politiska kontexter än den svenska. I Sverige har vi exempelvis en tradition av samarbete mellan staten och intresseorganisationer och de statliga myndigheterna är mer självständiga än i många andra länder. I Sverige finns dock ingen tradition av att konstruera modeller för styrning inom förvaltnings- och organisationsforskningen. För inspiration har vi inom KAIROS därför tittat på modeller konstruerade utifrån andra politiska system trots att kontexten i viss utsträckning skiljer sig från den svenska.

## SAMHÄLLSNYTTA

En grundpremiss inom forskning om samhällsnytta är att människor inte bara har intressen utan också grundläggande behov och rättigheter. En annan utgångspunkt är att vi

---

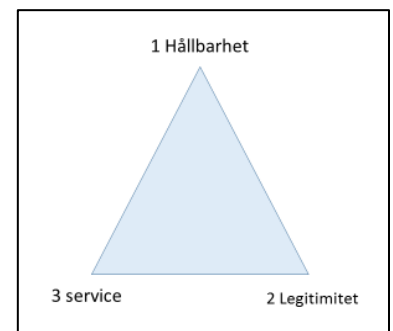
<sup>1</sup> Komplexa samhällsfrågor är svårösta samhällsfrågor som kännetecknas av att det inte finns några linjära och självklara orsak-verkan-samband. De är kontextuella och ofta unika, samtidigt som de är under ständig förändring. Orsaker och samband förgrenar sig i olika riktningar och hänger ihop med andra komplexa orsaker och samband. Denna typ av frågor går därför inte att dela upp i avgränsade områden, sektorer eller avdelningar. De kännetecknas också av låg generaliserbarhet. (Abrahamsson 2015 b samt Jordan och Andersson 2010)

<sup>2</sup> Flernivåstyrning och nätverksstyrning handlar om att politiken formas mer i samverkan inom olika nätverk mellan representanter på olika nivåer från global, europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Det handlar också om att fler aktörer, som företag, lobbyister och representanter från civilsamhället är involverade både i framtagandet av politiska förslag och i genomförandet av politiken. Ett problem inom nätverksstyrning är att makten blir mer otydlig och att det politiska ansvarsutkrävandet blir svårare.

människor inte bara har individuella, utan också kollektiva mål för det samhälle vi vill ha och kan se utanför den egna intressesfären. Begreppet samhällsnytta inkluderar dessutom ett tidsperspektiv som omfattar inte bara nuvarande politisk vilja utan också hänsyn till kommande generationers behov. En annan grundpremiss inom begreppet samhällsnytta är vikten av legitimitet och medskapande. För att uppnå den legitimitet som krävs i arbetet med samhällsnytta måste vad som är av nytta för samhället definieras inte bara genom resultat utan också genom rättvist genomförda processer som genererar förtroende. Samhällsnytta handlar med andra ord om *kollektivt definierade preferenser för vad som är av långsiktigt värde i ett samhälle*.

Inom teorin om samhällsnytta och styrmodellen PVM har en organisationsstrategi - en strategisk triangel - tagits fram som är anpassad till behovet att definiera vad som är eftersträvansvärt utifrån samhällsnytta och samtidigt möjligt att genomföra. Att använda triangeln innebär att dess tre hörn behöver balanseras i samhällsstyrningen. Inom KAIROS har vi anpassat *samhällsnyttans strategiska triangel* till en svensk kontext som innefattar:

- 1) **Hållbarhet**, det vill säga hänsyn till övergripande långsiktiga ambitioner och mål, som exempelvis folkhälsa, säkerhet och rättvisa.
- 2) **Legitimitet**, det vill säga invånarnas tillit och förtroende för politiken och förvaltningen.
- 3) **Service eller kundnytta**, det vill säga förmågan att producera och leverera kvalitativa tjänster och produkter värda sitt pris på ett rättvist sätt och med ett gott bemötande.



#### PUBLIC VALUE MANAGEMENT

Mark Moore initierade diskussionen om public value - det som i denna studie översätts med samhällsnytta - genom boken, *Creating Public Value, Strategic Management in Government* från 1995. Syftet med boken var att presentera en strukturerad, praktisk vägledning för chefer inom offentlig sektor som strävar efter att producera en ökad samhällsnytta. Moores teori innefattar en filosofi om vad medborgarna bör kunna förvänta sig av offentlig sektor och ett diagnostiskt ramverk för arbetet med samhällsnytta - den strategiska triangeln. Moore betonar att medborgarna inte är kunder i förhållande till det offentliga utan snarare ägare. Hans beskrivningar av arbetet för samhällsnytta inom offentlig sektor hämtar inspiration från det privata näringslivet, exempelvis jämförs medborgarnas roll i förhållande till det offentliga med aktieägarnas roll i ett företag. Moore betonar de högsta ledarnas roll - vare sig de är politiskt valda eller tjänstepersoner - för att driva arbetet för samhällsnytta.

Sedan Moore introducerade sin teori om samhällsnytta har en hel del skrivits om begreppet. En del betonar behovet av att reformera offentlig sektor, andra strävar efter att definiera begreppet samhällsnytta och mäta resultatet av dess användning. Bland de som vidareutvecklat diskussionen om ”public value” finns de som sett dess potential för en ny styrmodell inom offentlig sektor - Public Value Management (PVM). Inom PVM betonas invånardialog, nätverksstyrning, utvärderingssystem som involverar medborgarna samt en blandning av utförare inom offentlig service. Synen på medarbetarna inom offentlig sektor är att de i första hand motiveras av att bidra till samhällsnyttan och ge en god service. Ledarrollen bedöms bli både svårare och mer komplex inom PVM. Ledaregenskaper som bedöms som värdefulla är exempelvis tolerans för osäkerhet, självdistans och erkännande av att chefer aldrig kan ha all kunskap.

Styrmodellen PVM är den som fått mest uppmärksamhet i Sverige. Det är också den som tar mest plats i denna litteraturstudie och den enda där kritiken mot den utvecklats. Den starkaste kritiken mot PVM i den här studien är att den, tvärtemot dess intentioner, riskerar att befästa nyliberalismen. Det beror, enligt kritikerna, dels på att sökandet efter samhällsnytta inte utmanar den ekonomiska logiken inom nyliberalismen och dels på att fundamentala frågor om makt och konflikt ignoreras.

#### NEW PUBLIC SERVICE

Syftet med New Public Service (NPS)<sup>3</sup> är för det första att samla och sammanfatta de tankar och teorier som söker bekräftelse på att demokrati, medborgarskap och service bör utgöra de normativa grunderna för offentlig sektor och för det andra att skapa en ram inom vilken dessa teorier och tankar kan samlas. En viktig utgångspunkt är att både medborgarna<sup>4</sup> i ett samhälle och anställda inom offentlig sektor vill och kan bidra till ett bättre samhälle. Det är dock viktigt att denna ”samhällsanda” får näring och underhålls. Det kan göras genom ett tydligt fokus på rättvisepprinciper i styrning, uppföljning och utvärdering. Det kan också göras genom mer av invånardialog och ett ökat medborgardeltagande i beslutsprocesser. Det görs också genom stöd till bildandet av intressegrupper samt genom institutionella arrangemang som gynnar möten och koalitionsbyggande men motverkar polarisering mellan olika intressegrupper.

Vad som är av värde för samhället bör enligt NPS definieras genom en dialog om gemensamma värderingar och intressen snarare än en aggregering av egenintressen. Därför bör tjänstepersoner inte bara svara på krav från ”kunder”, utan snarare fokusera på att bygga förtroendefulla relationer och bidra till skapandet av gemensamma intressen och delat ansvar mellan politiker, tjänstepersoner och invånare. En grundpremiss inom NPS är vikten av att arbeta medskapande både internt inom offentlig sektor och externt gentemot medborgarna. Det kräver en förändrad syn på ledarrollen. Ledarnas roll är enligt NPS framför allt att stödja medarbetarna, att arbeta med grupprocesser samt problemlösning och konflikthantering. NPS förordar kvalitativa uppföljningar samt analyser av kommunikation, makt och dominans. NPS fokuserar mer på tjänstepersonsrollen än politikerrollen. Samtidigt innebär innehållet i NPS en uppmaning till både politiker och tjänstepersoner att arbeta med samhällsnytta som mål.

#### NEW PUBLIC GOVERNANCE

Inom New Public Governance (NPG)<sup>5</sup> betonas att nätverksstyrning och flernivåstyrning - det som på engelska kallas governance - redan är ett faktum. Men samhällsstyrningens förändrade villkor handlar också om ett paradigmskifte i och med de ökade antalet aktörer som tillhandahåller tjänster inom välfärdsområdet. Analyser inom NPG utgår därför från att många, av varandra beroende aktörer, bidrar till tillhandahållandet av offentliga tjänster. Det innebär att fokus vid styrning, uppföljning och utvärdering bör baseras på mellanorganisatoriska relationer och processer. Samtidigt är det, enligt NPG, viktigt att ha i åtanke att nätverken sällan är allianser av jämbördiga aktörer, utan snarare präglas av rivalitet, konkurrens och maktskillnader som måste hanteras för att nå målen. NPG vill både ge en bild av hur styrningen av offentlig sektor fungerar i praktiken och en bild av hur

---

<sup>3</sup> Beskrivningen av NPS baseras på Janet och Robert Denhardts bok *The New Public Service* från 2011

<sup>4</sup> Ett snävt sätt att se på ”medborgarskap” utgår från dess legala innebörd. En bredare tolkning utgår från ett slags medlemskap i samhället och handlar om rättigheter och skyldigheter gentemot detta samhälle oavsett legal status. New Public Service utgår från den senare definitionen.

<sup>5</sup> Beskrivningen av NPG framför allt på boken *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, redigerad av Stephen Osbornes (Osborne 2010).



styrningen bör se ut inom nätverks- och flernivåstyrning. De övergripande målen för samhällets styrning bör enligt NPG vara hållbarhet och god offentlig service. Effektivitet och resultat är centralt, men också tillit och relationskapital.

En intressant aspekt inom NPG för den här studien är dess fokus på behovet av att ställa nya frågor vid styrning, uppföljning och utvärdering av offentlig sektor. Enligt NPG är de frågor som för nuvarande ställs - både inom forskningen och praktiken - utformade utifrån den tidigare samhällsordningen och inte anpassade till dagens nätverksbaserade miljö. Nya frågor som bör ställas är enligt NPG exempelvis: Vilka bör vara de grundläggande enheterna för analys av genomförande och uppföljning inom offentlig sektor, och hur hanteras svaret på den frågan? Vilken organisatorisk utformning är bäst lämpad för att garantera offentlig service i ett pluralistiskt samhälle? Hur säkerställer vi hållbarhet vid tillhandahållande av service, och vad menar vi med ett hållbart system? Vilka värderingar stödjer genomförande och implementering av offentlig service i ett hållbart system? Vilka kompetenser behövs för relationsbyggande? Vad innebär ansvarsutkrävning i fragmenterade och pluralistiska system? Hur kan vi utvärdera gentemot hållbarhet, ansvarsutkrävning och förmågan att bygga relationer i öppna leveranssystem inom offentlig service?

#### INTRESSANTA ASPEKTER VID STYRNING FÖR RÄTTVISA OCH SOCIAL HÅLLBARHET

Det andra syftet i den här litteraturstudien är att belysa några aspekter inom styrningsformerna PVM, NPS och NPG som är särskilt intressanta för KAIROS i vår strävan att bidra till kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. I det avslutande kapitlet i litteraturstudien (på sidan 51-55) beskrivs dessa aspekter mer utförligt, i den här sammanfattningen redogörs de endast för kortfattat:

- Utgångspunkten att styra med samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål.
- Möjligheten att använda samhällsnyttans strategiska triangel i en svensk kontext.
- Vikten av att ta tillvara kunskaper, och erfarenheter från medborgarna genom dialog och medskapande, särskilt från dem vars röster sällan hörs.
- Vikten av att ta tillvara den kunskap, de erfarenheter och det engagemang som finns inom offentliga organisationerna, särskilt från de som arbetar närmast medborgarna.
- Betydelsen av att ställa andra och nya frågor vid styrning, ledning, uppföljning och utvärdering.
- Betydelsen av att utforma organisationer inom offentlig sektor utifrån en kultur av dialog och medskapande, vilket i sin tur kräver ett medskapande ledarskap.

#### UPPLÄGG OCH SLUTSATSER

I litteraturstudiens första kapitel beskrivs den traditionella synen på offentlig förvaltning, New Public Management samt den utveckling inom, eller effekt av, New Public Management som benämns New Political Governance. Teorin om samhällsnytta beskrivs i kapitlen 2 och 3. I de efterföljande kapitlen (kapitel 4 – 6) diskuteras de tre alternativa styrningsmodellerna Public Value Management, New Public Service och New Public Governance. I litteraturstudiens sista kapitel görs en återkoppling till projekt KAIROS och möjligheten att arbeta för rättvisa och socialt hållbara städer.

De övergripande slutsatserna från den här litteraturstudien är att arbetet för rättvisa och socialt hållbara samhällen fordrar en ny modell för styrningen av offentlig sektor. Den bör

utgå från samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål samt bygga på grundantagandet att de som lever i ett samhälle bör vara delaktiga i dess styrning. Det bör ske inte bara genom deltagande i val vart fjärde år, utan också genom en ökad mellanvalsdemokrati och insatser för invånarna att i ökad utsträckning medskapa i samhällets styrning. Det fordrar också ett bättre tillvaratagande av den professionalism, de kunskaper och det engagemang som finns bland anställda inom offentlig sektor. Dessutom behövs en ny syn på vilka frågor som bör ställas vid styrning och utvärdering inom offentlig sektor. Dessa aspekter fordrar i sin tur en kultur för dialog och medskapande inom offentlig sektor och ett mer medskapande ledarskap.

# 1 Offentlig förvaltning historiskt

Offentliga organisationer skiljer sig på många sätt från privata organisationer. De är politiskt styrda, multifunktionella och ska ta många, ibland motstridiga hänsyn. Viktiga aspekter inom offentlig förvaltning är demokratisk hänsyn, rättssäkerhet, insyn, öppenhet, förutsägbarhet, likabehandling och hänsyn till det gemensamma men också effektivitet. Ledare för offentliga organisationer är ansvariga inför medborgare och politiker. Typiskt för offentliga organisationer är att de har många, komplexa och ibland vaga mål. Genom historien har det funnits olika strukturer för att organisera förvaltningen av samhällen, men det var först i skiftet mellan 1800- och 1900-talen som studien av offentlig sektor blev ett eget forskningsfält med teorier kring förvaltning.

I det här kapitlet beskrivs den traditionella synen på offentlig förvaltning och den senare styrningsformen New Public Management samt kritiken mot dessa. Dessutom beskrivs teorin New Political Governance vilket är en teori som beskriver en utveckling inom - eller effekt av - New Public Management.

## TRADITIONELL OFFENTLIG FÖRVALTNING

De första teorierna om offentlig förvaltning domineras av ett synsätt som betonar regelstyrning och hierarkiskt beslutfattande. Det styrsättet kallas i den här studien för traditionell offentlig förvaltning. Andra förekommande benämning är Old Public Management och Public Administration. Inom traditionell offentlig förvaltning betonas en strikt uppdelning mellan politik och administration där politiker fattar beslut som sen ska implementeras av tjänstepersoner. Relationen mellan politiker och tjänstepersoner utformades utifrån en idealtyp där tjänstepersoner ska agera som neutrala utförare av beslutade mål och policys. Även om det tidigt kom kritik mot synen på tjänstepersoner som neutrala utövare så har rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner tillhandahållit en norm för agerande inom offentlig sektor som fortfarande gäller.

Traditionell offentlig förvaltning har sin grund i politisk teori och utgår i hög utsträckning från Max Webers teorier. Webers teorier om offentlig förvaltning bygger på tre grunder; politiskt ledarskap, politiska partier och en oberoende byråkrati. Enligt Weber befinner sig konkurrerande politiska ledare i hjärtat av den demokratiska processen. Det är mellan dem som den politiska debatten bör föras. De politiska partierna å sin sida är nyckelinstrument för att mobilisera stöd, men också nycklar för att utkräva ansvarstagande. Är medborgarna inte nöjda röstar partier bort och andra beslutsfattare tillsätts. Byråkratin är den tredje grunden inom Webers teori och en väl fungerande byråkrati är, enligt Weber, en hierarkisk förvaltning där administrativa uppgifter bryts ner i hanterbara repetitiva uppgifter som utförs effektivt, enligt föreskrivna regler utan godtycke eller favorisering och helst utifrån skriftliga riktlinjer. Viktigt är att anställningar inom offentlig sektor bygger på meriter och att det finns reella karriärmöjligheter. Inom traditionell offentlig förvaltning är offentliga organisationer endast ansvariga gentemot den politiska ledningen och det är bara den

politiska ledningen som kan kontrollera förvaltningen och utkräva ansvarstagande. (Denhardt och Denhardt 2011:5-12 samt Stoker 2006:45)

Sammanfattningsvis är viktiga delar inom traditionell offentlig förvaltning att den är byråkratisk, regelstyrd, hierarkisk och ger möjlighet till ansvarsutkrävning samt att den offentliga sektorn har monopol som utförare av välfärdstjänster. Ledarnas roll inom förvaltningen är att se till att fattade beslut följs. Kritiken mot den traditionella förvaltningen har framför allt handlat om att den är ineffektiv, trögriktig och onödigt kostsam samt att den inte är lyhörd gentemot människors behov. Synen på tjänstepersoner som neutrala utförare är också starkt ifrågasatt.

## NEW PUBLIC MANAGEMENT

Sedan 90-talet har New Public Management dominerat den offentliga förvaltningen i Sverige liksom i många andra västerländska länder. New Public Management är ett samlingsbegrepp som täcker flera olika organisationsmodeller hämtade från den privata sektorn. Enligt Sören Häggroth, som var stadssekreterare på Finansdepartementet mellan 1998-2002, kom fokus i svensk förvaltning att skifta redan efter valet 1982. Skiftet innebar enligt Häggroth mer av ”decentralisering, serviceanda, brukarinflytande och demokrati” samt att medborgarna började betraktas som ”kunder” i förhållande till offentliga institutioner. Fokus blev att konkurrensutsätta verksamheter, bryta monopol och skapa mer frihet att välja mellan privata och offentliga utförare av service. Dessutom förespråkades både offentlig och privat finansiering inom välfärden och förslag kom på att sänka inkomstskatter för att skapa förutsättningar för privat finansiering av välfärdstjänster. (Häggroth 2014)

Det övergripande syftet med New Public Management är kostnadseffektivitet och viktiga komponenter är privatiseringar, decentralisering, mål- och resultatstyrning, bolagiseringar, upphandling och kundvalssystem samt reformer såsom beställar- utförarmodeller. I ett tidigare kunskapsunderlag inom KAIROS skriver Mats Bengtsson att New Public Management framför allt handlar om ”att förvaltningarna ska bli mer lika de privata företagen respektive ett ökat användande av marknadslösningar inom offentlig sektor”. (Bengtsson 2012:19) New Public Management innebar ett skifte från fokus på processansvar till ett mer övergripande ansvar för resultat. Ledningen av förvaltningen efterfrågar inte strikt redovisning av vad som gjorts utan snarare av de effekter som åstadkommit genom verksamheten. Ansvar för resurser grundar sig också mindre på förtroenhet och i högre grad på styrning, kontroll och uppföljning. (Bengtsson 2012, Denhardt och Denhardt 2011:12–22, Moore 1995:33-4 samt Stoker 2009)

Politikers och tjänstepersoners roller förändras inom New Public Management. Politiker anses viktiga i sin roll som uttolkare av den folkliga opinionen men utöver det är deras roll framförallt att sätta upp tuffa mål och fatta beslut om budgetprioriteringar. Chefer inom offentlig sektor ges därefter frihet att leda verksamheten och genomföra fattade beslut. Politikerna ska sen återkomma med en bedömning av verksamheten gentemot satta, oftast kvantitativa, mål. (Stoker 2006:46) Enligt Bengtsson är det viktigt att uppmärksamma att beslutsfattarna frånhänder sig en del av sin makt inom New Public Management och att tjänstepersonernas handlingsutrymme växer. Det hänger samman med att många styrande policymål är vaga och måste tolkas av tjänstepersoner inom förvaltningen. Dessutom är de

många målen motstridiga och inom en given situation måste man välja att prioritera ett eller några mål framför andra. (Bengtsson 2012:21–22)

Inom traditionell förvaltning hänger det primära implementeringsproblemet samman med att tjänstepersoner inte följer angivna procedurer och regler. Inom New Public Management uppstår ett implementeringsproblem om förvaltningen inte uppnår effekterna. (Bengtsson 2012:20) Både Bengtsson och Denhardt och Denhardt gör bedömningen att effektivitet värderas högt inom New Public Management i förhållande till värden som rättssäkerhet och demokrati. (Denhardt och Denhardt 2011:13 och Bengtsson 2012:19) Enligt vissa bedömare ses idén om ett offentligt etos inom New Public Management som en täckmantel för ineffektivitet av imperiebyggande byråkrater. (Stoker 2006:46)

New Public Management bygger främst på ekonomisk teori och företagsledning i motsats till traditionell offentlig förvaltning som bygger på politisk teori. Det hänger, enligt Denhardt och Denhardt, till viss del samman med att många involverade i förändringsarbetet hade en bakgrund inom ekonomi och var bekväma med termer som marknadsekonomi, kostnads- och effektivitetskalkyler samt ”rational choice teorin” enligt vilken människor främst styrs av att maximera den egna nyttan. (Denhardt och Denhardt 2011:20–22) Enligt flera bedömare hänger New Public Management intimt samman med nyliberalismen och reformerna var initierade på ett politiskt plan och kan spåras till Margret Thatcher i Storbritannien och Ronald Reagan i USA. (Eldh 2013 och Karlsson 2014)

#### NEW POLITICAL GOVERNANCE

Peter Aucoin, som var professor i statsvetenskap och offentlig förvaltning vid Dalhousie University i Kanada, har under en längre tid studerat och skrivit om New Public Management. (se exempelvis Aucoin 1995) Aucoin har utifrån dessa studier utvecklat teorin New Political Governance där han beskriver hur styrmodellen New Public Management i kombination med ett ökat politiskt tryck på regeringen i Kanada, men även i andra länder, medfört att förvaltningen politiserats och förlorat en del av sin opartiska roll. Aucoin diskuterar framför allt den nationella nivån och betonar att premiärministrarna och det som han benämner ”their court” har stärkt sin position i förhållande till offentlig sektor och däribland departementen. (Aucoin 2012 samt Bakvis och Jarvis 2012)

Enligt Aucoin består New Public Management av två grundsatser: 1) Att politiker ska fatta beslut som sedan ska utföras av neutrala tjänstepersoner. 2) Att offentlig förvaltning bör styras mer likt privata företag. Det finns dock inneboende motsättningar inom styrmodellen och mellan dessa grundsatser. Det handlar bland annat om att rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner både försvaras och avvisas och att tjänstepersonernas roll både beskrivs som orsaken till, och lösningen på problemen inom förvaltningen. Det handlar också om motsättningen mellan representation och lyhörddhet där offentliganställda hamnar i kläm mellan politikernas och medborgares önskemål i de fall dessa inte sammanfaller. I grunden handlar det om att ledare inom offentlig sektor getts större befogenheter inom New Public Management - i syfte att kunna agera mer likt ledare inom privat sektor - samtidigt som dessa ledare utsätts för starkare politisk kontroll – i syfte att garantera rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner samt den politiska styrningen av förvaltningen. (Aucoin 2012 samt Bakvis och Jarvis 2012: 12-18)

Under de senaste tre decennierna har det andra syftet, att politiskt styra förvaltningen och dess ledning, enligt Aucoin, lett till en politisering som uttryckligen strider mot traditionen av opartiskhet i den offentliga förvaltningen. Utvecklingen som Aucoin kallar New Political Governance innebär, enligt honom, att den offentliga sektorn och offentliga medel används för att förbättra de styrandes position gentemot politiska meningsmotståndare. Enligt Aucoin kännetecknas New Political Governance av fyra huvuddrag: Kontinuerligt politiskt kampanjande, en ökning av partipolitiska tjänstepersoner inom förvaltningen, en politisering av utnämningar till ledande positioner inom offentlig sektor och förväntningar på total lojaliteten från förvaltningen till den sittande regeringen. (Aucoin 2012)

Det politiska tryck som Aucoin anser drivit på förändringarna härrör från fem förändringsprocesser: En ökad och ständigt pågående granskning i massmedia av den politiska makten som kräver oavbruten respons från politiker. Utvecklingen mot större transparens och öppenhet bland annat genom IT revolutionen och ökningen av sociala medier. En utökad extern granskning av offentliga myndigheter. Ökad konkurrens på den politiska marknaden på grund av fler och starkare intressegrupper, lobbygrupper och tankesmedjor. En ökad politisk polarisering kombinerat med en större ombytlighet inom väljarkåren. (Aucoin 2012)

Aucoin har framför allt studerat situationen i Australien, Storbritannien, Kanada och Nya Zeeland, men hans bedömning är att situationen är i stort sett densamma inom alla västerländska demokratierna.<sup>6</sup> Aucoin är oroad av utvecklingen som han anser i bästa fall leder till ett ”billigt sjaskigt styre”, men i värsta fall till en slags politisk korrupcion som undergräver opartiskhet och därmed även förvaltningens resultat genom partipolitiskt styrning.

*At best, this politicization constitutes sleazy governance; at worst, it is a form of political corruption that cannot but undermine impartiality and, thereby, also management performance to the extent that it assumes management based on nonpartisan criteria.*

(Aucoin 2012:178)

För att motverka politiseringen av offentlig sektor krävs, enligt Aucoin, institutionella förändringar. Aucoin rekommenderar oberoende och opolitiska institutioner på nationell nivå som kan utkräva ansvar från politiker och offentlig sektor men också ge stöd till politiker, tjänstepersoner och medborgare.<sup>7</sup> Dessutom anser Aucoin att det behövs ett opolitiskt meritbaserat system för tillsättande av tjänster, inte minst ledande befattningar, inom den offentliga förvaltningen. Aucoins analyser visar också att valsystem som gynnar koalitionsregeringar i stället för enpartistyre motverkar utvecklingen mot New Political Governance. (Aucoin 2012)

---

<sup>6</sup> En studie från Sverige som i alla fall i viss utsträckning ger stöd till den bedömningen är Garsten, Rothstein och Svallfors forskningsprojekt om vad de kallar de ”policyprofessionella” i svensk politik. Med begreppet avser de aktörer inom den politiska sfären som inte är förtroendevalda utan anställda att bedriva politik. Det handlar exempelvis om politiskt sakkunniga, politiska sekreterare, pressekreterare, PR-konsulter och utredare på fackförbund och tankekedjor. Dessa har, enligt studien, ökat i antal kraftigt under senare år och deras makt har också stärkts. (Garsten, Rothstein och Svallfors 2015)

<sup>7</sup> Aucoin kallar dessa ”boards for governing management” och anser att dess bör placeras på en övergripande metanivå, inom förvaltningen.

## KRITIK MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT

Enligt kritikerna mot New Public Management kan offentlig verksamhet som skolor, sjukhus och äldreboenden aldrig drivas på samma sätt som privat verksamhet. Ett exempel på kritiken är Kristina Mattssons *Välfärdsfabriken* där offentlig sektor beskrivs som en plats bestående av ”personal som detaljkontrolleras, dränks i administration och pressas av tidsstudier istället för att ta hand om gamla, vårda sjuka och ge unga kunskaper”. (Mattsson 2014: omslagets baksida) Kritiken mot mål och resultatstyrning inom New Public Management är omfattande både från akademiskt och icke-akademiskt håll.<sup>8</sup> Kritikerna anser att utvärderingen av uppställda mål och resultatkrav i alltför hög grad fokuserar på det som är enkelt mätbart och det är ofta inte det viktigaste i en verksamhet. Ett exempel kan vara att genomströmningshastigheter inom vården mäts men inte behandlingsresultat. (Häggroth 2014 och Lindgren 2008) Intressant i sammanhanget är att det enligt Lena Lindgren, som forskar om mål- och resultatstyrning, inte finns några belegg för att de utvärderingar av mål och resultat som görs leder till bättre resultat. (Lindgren 2008:21–22)

Tjänstepersoner som styrs av New Public Management riskerar, enligt kritikerna, inte bara att bli alltför fokuserade på mätbara resultat, de riskerar också att bli rädda och handlingsförlamade. Det primära blir att inte göra fel i förhållande till de granskande insatserna samtidigt som utrymmet för professionella bedömningar begränsas. (Eldh 2013 och Lindgren 2008:111-2) Hägglund beskriver en situation där många anställda inom offentlig sektor vittnar om hur ”professionens ideal och etik allt mer kolliderar med de incitamentsstrukturer som finns inbyggda i ekonomistyrningen”. (Häggroth 2014) Innovationsrådet uppmärksammade situationen i sitt slutbetänkande från juni 2013 där de gör bedömningen att: ”Styrsystem, administrativa rutiner, rädslan att göra fel och en offentlig organisering i tusentals mer eller mindre separerade enheter på olika nivåer hindrar skickliga medarbetare att tillgodose behov i samhället utifrån politikens syfte.” (Innovationsrådet 2013:15)

Att det går att åstadkomma samma kvalitet med mindre resurser betonas ofta inom New Public Management, men intressant i sammanhanget är att det är kärnverksamheten som utsätts för kontroll och besparingar. Samtidigt växer kontrollfunktionerna inom organisationerna, och dessa utsätts inte för samma finansiella kontroll. De producerar inget och slipper mätningarna. Det har lett till att byråkratin växer inom New Public Management medan antalet som jobbar i kärnverksamheten minskar. (Eldh 2013 och Lindgren 2008) Att New Public Management lägger så stort fokus på styrning och kontroll riskerar att få till följd att intresset för, och kunskapen om, den konkreta verksamheten minskar samt att syftet med den blir främmande för de som styr inom organisationerna. Det riskerar i förlängningen att få till följd att den ”viktiga frågan om vilken politik som ska föras inom den offentliga sektorn förflyttas till en plats utanför politiken”. (Eldh 2013)

Enligt Häggroth så betraktas New Public Management redan som ”föråldrad och överspelad” inom forskningen”. I stället har det utvecklats idéer som handlar om att återge politiken dess styrande roll”. (Häggroth 2014) Att det finns en stark kritik mot New Public Management inom den akademiska världen men också från fackligt håll bekräftas på de

---

<sup>8</sup> Några exempel på vad mål och resultatstyrningen konkret inneburit kommer från polisens arbete där fokuseringen på ”produktivitet” lett till att ett tillslag av 30 cannabisplantor registrerades som 30 anmälningar istället för en och att polisen gjort utandningsprov på E4:an i rusningstrafik, trots att de genom sitt yrkeskunnande vet att rattonyktra mycket sällan kör där vid den tiden. (Lena Nitz, förbundsordförande Polisförbundet, Föreläsning på Uppsala universitet 4 feb 2014)

seminarier som civilminister Ardalan Shekarabi tagit initiativ till för att diskutera en ny styrning av offentlig sektor bortom New Public Management vårvintern 2014/2015. ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) 14.03.2015: Ny styrning av välfärden - bortom New Public Management) Samtidigt visar dessa seminarier och regeringens prioritering på att ”förbättra styrmodellerna i den offentliga sektorn” att regeringen tagit till sig kritiken av New Public Management. Civilminister Ardalan Shekarabi har exempelvis sagt att ”De senaste decenniernas styrning, som inspirerats av det som brukar kallas New Public Management, har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats. Denna utveckling vill regeringen vända. Målet är att välfärdsprofessionernas kunnande och yrkesetik ska bli mer vägledande.” ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) 14.03.2015: Ny styrning av välfärden - bortom New Public Management)

Fokus i regeringens satsning är framför allt att ta tillvara professionernas kunskap och roll inom offentlig sektor. Andra kritiker mot New Public Management uppmärksammar tydligare medborgarnas roll i förhållande till offentlig sektor. Denhardt och Denhardt anser exempelvis att medborgarna och deras roll är bortglömd inom New Public Management. (Denhardt och Denhardt 2011:23-4)

Samtidigt som det finns en kritik mot New Public Management så finns det också en utbredd kritik mot hur den traditionella förvaltningen fungerade. Den kritiken används ibland som argument av förespråkarna för New Public Management. Men att vara kritisk mot New Public Management innebär inte per automatik en önskan att återgå till den tidigare styrmodellen. Det finns andra sätt att styra än traditionell offentlig förvaltning eller New Public Management. Tre av dessa former för samhällsstyrning kommer att beskrivas i litteraturstudiens fem efterföljande kapitel: Public Value Management, New Public Service och New Public Governance.



## 2 Samhällsnytta (Public Value)

*Public Value* är ett centralt begrepp i den här litteraturstudien. På svenska kan det översättas till offentligt värde, allmänna intressen eller samhällsnytta. I den här studien kommer begreppet *samhällsnytta* att användas. Mark H. Moore initierade forskningen om begreppet public value 1995 då han publicerade, *Creating Public Value, Strategic Management in Government*. Sedan Moore förde fram begreppet finns en hel del skrivet om vad samhällsnytta är men tolkningen och användningen av begreppet varierar.

I det här kapitlet görs en sammanfattning av boken *Creating Public Value, Strategic Management in Government* utifrån vad som är mest intressant för projekt KAIROS i vår strävan efter kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. I nästföljande två kapitel kommer andra texter som analyserar, vidareutvecklar och kritiserar begreppet public value att beskrivas. I samband med det diskuteras public value som grund för en ny styrningsform: Public Value Management.

*CREATING PUBLIC VALUE, STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT* (1995) BY MARK MOORE

*“Like private sector managers, managers in the public sector must work hard on the task of defining publicly valuable enterprises as well as producing that value.”<sup>9</sup>*

(Moore 1995:55)

Syftet med boken är enligt Moore att skapa en strukturerad, praktiskt vägledning för chefer inom offentlig sektor som strävar efter att producera en ökad samhällsnytta. För att uppnå syftet beskriver Moore inledningsvis en filosofi om offentlig förvaltning som fokuserar på vad medborgare bör kunna förvänta sig av offentlig sektor. Därefter utvecklar han ett diagnostiskt ramverk som chefer i offentlig förvaltning kan använda sig av för att analysera den miljö i vilken de verkar och mäta potentialen för effektiva åtgärder. Avslutningsvis identifierar Moore ett antal metoder som chefer i offentlig förvaltning kan använda sig av för att skapa en ökad samhällsnytta i givna politiska och organisatoriska omgivningen. (Moore 1995:1)

Moore, som är professor på The Kennedy School of Government, vid Harvard University, vänder sig i sin bok framför allt till chefer i verkställande organ samt högre tjänstepersoner i offentlig sektor. (Moore 1995:3) Rollen för ledare inom offentlig sektor kan, enligt Moore, jämföras med rollen för ledare inom privat sektor. På samma sätt som ledare inom privat sektor ska arbeta för att skapa vinst handlar rollen för ledare inom offentlig sektor om att definiera, propagera för och arbeta för att öka samhällsnyttan. (se exempelvis Moore 1995: 22-3, 28 och 55) Utgångspunkten i boken är praktiska exempel,

---

<sup>9</sup> Min översättning: ”Liksom ledare inom den privata sektorn, måste ledare inom den offentliga sektorn arbeta hårt på att definiera vad som är av värde för samhället samt på att producera detta värde”.

eller ”case studies”, från offentlig sektor i USA, vilket innebär att kontexten för studien är från USA.

Enligt Moore finns i ett samhälle många önskemål som behöver tillfredsställas. Vissa hanteras bäst via privat sektor, andra via offentlig sektor. Bland de som bör tillfredsställas av offentlig sektor återfinns sådant som inte kan delas och säljas på individnivå, som exempelvis ren luft, men också sociala förhållanden som en rättvis fördelning av resurser och möjligheter. (Moore 1995:52-3) Moore säger vidare att offentlig sektor består både av utförare av tjänster, som skolor och sophämtning, men också av institutioner som snarare definierar än producerar samhällsnyttan. Framförallt i förhållande till de senare är medborgarna inte kunder utan snarare ägare som måste garanteras att deras resurser används utifrån vissa kvalitéer. Här gör Moore en jämförelse med uppdelningen av hänsyn till kunder och aktieägare inom den privata sektorn. Vad medborgarna och deras företrädare ”köper” från offentlig sektor (i motsats till kunder och mottagare av program) är en redogörelse för det offentliga företaget. De ”köper” en policy eller en politisk överenskommelse. (Moore 1995:52-6)

Naturligtvis är det förrädiskt att se politiska överenskommelser som korrekta bilder av allmänhetens vilja och intressen. Inom politiken och offentlig sektor finns risk för korruption, kortsynthet, ovilja att fatta svåra beslut, en oförmåga att hantera risker eller att specifika gruppers intressen tar över. Men den politik och de program (policys) som styr en organisations agerande måste, enligt Moore, spegla intressen och farhågor från medborgarna och ha sin grund i ett verklighetsanknutet resonemang och verkliga upplevelser för att accepteras och respekteras. Dessutom måste det finnas resurser och möjlighet till ansvarsutkrävande. Enligt Moore kan en ”policy” inom offentlig sektor jämföras med ett prospekt inom privat sektor. (Moore 1995:54-5)

Enligt Moore måste chefer inom offentlig förvaltning alltid tänka som om det existerar ett kollektivt vi i samhället. (Moore 1995:31) Det innebär att offentlig förvaltning måste definiera samhällsnyttan på kollektiv nivå och se bortom individuella preferenser till kollektiva mål och syften. Moore betonar det faktum att vi inte bara är ”kunder” gentemot offentlig sektor, vi har andra roller också exempelvis som ”svarande” gentemot polismyndigheter eller som ”elever” i en skola. (Moore 1995:208) Vi är snarare medborgare, eller invånare, i förhållande till det offentliga, men också ägare. Tillsammans äger medborgarna offentlig sektor och det är till medborgarna och medborgarnas representanter som redovisningen av det värde som skapas bör ges. Moore använder ett exempel från sophantering. Om den sköttes privat skulle det bli en fråga för företag och kunder, men när skattepengar används blir det en fråga för hela samhället som sträcker sig utanför de individuella intressena till att bli en fråga som också handlar om ekologisk hållbarhet och folkhälsa. (Moore 1995:39)

Moore anser att offentlig sektor alltid måste beakta både effektivitet och rättvisa, inklusive rättvis fördelning. (Moore 1995:48) Eftersom redovisningen av det värde som skapas bör vara bredare än att bara handla om kundnöjdhet eller kostnadseffektivitet passar vissa utvärderingsmetoder bättre än andra. Moore anser att programutvärderingar och analyser av kostnadseffektivitet är lämpliga liksom analyser på policynivå<sup>10</sup> eftersom dessa metoder utgår från mål som satts för verksamheten. Det innebär att de ser bortanför

---

<sup>10</sup> De utvärderingar som Moore förordar benämns: ”program evaluation”, ”cost- effectiveness analysis” och ”policy analysis”.

individuella preferenser till kollektivt etablerade mål och syften. Det innebär också att kvalitativa mål kan ges samma utrymme som kvantitativa mål. (Moore 1995:35-6 och Moore 2012)

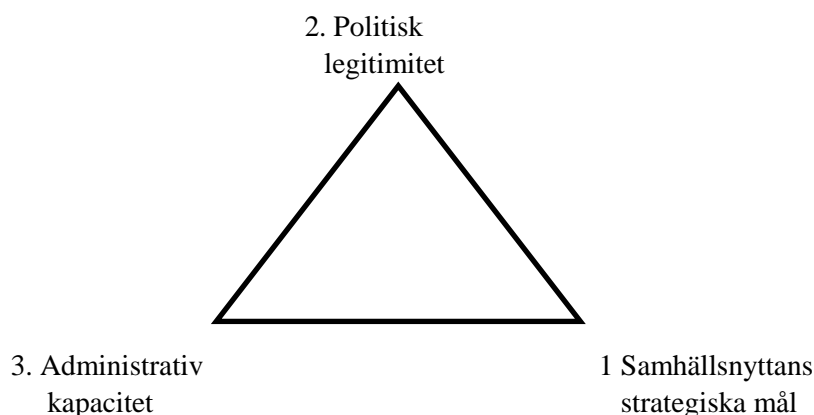
Samtidigt måste det finnas en medvetenhet om att världen och medborgarnas behov förändras. Det innebär att ledare inom offentlig förvaltning inte bara kan nöja sig med att förvalta. Offentliga organisationerna måste också vara lyhörda och öppna för nya mål och innovativa idéer. Många gånger finns en stor osäkerhet inom offentlig sektor både vad gäller mål och medel. Särskilt i tider av förändringar då nya problem uppstår, eller tidigare lösningar inte längre fungerar kan chefer ges utrymme att förändra. (Moore 1995:63)

Moore argumenterar för att en användbar föreställning om samhällsnyttan kan bygga på, och synliggöras av ledare inom offentlig sektor, om de förenar en bedömning av vad som bedöms värdefullt och effektivt med en analys av politiska förväntningar samt med hårdhudade beräkningar av vad som är operativt möjligt. I korthet innebär det, enligt Moore, att ledare av offentlig sektor måste hitta sätt att integrera *substans*, *politik* och *implementering*. (Moore 1995:74)

#### DEN STRATEGISKA TRIANGELN

Vid Kennedy School of Government, på Harvard University har en organisationsstrategi som är anpassad för behovet att definiera vad som är eftersträvansvärt och samtidigt möjligt att göra inom ett specifikt politikområde tagits fram. Den sammanlänkar 1) det övergripande målet för en organisation utifrån förmågan att öka samhällsnyttan med 2) en redogörelse för det stöd och den legitimitet som kommer att behövas för att upprätthålla samhällets engagemang i frågan och 3) förklarar hur organisationen måste organiseras och drivas för att uppnå målet. (Moore 1995:22 och 70-1)

**Figur 1. Mark Moores strategiska triangel**



Den strategiska triangeln hjälper till att ställa de tre huvudfrågor som bör ställas inför genomförandet av en politisk strategi:

- 1) Är målet värdefullt och effektivt?
- 2) Kan strategin få politiskt och juridiskt stöd?

### 3) Är strategin administrativt möjlig att genomföra? (Moore 1995:22)

Triangeln integrerar därigenom substans, politik och implementering, de tre delar som, enligt Moore, krävs för att genomföra en politik. (Moore 1995:71-2)

Samtidigt tydliggör triangeln ledarnas behov av att på olika sätt sälja in politiska strategier. En ny strategi innebär ofta att synen på sådant som ses som självklart måste förändras, och det är inte lätt. Men enligt Moore är det just det strategisk planering handlar om. (Moore 1995:94) För att skapa den legitimitet som behövs för förändring måste ledare inom offentlig sektor koppla samman den eftersträfvansvärda samhällsnyttan med både en legitimerande berättelse och resultat. Dessutom måste ledare inom offentlig sektor stärka och sälja in de nya politiska strategier som krävs utåt gentemot medborgarna, uppåt gentemot politiker och inåt inom organisationerna. (Moore 1995:71 och 73)

#### STRATEGIER FÖR LEGITIMITET EXTERNT

Moore föreslår att ledare inom offentlig sektor tar en mer aktiv roll och interagerar i högre utsträckning med omgivningen, inklusive med politiken. Det innebär att de bemyndigas att söka efter vad som är av samhällsnytta i sin omgivning och sedan agerar utifrån det inom den politiska sfären och den egna organisationen. Det som ger ledarna legitimitet är, enligt Moore, att de tillsammans med politiker och medborgare har ansvar för att besluta om och producera samhällsnytta. När de agerar måste de utöva så mycket inflytande att de blir effektiva men inte så mycket inflytande att de riskerar den demokratiska samhällsstyrning eller medborgarnas frihet. (Moore 1995:189) Hela tiden är respekt för oliktankande och öppenhet för dialog viktigt eftersom det alltid går att lära av andras åsikter och erfarenheter. (Moore 1995:149–150)

En etiskt viktig aspekt är att ledare för offentliga organisationer inte får bli så arroganta att de inte stämmer av sina idéer om samhällsnytta med medborgarna och medborgarnas företrädare (Moore 1995:148) Men chefer som driver förändringar och utmanar existerande politik riskerar en del även på personlig nivå vilket, enligt Moore, innebär att chefer oftast agerar konventionellt även när förändringar behövs. (Moore 1995:102) De förändringar som Moore förespråkar innefattar heller inte reformer i det institutionella upplägg som håller offentliga organisationer och deras chefer ansvariga för verksamheten. (Moore 1995:76)

Viktiga aktörer externt att interagera med och ta hänsyn till är, enligt Moore: den politiska nivån, lagstiftande organ, överordnande förvaltningar, media, intressegrupper och domstolar. (Moore 1995:118-125) Den politiska nivån är enligt Moore, av tre skäl, den viktigaste. Det är inom den politiska sfären som samhällsnyttan måste definieras, det är på politisk nivå som resurser och mandat ges och det är gentemot den politiska nivån som offentlig sektor och dess ledare är ansvariga både i praktik och i teori. (Moore 1995:105) Moore gör en bred definition av den politiska nivån som han anser innefattar ”inte bara nuvarande förväntningar och förhoppningar som medborgarna och deras företrädare har, utan även äldre politiska överenskommelser, formellt inskrivna i lagstiftningen som

definierar offentliga ledares mandat”.<sup>11</sup> (Moore 1995:105) Moore betonar att det inte behövs politisk enighet för att genomföra förändringar, det som behövs är *tillräckligt politiskt stöd*. (Moore 1995:95)

Moore går i sin bok igenom fem olika metoder för hur ledare inom offentlig förvaltning kan agera externt. Enligt Moore definierar dessa strategier vad som är problemet, etablerar en normativ orientering, utvecklar ett set av kategorier för att analysera läget, definierar vad som behöver göras samt erbjuder rekommendationer för hur man kan skapa stöd för olika initiativ. (Moore 1995:150) De fem är:

1. ”Entrepreneurial Advocacy” – som handlar om att skapa en kraftfull koalition. Den avgörande färdigheten är att identifiera vem som kan, bör och är villig att medverka. (Moore 1995:151-62)
2. ”Managing Policy Development” – som fokuserar mer på att producera hållbara beslut än på specifika mål. Strategin bygger på centraliserade system och beslut ”top-down”. (Moore 1995:162-72)
3. ”Negotiation” – där förhandling utifrån ett givande och tagande med viktiga aktörer är centralt. (Moore 1995:172-9)
4. ”Public Deliberation, Social Learning and Leadership” – som eftersträvar att involvera fler aktörer än strategierna ett till tre och som genom att involvera även människor utanför maktens sfär vill få ett bredare perspektiv på strategier inom olika politikområden. (Moore 1995:179-180)
5. ”Public Sector Marketing and Strategic Communication” – som är utformad i syfte att underlätta genomförandet av organisationsstrategier genom att göra dem breda och genom att mobilisera stöd från, och samarbete med, viktiga aktörer. (Moore 1995:179-89)

I den här studien är den fjärde metoden, ”invånardialog, socialt lärande och ledarskap” mest intressant eftersom den syftar till att involvera fler aktörer och få in fler perspektiv i beslutsfattandet. Den beskrivs därför mer utförligt nedan.

### **Invånardialog, socialt lärande och ledarskap**

Inom strategin ”Public Deliberation, Social Learning and Leadership”, anses intressen och åsikter kunna förändras genom dialog och social interaktion med oliktankande. Det ses också som positivt om människor gemensamt kan lösa problem och agera utan inblandning av det offentliga. Det offentliga anses till och med kunna utgöra ett hinder eftersom det möjliggör för medborgare att undvika att göra de förändringar som behövs. Istället för att uppmuntra människor att lösa gemensamma problem tar det offentliga på sig ansvaret, till och med när det offentliga inte har någon lösning.

Strategin innefattar dels möjligheten att genom ett väl fungerande ledarskap och ökad kunskapsspridning underlätta för medborgarna att tillsammans se bortanför egna kortsiktiga intressen och anpassa sig till problematiska realiteter.<sup>12</sup> Men strategin inrymmer också möjligheten för det offentliga att inte använda sin myndighetsmakt bara för att fatta beslut

---

<sup>11</sup> Moore definierar den politiska nivån som ”I mean not only the current expectations and aspirations of citizens and their representatives but also older political agreements formally enshrined in the legislation that defines public managers' mandate for action.”

<sup>12</sup> Ett exempel kan vara att vi som individer vill använda bilen för att komma fort fram men som grupp behöver köra mindre bil om vi ska uppnå ett mer ekologiskt hållbart samhälle. Ett annat exempel kan vara att det sätt på vilket vi som individer väljer skolor för våra barn och därigenom bidrar till stora skillnader mellan skolor vilket vi som grupp kan se som problematiskt.

utan lika gärna för att skapa en omgivning i vilken medborgarna tillsammans kan besluta vad som behöver göras. Enligt Moore så finns i det senare en ”lukt av utopism” men för många komplexa problem finns inget annat alternativ än att lämna över ansvaret för att hitta en lösning till de stridande parterna. (Moore 1995:179-181)

#### STRATEGIER FÖR LEGITIMITET INTERNT

Ledare inom offentlig sektor har ansvar för att deras organisationer agerar rättvist, rättssäkert och effektivt. Det innefattar, enligt Moore, ett ansvar för att skapa flexibla, kontrollerbara och effektiva organisationer. (Moore 1995:210-1) Men på samma sätt som ledare inte behöver enhälligt externt stöd för att driva igenom förändringar utan endast tillräckligt stöd, så behövs inte perfekta organisationer för att driva igenom förändringarna, men det behövs tillräckligt väl fungerande organisationer. (Moore 1995:95)

Enligt Moore så har ledare inom offentlig sektor ansvar för att söka, hitta och utnyttja möjligheterna att öka samhällsnyttan. Deras uppgift är inte att öka storleken på organisationerna, att institutionalisera nuvarande politik, att isolera sina organisationer från politiska krav eller fullända de administrativa system som styr organisationerna. Deras uppgift är att styra sina organisationer så att de blir bättre på att skapa en ökad samhällsnytta, på kort och lång sikt. Det kan de, enligt Moore, göra genom att fokusera på fem nyckelområden: (Moore 1995:211-3)

- 1) Definiera tydligt vad som ska produceras och hur det ska avrapporteras uppåt.
- 2) Utforma de funktioner genom vilken tjänsten, produkten eller skyldighet ska produceras.
- 3) Använda och anpassa organisationens administrativa system, som beslutsprocesser och kontrollmekanismer.
- 4) Beakta effekterna av interna förändringar på organisationens förmåga att engagera stöd utanför organisationen.
- 5) Skapa medvetenhet om vilken sorts och hur stora förändringar som behövs.

Moore anser inte att ett ensidigt fokus på budgetplanering vid styrningen av en organisation är bra eftersom en budget framför allt ger en bild av vad som gjorts tidigare i en organisation. Det gör att fokus riktas bakåt i tiden. Strategisk planering som fokuserar framåt och på centrala problem och möjligheter är bättre som verktyg. Dessa bör inte sträva efter att ge en bild av allt som händer i en organisation utan fokusera på nyckelproblem och möjligheter. (Moore 1995:280)

Interna problem i en organisation kan handla om att chefer och anställda lägger större vikt vid att tillgodose överordnades önsknings än klienternas eller medborgarnas behov. Det kan också handla om att mål som sätter agendan ger ett ensidigt, ibland felaktigt, fokus eller att en alltför stark central styrning hindrar viktiga kunskaper längre ut i organisationen från att användas. (Moore 1995:227–230) Enligt Moore så har traditionen av misstro mot politiken och förtroende för expertkunskaper lett till centraliserade organisationer med specialiserade fackfunktioner. Önskvärt är en mer decentraliserad styrning som bryter fackindelningar och på den decentraliserade nivån arbetar mer i team med många funktioner. Chefernas roll blir i sammanhanget framför allt att hjälpa specialister att jobba som team. (Moore 1995:287-9)

Det externa arbetet är viktigt för det interna arbetet. Om ledare inom offentlig sektor inte har stöd politiskt riskerar de att bli ifrågasatta av underordnade och förlora en del av sin förmåga att leda. (Moore 1995:273-5) Medborgarnas stöd är lika viktigt. Om medborgarna behandlas som, och känner sig som ägare av offentliga organisationer, kommer de att vara mer benägna att stödja den offentliga sektorn i dess olika roller. (Moore 1995:287) Enligt Moore är det viktigaste för att offentliga organisationer ska fungera väl att vara nära medborgarna och deras representanter. (Moore 1995:292)

Moore's erfarenheter är att det finns vissa gemensamma drag för de ledare som klarar av att genomföra förändringar internt i sina organisationer. (Moore 1995:290-2) Några av dessa är att de:

- Utvecklar strukturer och planeringssystem som fokuserar på att skapa samhällsnytta.
- Inte har en detaljerad plan men däremot en tydlig känsla för vad de vill uppnå och vilka förändringar som behöver göras.
- Inte använder en massa tid åt att göra nya organisationsskisser eller introducera nya system för måluppfyllelse, istället fokuserar de på organisationens centrala mål och problem.
- Använder de administrativa systemen för att göra förändringar. Men dessa förändringar förefaller följa efter, snarare än att leda processen och de administrativa förändringar som görs förefaller underlätta, snarare än diktera en organisations förändring.
- Accepterar stöd från andra. Det är inte viktigt för dem vem som initierar förändringarna.
- Vet att tempot och ordningsföljden i ett förändringsarbete spelar roll.
- Vet hur starkt tryck de kan lägga på organisationen.
- Arbetar på att vara nära medborgarna och deras representanter eftersom de vet att det är grunden för hållbara förändringar som gör att deras organisationer kan prestera bättre.

Sammanfattningsvis agerar ledare som genomför större förändringar i offentliga organisationer genom en serie olika handlingar, en del planerade, andra mer spontana men hela tiden med de övergripande mål de definierat i sikte. De vet också att de måste agera både externt och internt.

### 3 Att fastställa samhällsnyttan

Sedan Moore introducerade sin teori om public value har en hel del skrivits om begreppet. Inom de olika tolkningarna och analyser som gjorts finns framför allt två skiljelinjer. Den första är mellan det normativa fältet som fokuserar på behovet av att reformera offentlig sektor och det analytiska fältet som syftar på att definiera begreppet och mäta resultat av dess användning. Den andra skiljelinjen avser omfattningen av begreppet. Den sträcker sig från Moores fokus på chefernas roll i förvaltningen till de som ser public value som en grund för en ny styrmodell inom offentlig förvaltning.

Det här kapitlet fokuserar på möjligheten att definiera begreppet, att styra verksamheter utifrån samhällsnytta och mäta resultatet av dess användning. Först beskrivs den vidareutveckling som andra aktörer gjort av Moores strategiska triangel och därefter den modell, och det styrkort, för att identifiera, styra och utvärdera utifrån skapad samhällsnytta som Mark Moore själv tagit fram.

#### ATT DEFINIERA OCH UTVÄRDERA SAMHÄLLSNYTTAN

Samhällsnyttan har beskrivits som en flerdimensionell konstruktion som återspeglar kollektivt definierade, politiskt förmedlade preferenser som skapas inte bara genom resultat utan också genom rättvist genomförda processer som genererar förtroende. Andra har beskrivit samhällsnyttan som det värde som skapas av den offentliga sektorn genom tjänster, lagar, regleringar och andra åtgärder. Samhällsnyttan har också beskrivits som något som är kollektivt skapat genom breda överläggningar och dialoger och därigenom något mer än en summering av individuella preferenser av användare. Samhällsnyttan har jämförts med avkastningen till aktieägare inom privat sektor. I den jämförelsen ses medborgarna som ägare som har rätt att känna till, och kunna påverka hur deras skatter spenderas. Den påverkan bör inte ske bara genom valurnorna utan också genom exempelvis invånardialog och via medborgarundersökningar. (O'Flynn 2007:358)

Ett försök att definiera vad samhällsnyttan består av har gjorts av Kelly, Mulgan och Muers. De har i ett arbete för Storbritanniens Cabinet Office identifierat tre viktiga komponenter: utfall, legitimitet och service.<sup>13</sup> Enligt författarna omfattar den första komponenten, *utfall*, höga och långsiktiga ambitionen, som till exempel nationell säkerhet, fattigdomsminskning och folkhälsa. Den andra komponenten, *legitimitet*, handlar om att offentlig sektor behöver medborgarnas tillit och förtroende. Författarna menar att tron på den statliga apparaten är avgörande för dess möjlighet att skapa samhällsnytta. Även om den levererade tjänsten är godkänd och resultaten uppnådda, kommer en brist på tillit att begränsa samhällsnyttan. Att legitimitet är en viktig komponent gör relationsbyggande till en grundläggande beståndsdel i arbetet för samhällsnytta. Den tredje komponenten, *service*, handlar om att producera och leverera kvalitativa produkter och tjänster värda sitt pris.

---

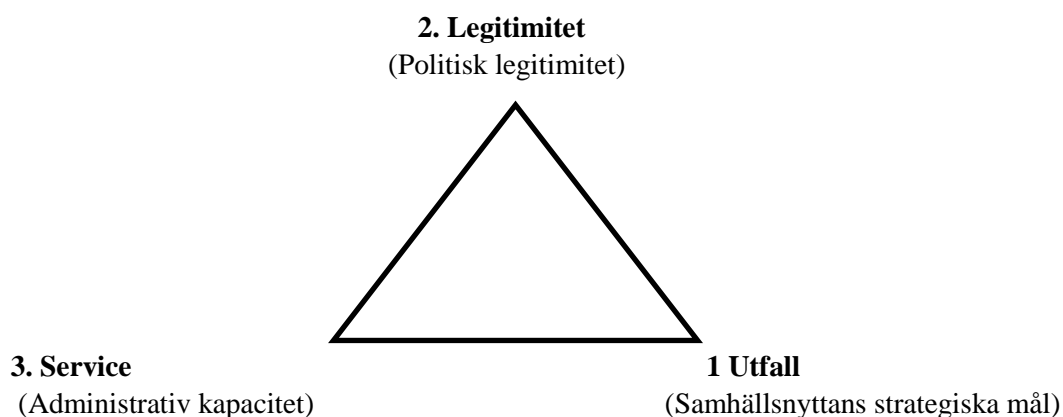
<sup>13</sup> I originaltexten: outcomes, trust and services



Produkten måste distribueras rättvist och bemötandet från tjänstepersoner vara gott. (Kelly, Mulgan och Muers 2002)

Enligt Kelly, Mulgan och Muers kan de tre byggstenarna, utfall, legitimitet och service ligga till grund för ett nytt sätt att utvärdera offentlig verksamhet och därigenom ge vägledning till beslutsfattare. (Kelly, Mulgan och Muers 2002) Utifrån deras analys har Storbritanniens Work Foundation utvecklat Moores strategiska triangel till att inbegripa de tre komponenterna: utfall, legitimitet och resultat. Den omtolkningen har även andra aktörer anammat. (Shearer och Williams 2011:6)

**Figur 2. En vidareutveckling av Mark Moores strategiska triangel**



Enligt Shearer och Williams bör det dock noteras att denna version av den strategiska triangeln är mer reduktiv än sin föregångare samt att delar av den ursprungliga betydelsen förloras genom förändringen. Det har att göra med att Moores analys är utformad att användas av chefer med befogenhet att besluta om mål och resursanvändning. Moores analytiska triangel handlar alltså inte främst om implementering av redan fattade beslut eller uppföljning av beslutens implementering. Moores triangel är snarare utformad i syfte att ge stöd till chefer med beslutsmandat att förändra verksamheter genom kreativitet och entreprenörskap. (Shearer och Williams 2011:6)

#### ETT STYRKORT FÖR STYRNING OCH UTVÄRDERING AV SAMHÄLLSNYTTAN

Enligt Moore lämnade boken *Creating Public Value* en viktig fråga obesvarad: Hur kan tjänstepersoner, politiker och invånare i ett samhälle veta om en organisation, verksamhet eller insats bidragit till att skapa en samhällsnytta som är rimlig i förhållande till insatsens kostnad? (Moore 2012:1) I boken *Recognizing Public Value* från 2013 utvecklar han en modell för att svara på den frågan. Modellens syfte är att ge chefer inom offentlig sektor ett verktyg för att mäta framgångar och kostnader inte bara i termer av pengar, utan också i termer av demokratiska medborgerliga principer som frihet, lyhördhet, öppenhet, rättvisa och delaktighet. Resultatet är ett styrkort som utgår från den strategiska triangeln och svarar

på de tre frågorna: Är målet värdefullt och effektivt? Kan strategin få politiskt och juridiskt stöd? Är strategin administrativt möjlig att genomföra?

Enligt Moore förändrades synen på styrning och utvärdering 1996 i och med Kaplan och Nortons bok *Balancing Scorecard*. Författarna analyserade styrning och utvärdering inom privat sektor och deras bedömning var att ledare generellt sett övervärderade värdet av finansiella system för att styra verksamheter. Dels därför att styrning utifrån finansiella beräkningar bygger på det förflutna och därigenom fokuserar på att titta bakåt och inte framåt. Men författarna gjorde också bedömningen att det finansiella perspektivet vid utvärdering och styrning bör kompletteras med tre ytterligare perspektiv. Det första är kundperspektivet och kundens inställning till företaget, det andra handlar om den operationella kapaciteten och det tredje är det lärande perspektivet och den lärande kapaciteten i företaget. (Kaplan och Norton 1996 och Moore 2012:9–10)

Den breddade synen på styrning och utvärdering påverkade även ledare inom offentlig sektor. Men två problem kvarstod, enligt Moore, för offentlig sektor. Det första handlar om vem som ska avgöra vad som är av samhällsnytta. Ska det avgöras av valda politiker, de som deltar i olika verksamheter eller de som betalar, det vill säga skattebetalarna? Och gentemot vad ska det bedömas om samhällsnytta skapats? Den andra frågan handlar om att modellen fortfarande byggde på utilitarismen och dess teori om maximerad nytta på individnivå och den störst möjliga sammanslagna nyttan som övergripande mål. Förutom att det sättet att utvärdera inte tar hänsyn till hur värdet distribueras mellan olika individer så ignorerar en utilitaristisk utvärdering också att individer inte bara har intressen utan också rättigheter samt att vi människor har kollektiva mål för det samhälle vi vill ha. Moores bedömning är att styrning och utvärdering inom offentlig sektor mer bör utgå från den deontologiska traditionen där fokus är i vilken grad individer lever upp till sitt ansvar och sina skyldigheter mot varandra, och i vilken grad offentlig sektor betar sig som den är tänkt att bete sig. Detta är, enligt Moore, ett mer juridiskt angreppssätt och det normativa språk som används i den deontologiska traditionen innefattar begrepp som rättvisa, relationer, ansvar samt skyldigheter, rättigheter och privilegier. (Moore 2012 och 2013)

I *Recognizing Public Value* betonar Moore att chefer inom offentlig sektor som vill styra och utvärdera utifrån skapad samhällsnytta måste ha 1) teknisk kunskap, 2) ledningsförmåga samt 3) filosofiskt och 4) politiskt kunnande. Med teknisk kunskap, menar Moore, förmågan att utveckla mätinstrument som kan fånga graden av det värde som skapas. Ledarförmågan handlar om att skapa en organisation där medarbetarna är engagerade och kontinuerligt vill lära sig mer. Dessa två krav på chefer inom olika organisationer är allmänt erkända, men ändå svåra att hantera. De andra två är mer kontroversiella, men enligt Moore helt avgörande för att kunna styra utifrån, och mäta värdet av samhällsnyttan. Det filosofiska kunnandet är viktigt eftersom begreppet ”samhällsnytta” i grunden är ett normativt och filosofiskt begrepp. Här handlar det, enligt Moore, om att både utgå från den utilitaristiska och deontologiska traditionen. Det politiska kunnandet handlar om behovet av en politisk överenskommelse och ett engagemang från politiken för ett speciellt styrnings- och utvärderingssystem. Utmaningen är att skapa ett styrnings och utvärderingssystem som är fokuserat, samordnat och uthålligt över tid, men samtidigt anpassningsbart gentemot förändrade krav på ansvarsutkrävning. (Moore 2012:13–20 och Moore 2013)

Moore betonar också att ledare som vill styra utifrån samhällsnytta måste beakta hela kedjan: Från input via beslutade policys, till vad som händer inom organisationen, det vill säga produktionen av tjänsten eller produkten och vidare till output, det vill säga resultat för mottagaren av stödet eller tjänsten men också invånarna som kollektiv. Ofta fokuserar styrnings- och utvärderingsmodeller bara på en del av kedjan eller en del i taget. (Moore 2013 och Kavanagh 2013: 58)

### **Moorens styrkort för styrning och utvärdering**

Det styrkort för styrning och utvärdering som Moore tagit fram utgår från den strategiska triangeln och består av tre delar (se figur 3 på nästa sida):

1. En beräkning av samhällsnyttan ”Public Value Account”.
2. En beräkning av legitimitet och stöd ”Legitimacy and Support Perspective”.
3. En beräkning av den operativa kapaciteten ”Operational Capacity Perspective”.

I centrum för Moores styrkort är **beräkningen av samhällsnyttan** (se figur 3, punkt 1 Public Value Account). I den delen av styrkortet redovisas användning av kollektivt ägda tillgångar och finansiella kostnader till vänster, på utgiftssidan. Att dessa kostnader faller på den här sidan är naturligt men Moore lägger till två ytterligare kategorier på kostnadssidan. Den första är oavsiktliga negativ konsekvenser. Det kan exempelvis handla om minskat förtroende för staten på grund av en aggressiv polisbevakning. Den andra handlar om minskat förtroende för offentlig sektor då myndigheter tvingar invånarna att följa vissa regler eller bidra till de sociala kostnaderna, exempelvis via skatt. På den högra sidan, inkomstsidan, redovisas i vilken grad som kollektivt värderade resultat uppnått. Det innefattar uppnådda mål men också oavsiktliga positiva konsekvenser, som exempelvis större arbetsglädje bland de anställda. På högersidan redovisas också nöjdhet bland kunder, men dessutom nöjdhet bland individer som blivit förpliktigade att göra något till följd av verksamheten. Där redovisas också rättvisa på individnivå och på aggregerad kollektiv nivå. De beräkningar som gjorts av samhällsnyttan utifrån denna modell brukar, enligt Moores erfarenheter, sällan överstiga en A4 sida. (Moore 2012:21-4 och 2013:31-68 och 419 samt Kavanagh 2013)

Men att beräkna skapandet av samhällsnyttan räcker inte. Moore anser att mycket större tonvikt än vad som vanligtvis sker måste läggas på att hitta en passform mellan organisationen och den yttre miljön. Därför är det viktigt att analysera den externa miljön och sedan positionera organisationen i enlighet med analysen. Genom att göra en **beräkning av den legitimitet och det stöd** som krävs för en verksamhet tvingas ledare i offentlig sektor att fundera på i vilken utsträckning organisationens uppdrag är i linje med de kollektiva önskemålen i samhället. (se figur 3, punkt 2 Legitimacy and Support Perspective) Det kräver att organisationen funderar på dess ställning i relation till formella myndigheter, media, inflytelserika individer och organisationer samt vanliga invånare. (Moore 2012:25-6 och 2013:119 och 124 samt Kavanagh 2013)

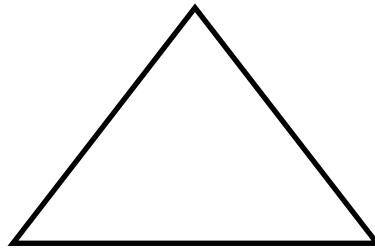
Det tredje benet i Moores styrkort, **beräkningen av den operativa kapaciteten** är sannolikt bekant för de flesta ledare inom offentlig sektor, men Moore argumenterar för att inkludera några nya koncept. (se figur 3, punkt 3 Operational Capacity Perspective) Dessa inkluderar kontinuerliga förbättringsmetoder, strukturerad hantering av innovation samt aktiv utveckling av volontärsatser och andra former av samverkan med aktörer utanför organisationen. (Moore 2012:25-6 och 2013:119 och 124 samt Kavanagh 2013)

**Figur 3. Mark Moores styrkort för att mäta samhällsnytta**

**2) Legitimacy and Support Perspective**

<b>Mission alignment with values articulated by citizens</b>
<b>Inclusion of neglected values with latent constituencies</b>
Standing with formal authorizers
Media coverage
Standing with individuals in polity
Position of organization in democratic political discourse
Status of key legislative and public policy proposals to support the organization.
Engagement of citizens as co-producers

**2 En beräkning av samhällsnyttan**  
(Politisk legitimitet)



**3. En beräkning av den operativa kapaciteten**  
(Administrativ kapacitet)

**1. En beräkning av samhällsnyttan**  
(Samhällsnyttans strategiska mål)

**3) Operational Capacity Perspective**

<b>Flow of resources to the organization - Financial and other resources</b>
Human resources <ul style="list-style-type: none"> <li>Public employees and volunteers</li> </ul>
Operational policies, programs, and procedures <ul style="list-style-type: none"> <li>Quality of operational performance</li> <li>Organizational learning</li> <li>Internal resource allocation</li> <li>Performance measurement and management systems</li> </ul>
Organizational outputs <ul style="list-style-type: none"> <li>Quantity of outputs</li> <li>Quality of outputs</li> </ul>

**1) Public Value Account**

<b>Use of Collectively Owned Assets and Financial Costs</b>	<b>Achievement of Collectively Valued Social Outcomes</b>
Financial Costs	Mission Achievement
Unintended Negative Consequences	Unintended Positive Consequences
	Client Satisfaction <ul style="list-style-type: none"> <li>Service Recipients</li> <li>Obligates</li> </ul>
Social Costs of Using Authority	Justice and Fairness <ul style="list-style-type: none"> <li>At individual level in operations</li> <li>At aggregate level in results</li> </ul>

## 4 Public Value Management

Det förra kapitlet fokuserade på att definiera begreppet samhällsnytta samt på möjligheten att styra och utvärdera verksamheter utifrån dess användning. I det här kapitlet vidgas vyn till potentialen för teorin om samhällsnytta att utgöra en grund för en ny styrmodell inom offentlig förvaltning. Styrmodellen, *Public Value Management*, består av olika teorier och infallsvinklar som utvecklats bland akademiker, tankesmedjor och icke-statliga organisationer, och senare även av ett antal organisationer inom den offentliga sektorn, framför allt i Storbritannien och Australien men även i andra länder.

I det här kapitlet beskrivs först styrmodellen *Public Value Management*. Efter det diskuteras styrningsformens användningsområden och därefter den kritik som finns mot teorin om "public value" och styrmodellen *Public Value Management*. Avslutningsvis diskuteras ledarrollen inom *Public Value Management*.

### EN NY FORM FÖR SAMHÄLLSSTYRNING

De som identifierat potentialen i public value som grund för en ny styrmodell för offentlig förvaltning anser att tidigare styrmodeller försummat det civila samhället och medborgarnas roll. De anser att invånarna reducerats antingen till passiva mottagare av offentliga varor eller till konsumenter i en kvasi-marknad. Förespråkarna för en ny modell vill också utmana idén om ekonomin och ekonomiska incitament som huvudsaklig grund inom förvaltningen. De anser att offentliga organisationer som vill använda samhällsnytta som grundprincip behöver skapa en organisationskultur där jakten på ökad samhällsnytta belönas på samma sätt som jakten på aktieägarvärde belönas i privata företag. (Kelly, Mulgan och Muers 2002, Stoker 2006, samt Shearer och Williams 2011)

För att tydliggöra skillnaderna mellan traditionell offentlig förvaltning, *New Public Management* och *Public Value Management* infogas på nästföljande sidor tre jämförande tabeller. Bland de skiljelinjer som finns mellan styrningsformerna är synen på vem som bör definiera vad som är av värde inom offentlig verksamhet. Inom traditionell förvaltning definieras det av politiker och experter, inom *New Public Management* genom kundval och inom *Public Value Management* genom samverkan och en bred dialog som innefattar invånarna. En annan skiljelinje är synen på ansvarsutkrävande som i traditionell förvaltning sker i allmänna val och via hierarkiska uppföljningar, i *New Public Management* genom mål- och resultatstyrning och i *Public Value Management* genom ett komplext system där både medborgarna och deras representanter är viktiga aktörer. Organisationsstrukturen skiljer sig också åt. Inom traditionell förvaltning är den hierarkisk och byråkratisk, i *New Public Management* marknadsdriven medan *Public Value Management* fokuserar på nätverksstyrning och dialog. Synen på vem som bäst utför offentlig service skiljer sig också åt. Inom traditionell offentlig förvaltning anses den bäst skött i offentlig regi, inom *New Public Management* av privata aktörer medan *Public Value Management* förespråkar en blandning av utförare. En annan skiljelinje är synen på medarbetarnas motivation, inom traditionell förvaltning anses löner och förmåner vara bästa motivationen, inom *New Public*

Management premieras entreprenörsanda och uppfyllda mål- och resultat, medan medarbetare inom Public Value Management i första hand anses motiverade av att bidra till samhällsnyttan och ge en god service.

Sammanfattningsvis så är de som förespråkar en ny styrningsform för offentlig sektor baserad på samhällsnytta desillusionerade av de marknadsbaserade modeller för offentlig sektor som dominerar inom New Public Management, men ovilliga att förespråka en återgång till den traditionella modellen för offentlig förvaltning. Denna nya strategi bedöms också passa bättre i det nätverkssamhälle i snabb omvandling som vi numera lever i. (se exempelvis Shearer och Williams 2011:8, Kelly, Mulgan och Muers 2002 samt Stoker 2006)

**Tabell 1. Olika styrmodeller, jämförelse 1**

	<b>Traditional public management</b>	<b>'New public management'</b>	<b>Public Value Management</b>
<b>Public interest</b>	Defined by politicians / experts	Aggregation of individual preferences, demonstrated by customer choice	Individual and public preferences (resulting from public deliberation)
<b>Performance objective</b>	Managing inputs	Managing inputs and Outputs	Multiple objectives - Service outputs - Satisfaction - Outcomes - Maintaining trust/legitimacy
<b>Dominant model of accountability</b>	Upwards through departments to politicians and through them to Parliament	Private sector or tightly defined arms-length public agency	Menu of alternatives selected pragmatically (public sector agencies, private companies, JVCs, Community Interest Companies, community groups as well as increasing role for user choice)
<b>Approach to public service ethos</b>	Public sector has monopoly on service ethos, and all public bodies have it.	Skeptical of public sector ethos (leads to inefficiency and empire building) – favours customer service	No one sector has a monopoly on ethos, and no one ethos always appropriate. As a valuable resource it needs to be carefully managed
<b>Role for public participation</b>	Limited to voting in elections and pressure on elected representatives	Limited – apart from use of customer satisfaction surveys	Crucial – multi-faceted (customers, citizens, key stakeholders)
<b>Goal of managers</b>	Respond to political direction	Meet agreed performance targets	Respond to citizen/user preferences, renew mandate and trust through guaranteeing quality services.

Källa: Kelly, Mulgan och Muers 2002

**Tabell 2. Olika styrmodeller, jämförelse 2**

	<b>Traditional Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>Public Value Management</b>
<b>Key objectives</b>	Politically provided inputs; services monitored through bureaucratic oversight.	Managing inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers.	The overarching goal is achieving public value that in turn involves greater effectiveness in tackling the problems that the public most cares about; stretches from service delivery to system maintenance.
<b>Role of managers</b>	To ensure that rules and appropriate procedures are followed.	To help define and meet agreed performance targets.	To play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system.
<b>Definition of public interest</b>	By politicians or experts; little in the way of public input.	Aggregation of individual preferences, in practice captured by senior politicians or managers supported by evidence about customer choice.	Individual and public preferences produced through a complex process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs.
<b>Approach to public service ethos</b>	Public sector has monopoly on service ethos, and all public bodies have it.	Skeptical of public sector ethos (leads to inefficiency and empire building); favors customer service.	No one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationships through shared values is seen as essential.
<b>Preferred system for service delivery</b>	Hierarchical department or self-regulating profession.	Private sector or tightly defined arms-length public agency.	Menu of alternatives selected pragmatically and a reflexive approach to intervention mechanisms to achieve outputs.
<b>Contribution of the democratic process</b>	Delivers accountability: Competition between elected leaders provides an overarching accountability.	Delivers objectives: Limited to setting objectives and checking performance, leaving managers to determine the means	Delivers dialogue: Integral to all that is undertaken, a rolling and continuous process of democratic exchange is essential.
<b>Efficiency</b>	Break down complex tasks and get staff to follow procedures.	Set tough performance tasks that the organization is encouraged to achieve.	Check on a continuous basis that activity fits purpose.
<b>Accountability</b>	Competitive elections provide leaders who can steer and exercise oversight.	Politicians set public goals and set targets and then hold managers to account for their delivery.	By negotiated goal setting and oversight.
<b>Equity</b>	By treating all similar cases the same.	Offering a framework of responsiveness to users and setting targets to achieve fair access to services.	By developing individual capacity so that rights and responsibilities are realized.
<b>Dilemma: Usurping democracy</b>	The domination of officialdom, a system that frustrates politics; "Yes, minister" syndrome.	Management chases targets not political demands; the extenuation of contract relationships makes political control even more problematic; citizens reduced to consumer.	Managers doing politics could push citizens and politicians to the margins; there are severe limits to the extent that politics can be managed and remain open and legitimate.
<b>Dilemma: Undermining management</b>	The politicization of bureaucracy.	The undermining of professional judgment.	Encouraging a talking shop rather than action-oriented management.
<b>Dilemma: Key safeguards</b>	Conventions and constitutions.	Alertness of political leadership.	Good practice and stakeholder pluralist review to ensure that the system delivers effective stakeholder democracy and management.

Källa: Stoker 2006

**Tabell 3. Olika styrmodeller, jämförelse 3**

	<b>New Public Management</b>	<b>Public Value Management</b>
<b>Characterization</b>	Post-Bureaucratic, Competitive Government	Post-Competitive
<b>Dominant focus</b>	Results	Relationships
<b>Managerial Goals</b>	Achieve agreed performance targets	Multiple goals including responding to citizen/user preferences, renewing mandate and trust through quality services, steering network
<b>Definition of the Public Interest</b>	Individual preference are aggregated	Collective preferences are expressed
<b>Performance Objective</b>	Management of inputs and outputs to ensure economy and responsiveness to consumers	Multiple objectives are pursued including service outputs, satisfaction, outcomes, trust and legitimacy
<b>Dominant Model of Accountability</b>	Upward accountability via performance contracts; outwards to customers via market mechanisms	Multiple accountability systems including citizens as overseers of government, customers as users and taxpayers as funders
<b>Preferred System of Delivery</b>	Private sector or tightly defined arms-length public agency	Menu of alternatives selected pragmatically

Källa: O'Flynn 2007

#### ANVÄNDNINGSSOMRÅDEN

Public value och Public Value Management är utvecklat i USA. Enligt vissa bedömare innebär det att konceptet och styrmodellen inte passar i andra politiska och kulturella sammanhang. Hazel och Horner anser exempelvis att Public Value Management inte går att använda rakt av i Storbritannien eftersom det brittiska systemet kännetecknas av mer centralstyrning och kontroll. De efterfrågar därför en anpassning till de nationella förhållandena. (Hazel och Horner 2000) Två studier stödjer användbarheten även utanför USA. Den ena är gjord i Storbritannien där medborgardeltagande och engagemang på lokal nivå värderas i förhållande dels till institutionell utformning och dels till socialt kapital. Studien visar att medborgardeltagandet var högre i kommuner där det fanns former och metoder för delaktighet, men det visade sig också att den institutionella utformningen vägde tyngre än socialt kapital för i vilken utsträckning invånarna engagerade sig. Den andra studien är en empirisk fallstudie som undersökt hur relevant begreppet samhällsnytta uppfattas av mellanchefer i den tyska förvaltningen. Studien ger stöd för begreppets relevans även i Tyskland och författarna anser sig visa att samhällsnytta som begrepp är tillämpligt inom olika kulturella sammanhang, exempelvis i den tyska förvaltningen. (Shearer och Williams 2011:9)

Det förs också en diskussion om på vilken nivå analyser av samhällsnytta passar bäst och bör göras. Moores teori riktade sig i första hand till chefer i verkställande organ samt högre chefstjänstepersoner inom offentlig sektor. Det finns de som anser att diskussionen bör föras på ännu högre nivå, bland politiskt valda nationellt. Andra anser att styrning utifrån samhällsnytta och Public Value Management passar väl i decentraliserade miljöer,



exempelvis på kommunal nivå. Det får stöd bland annat av den studie som gjorts i kommuner i Storbritannien och som beskrivs ovan. (Shearer och Williams 2011:14)

Public Value Management anses passa särskilt väl kopplat till nätverksstyrning och för samhällen i snabb förändring. Det stöds exempelvis av en studie som Weinberg och Lewis gjort i USA kring museer och museichefers möjligheter att agera i en miljö med begränsade resurser och ständig förändring. Författarnas slutsats är att den strategiska triangeln ger ett ramverk och en anpassningsbar strategi som museiansvariga och andra chefer inom offentlig och ideell sektor kan använda för att kontinuerligt positionera sig och flytta fram sina organisationer i en föränderlig miljö. Författarnas bedömning är vidare att det analytiska begreppet samhällsnytta är särskilt användbart för ledare som arbetar i nätverk. (Lewis och Weinberg 2009) Ett annat exempel är en studie av chefer verksamma inom utbildningssektorn i Texas där den strategiska triangeln använts som analysinstrument. Studien stödjer den strategiska triangelns användningsbarhet inom nätverksstyrning eftersom de chefer som lyckades bäst var de som interagerade väl såväl uppåt som nedåt och utåt. (Shearer och Williams 2011:9)

Om styrmodellen bara passar inom offentlig sektor diskuteras också. Aldridge och Stoker, som är positiva till public value som grund för en ny styrmodell, anser inte att den bör begränsas till service som tillhandahålls i offentlig regi. De anser att debatten bör handla om hur en allmän etik för medborgarservice<sup>14</sup> kan skapas som är gemensam för den service som tillhandahålls av offentliga och privata aktörer samt den idéburna sektorn. (Aldridge och Stoker 2002) Moore och Khagram tar argumentet ett steg vidare då de argumenterar för att begreppet samhällsnytta och den strategiska triangeln passar lika väl inom den privata som den offentliga sektorn. Författarna betonar att det under de senaste åren har det skett en kraftig acceleration i den sociala roll som företag förväntas spela. Företag ställs inför både sociala och ekologiska krav, inte bara från aktieägarna utan även andra intressenter såsom kunder, anställda, leverantörer, lokalsamhällen och beslutsfattare. Som ett resultat av det kan det vara lika viktigt för privata organisationer att utveckla strategier för skapande av ett samhällsvärde. Om inte annat så stämmer det för privata aktörer som agerar på den offentliga marknaden. (Moore och Khagram 2004)

## KRITIK MOT PUBLIC VALUE OCH PUBLIC VALUE MANAGEMENT

Som tydliggjorts i den här litteraturstudien finns en hel del skrivet om både public value och Public Value Management. Trots det finns en otydlighet kring betydelse och tillämpning. Public value har framställts som en akademisk teori, använts i vädjanden om förändringar och förbättring i offentlig sektor, setts som ett ramverk för resultatutvärdering men också som grund för en ny form av samhällsstyrning.<sup>15</sup> Utan en tydlig begreppsdefinition blir debatten dock spretig. Enligt kritikerna innebär det också att det är svårt att empiriskt testa både begreppet public value och förvaltningsmodellen Public Value Management. Shearer och Williams uppmärksammar i sin genomgång av litteraturen om Public Value Management denna inkonsekvens och brist på precision i användning av

---

<sup>14</sup> Aldridge och Stoker använder begreppet "common public service ethos". (Aldridge och Stoker 2002)

<sup>15</sup> I sammanhanget är det relevant att tydliggöra att Mark Moore skrev om public value eller samhällsnytta med fokus på hur högre chefer inom offentlig förvaltning kan arbeta för att skapa denna samhällsnytta. Utvecklingen av public value till Public Value Management som en ny styrningsform kom först senare och är närmast ett samlingsbegrepp för olika aktörers tankar och synpunkter.

begreppet. De anser vidare att forskningen om samhällsnytta är präglad av en brist på empiri. Dessutom gör de bedömningen att litteraturen om samhällsnytta innehåller ett övermått av uppmaning och exempel på områdesspecifika tillämpningar medan det saknas en tydlig debatt på teoretiskt nivå. (Shearer och Williams 2011:12)

Genom att jämföra de utmärkande delarna av public value och "Public Value Management" med mer etablerade föreställningar om vad som skapar värde i ett samhälle så synliggörs ändå dess utmärkande drag. Dessa framstår vid en jämförelse som mer moraliska, enligt vissa bedömare närmast utopiska koncept. (Shearer och Williams 2011:12–15) Enligt kritikerna finns en naivitet i beskrivningen av den offentliga sektorn inom Public Value Management. Dessa kritiker ser det som orimligt, för att inte säga farligt, att anta att regeringar och andra offentliga organ i grunden är "goda" och kommer att bete sig på ett godartat sätt. Historien visar, enligt kritikerna, något annat. (Shearer och Williams 2011:14-15)<sup>16</sup> Andra kritiker uppmärksammar risken för populism. Public Value Management betonar invånardialog, medskapande och medborgarbeslut och lägger därmed ett stort ansvar på invånarna att själva identifiera och utforma vad som anses värdefull. Denna "bottom-up" strategi för styrning och leveransen ligger enligt vissa kritiker nära populism. De ser en risk att förslag och idéer förs fram som låter bra och kan bli populära, men som inte är genomförbara eller lyckade på lång sikt. (se exempelvis Shearer och Williams 2011:13)<sup>17</sup> Eftersom den kontext Moore skriver utifrån och de exempel och tankar som hans teorier bygger på alla är från USA anser vissa bedömare att styrmodellen inte passar i andra politiska och kulturella sammanhang.<sup>18</sup>

Inom Public Value Management finns också, enligt vissa kritiker, en svårighet att avgöra vem som har rätt att avgöra vad som är av samhällsvärde. Vem är rätt skiljedomare? Vad är det som säger att medborgarna tillsammans kan fatta bättre beslut än politiskt valda representanter eller experter? Vems, eller vilkas åsikter kommer att få mest tyngd? Vad är källan till legitimitet om beslut fattas i nätverk? Moores fokus är exekutiva ledare och tjänstepersoner på högre chefspositioner i offentlig sektor. I litteraturen finns kritiker som hävdar att det ger för mycket makt till byråkrater och fråntar den politiska nivån den makt och det ansvar som bör ligga på politisk nivå i ett demokratiskt samhälle. Andra anser att dessa kritiker missar det faktum att Moore hela tiden betonar ansvarsutkrävning gentemot den politiska nivån. Dessa frågor behöver enligt flera kritiker diskuteras och analyseras vidare om Public Value Management ska bli ett reellt alternativ (se exempelvis Shearer och Williams 2011:13) En annan utmaning med Public Value Management är att styrmodellen ställer nya krav på ledarskapet inom offentlig förvaltning. Den frågan tas upp i nästa avsnitt. Därefter diskuteras frågan om Public Value Management verkligen utmanar de nyliberala teorier som New Public Management baseras på.

---

<sup>16</sup> Här är det intressant att uppmärksamma den skillnad som finns mellan bland annat USA och de nordiska länderna vad gäller förhållandet mellan staten och civilsamhället. I USA finns inget socialt kontrakt i nordisk bemärkelse mellan staten och civilsamhället utan snarare en motsättning mellan civilsamhället och staten, där staten ses som ett nödvändigt ont. (Abrahamsson et.al. 2015:21)

<sup>17</sup> Intressant i sammanhanget är att populism kan ses som positivt och negativt och har olika innebörd i olika sammanhang, politiska kontexter och länder. Chantal Mouffe anser exempelvis att populismen innehåller demokratiska möjligheter och att det vore bra med fler inslag av populism i politiken. (Mouffe 2008)

<sup>18</sup> Som redan nämnts anser exempelvis Hazel och Horner att styrmodellen inte går att lyfta in direkt i det brittiska systemet som kännetecknas av mer centralstyrning och kontroll. (Hazel och Horner 2000)

## LEDNING OCH STYRNING UTIFRÅN SAMHÄLLSNYTTA

Public Value Management innebär en radikal omdefiniering av rollen för chefer inom offentlig förvaltning. Inom den traditionella förvaltningen är cheferna framför allt verkställare av politiska planer medan deras roll inom New Public Management framför allt handlar om att driva effektivitetsvinster och följa upp resultat. Inom Public Value Management måste chefer arbeta med många olikartade mål, kunna arbeta i nätverk och vara öppna för att lära på olika sätt. De måste leda samråd, driva kommunikation och överläggningar externt och internt för att definiera vad som ökar samhällsnyttan. En annan viktig chefskvalitet inom Public Value Management är kravet att utveckla en stark känsla för "vad som fungerar". Det kräver en förmåga att väga olika alternativ mot varandra för att exempelvis avgöra vilken styrningsstruktur som fungerar bäst under vilka omständigheter. (O'Flynn 2007:360–363)

Sådana radikala förändringar innebär utmaningar. Det gäller särskilt med tanke på att Public Value Management erkänner och försöker hantera den splittring som New Public Management lett till där chefer uppmuntras att arbeta avgränsat inom specifika områden och utifrån specifika mål. Ledaregenskaper som bedöms värdefulla inom Public Value Management är tolerans för tvetydighet och osäkerhet, självdistans, självkänedom och erkännande av att chefer aldrig själva kan ha all kunskap. Ledare behöver också känna trygghet i delat ledarskap såväl inom den egna organisationen som med aktörer utanför organisationen. Dessa egenskaper passar väl ihop med arbete i nätverk men är en utmaning för chefer skolade inom New Public Management där konkurrens och jakt på resultat belönas. Public Value Management skulle med andra ord, i stor utsträckning omdefiniera rollen för chefer inom offentlig sektor och rollen som chef skulle med stor säkerhet bli både svårare och mer komplex. Enligt bland andra O'Flynn kommer det att krävas mycket arbete för att utveckla dessa nya färdigheter om vi går över i en ny förvaltningsstruktur. (O'Flynn 2007:360–363)

## EN UTMANING ELLER EN UTVECKLING AV NEW PUBLIC MANAGEMENT OCH NYLIBERALA TEORIER?

Enligt Adam Dahl och Joe Soss är utvecklingen av public value och Public Value Management ett försök att utmana den nyliberala rationalitet som privilegerar marknadslösningar, gynnar privata intressen till förmån för vad som är av en bredare samhällsnytta och i förlängningen utmanar demokratins grunder. Dahl och Soss gör dock bedömningen att styrmodellen tvärtemot dess intentioner riskerar att befästa nyliberalismen. Det beror dels på att sökandet efter samhällsnytta inte utmanar den ekonomiska logiken inom nyliberalismen och dels på att fundamentala frågor om makt och konflikt ignoreras.

Enligt Dahl och Soss bestod nyliberalism till en början av en önskan att minimera staten. Detta har dock förändrats till en strävan efter att förändra och otydliggöra gränsen mellan offentlig och privat sektor vilket lett till att den politiska och ekonomiska makten sammanblandats, exempelvis genom nätverksstyrningen. Förespråkarna för public value och Public Value Management utmanar, enligt Dahl och Soss det smala fokus på vad som är av nytta i samhället inom New Public Management - fokuseringen på kundnytta - men omfattar samtidigt de metoder som är kärnan i marknadsmodellernas styrelseformer. Det

innebär att det blir relativt lätt för företrädare av den nyliberala ordning att acceptera samhällsnytta som koncept och sätta in det i dess marknadsorienterade lösningar.

Den andra problematiken med styrmodellen är att dess företrädare i stor utsträckning ignorerar frågor om makt och konflikt. De ignorerar exempelvis det faktum att den ekonomiska ojämlikheten, bland annat i USA, skjutit i höjden och att sambandet mellan den ekonomiska och den politiska makten stärkts. Fackliga organisationer och civilsamhällets sammanslutningar har fått minskad politisk makt medan marknadens intressen har stärkts. Dahl och Soss poängterar också att medborgarnas utökade roll inom Public Value Management ofta stannar vid invånardialog utifrån uppifrån ställda kriterier och inte handlar om reella möjligheter att påverka viktiga beslut. Dessutom anser Dahl och Soss att förespråkarna för public value och Public Value Management ignorerar det faktum att demokrati och demokratiska processer handlar lika mycket om motstridiga intressen och konflikter som om samarbete.<sup>19</sup> (Dahl och Soss 2014)

---

<sup>19</sup> Chantal Mouffe anser exempelvis att konflikter är en naturlig del av politiken och att strävandet efter konsensus och försöken att kväva samhälleliga politiska konflikter kan utgöra en av huvudorsakerna till demokratins problem. (Mouffe 2008 och Abrahamsson 2015)

## 5 New Public Service

Mark Moores teori om public value och styrmodellen Public Value Management är inte den enda teori som utmanar New Public Management. Janet och Robert Denhardt introducerar i boken *The New Public Service, Serving not Stearing*, styrmodellen New Public Service. Huvudskillnaden mellan tidigare styrmodeller och New Public Service beskrivs av Denhardt och Denhardt genom en metafor där den traditionella offentliga förvaltningen jämförs med en byråkratisk, stel båt som de politiska beslutsfattarna långsamt ror. New Public Management beskrivs som en betydligt flexiblare och effektivare båt som de offentliga ledarna snabbt styr dit marknadsvindarna blåser. New Public Service skiljer sig, enligt metaforen, från de andra styrningsformerna genom att medborgarna uppmanas att hoppa i båten och styra tillsammans med politiker och tjänstepersoner.

I detta kapitel görs en sammanfattning av boken *The New Public Service, Serving not Stearing*. Först beskrivs den grundläggande filosofin inom New Public Service och därefter de fyra teorier den bygger på. Kapitlet avslutas med att beskriva sju praktiska grunder att arbeta utifrån inom New Public Service.

*THE NEW PUBLIC SERVICE, SERVING NOT STEERING* (2011) BY JANET AND ROBERT DENHARDT

“Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy”<sup>20</sup>

(Denhardt och Denhardt 2011:3)

Med de orden inleder Denhardt och Denhardt *The New Public Service, Serving Not Stearing*. Boken har enligt författarna två syften: Det ena är att samla och sammanfatta några av de många tankar och teorier som söker bekräftelse på att demokrati, medborgarskap och service bör utgöra de normativa grunderna för offentlig sektor. Det andra är att skapa en ram inom vilken dessa teorier och tankar kan samlas. Den ramen eller styrmodellen ger författarna namnet New Public Service. Denhardt och Denhardt säger vidare att boken inte bara är en uppmaning att bekräfta de demokratiska idealen för samhällsstyrning utan också de offentliganställdas engagemang och yrkesetik som viktiga grunder inom offentlig förvaltning. Författarna uppmanar också till ett förnyat medborgerligt engagemang inom samhällsstyrningen. (Denhardt och Denhardt 2011:ix, xiii och 3) Denhardt och Denhardt pratar inte om public value utan om ”Public Interests” men också ”Shared interests” eller ”Common Good”. I den här studien kommer även dessa begrepp att översättas med samhällsnytta.

En utgångspunkt i författarnas resonemang är de heroiska insatser som poliser och brandmän gjorde efter attacken på World Trade Center då dessa sprang uppför trapporna

---

<sup>20</sup> Min översättning: ”Myndigheter bör inte drivas som företag; De bör drivas som demokratier.”

samtidigt som andra desperat försökte ta sig ner. Det är, enligt Denhardt och Denhardt, ett exempel på att människor inom offentlig förvaltning inte bara drivs av resultat och egenintresse utan också av en önskan att bidra till ett gott samhälle. Enligt författarna är själva själen i den offentliga förvaltningen att tjäna medborgarna för det gemensammas bästa. Anställda inom offentlig sektor gör det exempelvis i arbetet med att förbättra folkhälsan, upprätthålla den allmänna säkerheten och förbättra kvaliteten på vår miljö. Författarnas bedömning är att även vanliga invånare vill bidra till samhällsnyttan. De senaste årens fokusering på människor som konsumenter och kunder har dock starkt begränsat både politikernas, tjänstepersonernas och invånarens möjligheter att bidra till samhällsnyttan. (Denhardt och Denhardt 2011:x och 3)

Samtidigt ser författarna en annan samtida trend där politiker, tjänstepersoner och invånare strävar efter nya sätt att bidra till ett gott samhälle och ett expanderande demokratiskt medborgarskap. Denhardt och Denhardt anser att denna nya attityd och involvering är bevis på en framväxande rörelse inom offentlig förvaltning. Det är den rörelse de kallar New Public Service. Författarna är tydliga med att de inte skapat innehållet i New Public Service, allt bygger på vad andra skrivit. Det Denhardt och Denhardt bidragit med är att samla materialet och ge styrmodellen sitt namn. (Denhardt och Denhardt 2011:xiii och 3)

#### FYRA GRUNDLÄGGANDE TEORIER INOM NEW PUBLIC SERVICE

Styrmodellen New Public Service består, precis som traditionell offentlig förvaltning och New Public Management, av en mängd olika teorier och komponenter som teoretiker och praktiker bidragit med. Denhardt och Denhardt lyfter fram fyra av teorierna: demokratiskt medborgarskap, modeller för samhällsgemenskap, organisatorisk humanism och postmodern offentlig förvaltning. (Denhardt och Denhardt 2011:26)

##### **Demokratiskt medborgarskap** (Democratic citizenship)

Begreppen ”demokrati” och ”medborgare” kan tolkas på olika sätt. Ett snävt sätt att se på ”medborgarskap” utgår från dess legala innebörd. En bredare tolkning utgår från ett slags medlemskap i samhället och handlar om rättigheter och skyldigheter gentemot detta samhälle oavsett legal status. New Public Service utgår från den senare definitionen. På samma sätt finns olika tolkningar av begreppet ”demokratiskt medborgarskap”. Enligt Public Choice-teorin som är en av grundteorierna inom New Public Management agerar människor framför allt för att maximera sin egen nytta. Samma logik anses driva politiska aktörer vilket i så fall innebär att politiker drivs av att röstmaximera och tjänstepersoner av att maximera sin budget. Andra hävdar att ett slags samhällsanda<sup>21</sup> spelar en viktig roll i demokratiska samhällen. Enligt detta synsätt är politiker, tjänstepersoner och invånare i ett samhälle i stånd att se bortom egenintresset till långsiktiga bredare samhällsintressen. New Public Service ansluter sig till det senare synsättet. Det är dock viktigt att denna samhällsanda får näring och underhålls. Det kan bland annat göras genom fokus på rättvisepprinciper, ökat medborgardeltagande och invånardialog. (Denhardt och Denhardt 2011:10–11 och 27-32)

---

<sup>21</sup> Denhardt och Denhardt använder begreppet: ”public spirit”.

### **Modeller för samhällsgemenskap** (Models of Community and Civil Society)

Trenden mot globalisering har sin motpol i ett ökat intresse på många håll för det egna lokala samhället eller grannskapet. Intressegrupper kopplade till bostadsområden bildas, men också utifrån exempelvis miljöfrågor eller arbetsförhållanden. Enligt New Public Service är bildandet av intressegrupper positivt eftersom det stärker civilsamhället. Samhällen präglade av heterogeniteten och pluralismen mår också, enligt flera bedömare, bra av att mindre grupper bildar starka gemenskaper där människor kan bevara och utveckla idéer och identiteter. Det sinne för gemenskap, som kan härledas från dessa sammanslutningar kan underlätta skapandet av den typ av ömsesidigt tillmötesgående mellan olika grupper och mellan individ och samhälle som behövs i heterogena samhällen. Den politiska alienation och de känslor av outnyttjad vilja att bidra till samhällsnytta som invånare ger uttryck för kan också kanaliseras uppåt via olika intressegrupper. Stödet till olika intressegrupper bör dock kompletteras med institutionella arrangemang som gynnar möten och koalitionsbyggande, erbjuder medling och konfliktlösning samt arbetar med att förhindrar polarisering. Det finns de som anser att den primära rollen för offentlig sektor idag är att bidra till att bygga gemenskaper och öka det sociala kapitalet. (Denhardt och Denhardt 2011:32–36)

### **Organisatorisk humanism** (Organizational Humanism)

Enligt den organisatoriska humanismen bör offentliga organisationer styras mindre genom auktoritet och kontroll och istället fokusera uppmärksamheten på behov och farhågor internt och externt. Styrning via auktoritet och kontroll riskerar att hämma medarbetarna och göra dem undergivna och passiva. För att arbeta effektivt behöver medarbetarna i en organisation ett visst handlingsutrymme där de själva kan analysera situationen och agera utifrån sin bedömning. Det gäller speciellt när de problem som ska hanteras är komplexa och mångfasetterade. Människor är också mer benägna att göra ett gott arbete om de inkluderas i utformningen av program och i beslutsfattande. Enligt denna teori bör problemlösning och beslutsfattande ligga så långt ut som möjligt i en organisation. Ledarnas roll bör förändras till att handla mer om att stödja medarbetarna, arbeta med grupprocesser, problemlösning och konflikthantering. Av vikt är också att medarbetarna inte bara bedöms utifrån effektivitet utan också utifrån aspekter som rättvisa, jämlikhet och lyhördhet. (Denhardt och Denhardt 2011:36–40)

### **Postmodern offentlig förvaltning** (Postmodern Public Administration)

Enligt positivismen kan liknande analysmetoder användas inom samhällsvetenskapen som inom naturvetenskapen. Förenklat innebär det att kvantitativa analyser förordas samt att fakta och inte värderingar inkluderas i analyserna. Men enligt postmodern offentlig förvaltning är fakta och värderingar hopblandade i samhällslivet och många gånger styrs människors agerande mer av värderingar än fakta. Människors agerande skiljer sig också åt över tid och mellan olika platser och kulturer. Kritiker mot positivismen anser dels att människor objektifieras i analyserna men framför allt att positivismen inte ger en komplett förståelse av människors agerande. Inom postmodern offentlig förvaltning används mestadels förklarande metoder i motsats till de mätningar som är vanliga inom positivismen. Inom postmodernismen görs också värdekritiska granskningar av de krafter som ligger bakom mänskliga erfarenheter, särskilt fokuseras på makt och dominans som

krafter vilka förvränger kommunikationen mellan människor. Postmoderna förvaltningsforskare anser att globaliseringen och den ökande andelen komplexa samhällsproblem skapat ett behov av en öppen dialog mellan politiker, tjänstepersoner och medborgare. Bland postmoderna förvaltningsforskare finns en stor enighet om behovet av ett ökat medborgarinflytande för att blåsa nytt liv i den offentliga byråkratin. (Denhardt och Denhardt 2011:40–43)

## SJU PRAKTISKA GRUNDER INOM NEW PUBLIC SERVICE

Inom och mellan de teorier som ligger till grund för New Public Service finns skiljelinjer, men det finns framför allt likheter som skiljer dessa teorier från de teorier som ligger till grund för New Public Management och traditionell offentlig förvaltning. Dessutom finns det i teorierna ett antal praktiska förslag för hur offentlig sektor bör styras som är ömsesidigt förstärkande och alla kan bidra till att öka samhällsnyttan. Denhardt och Denhardt lyfter fram sju av dessa förslag som de viktigaste.

### **Tjäna medborgare inte kunder** (Serve Citizens, Not Customers)

Vad som är av värde för samhället bör definieras genom en dialog om gemensamma värderingar och intressen snarare än en aggregering av egenintresset. Därför behöver tjänstepersoner inte bara svara på krav från "kunder", utan snarare fokusera på att bygga förtroendefulla relationer och samarbete med och mellan invånarna. (Denhardt och Denhardt 2011:43-4 och 45-64)

### **Sträva efter samhällsnyttan** (Seek the Public Interest)

Tjänstepersoner inom offentlig sektor måste bidra till att bygga en kollektivt skapad och delad definition av vad samhällsnyttan innebär och består av. Målet är inte att hitta snabba lösningar som drivs av individuella val. Snarare är det att bidra till skapandet av gemensamma intressen och delat ansvar mellan politiker, tjänstepersoner och invånare. (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 65-82)

### **Värdera medborgarskap över entreprenörskap** (Value Citizenship over Entrepreneurship)

Samhällsnyttan kan lättast definieras av, och fungera som mål för, tjänstepersoner och medborgare som är motiverade av att göra meningsfulla bidrag till samhället. Tjänstepersoner och medborgare som är motiverade av affärsmässighet och ett marknadstänk riskerar att agera som om de offentliga medlen var deras egna vilket gör det svårare att ha samhällsintresset som övergripande mål. (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 83-102)

### **Tänk strategiskt, agera demokratiskt** (Think Strategically, Act Democratically)

Den sorts politik och de program som bäst uppfyller allmänhetens behov kan mest effektivt och ansvarsfullt definieras och uppnås genom kollektiva ansträngningar och samverkansprocesser. En primär roll för offentlig sektor är därför att arbeta för medskapande både inom organisationerna och med invånarna (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 103-118)

### **Inse att ansvarighet inte är enkelt** (Recognize That Accountability Isn't Simple)

Tjänstepersoner bör inte i för hög grad låta sig styras av affärsmässighet och marknadstänk.



De bör fokusera på beslutade lagar och konstitutionell rätt, på samhällets värderingar samt politiska normer och professionella normer. De bör också fokusera på medborgarnas intressen. (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 119-138)

**Tjäna i stället för att styra** (Serve Rather than Steer)

Samhällets utveckling gör det allt viktigare för tjänstepersoner att använda delat, värdebaserat ledarskap för att hjälpa medborgarna formulera och uppfylla de gemensamma intressen som det innebär att arbeta för en samhällsnytta snarare än att försöka kontrollera eller styra samhället i en ny riktning. (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 139-155)

**Värdera människor inte bara produktivitet** (Value People, Not Just Productivity)

Det är mest sannolikt att offentliga organisationer och de nätverk de deltar i blir framgångsrika i det långa loppet, om de drivs genom processer av samarbete och delat ledarskap som bygger på respekt för alla människor. Det kräver en förändrad syn på ledarrollen inom offentlig sektor mot ett mer medskapande ledarskap. (Denhardt och Denhardt 2011: 43-4 och 156-170)

På nästföljande sida visas en tabell från boken *The New Public service, Serving Not Steering* i vilken författarna synliggör skillnaderna mellan traditionell offentlig förvaltning, New Public Management och New Public Service.

**Tabell 4. Olika förvaltningsmodeller, jämförelse 4**

	<b>Traditionell Förvaltning</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Primary theoretical and epistemological foundations</b>	Political theory, social and political commentary augmented by naïve social science	Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science	Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretive, and critical
<b>Prevailing rationality and associated models of human behavior</b>	Synoptic rationality, “administrative man”	Technical and economic rationality, “economic man”, or the self-interested decision maker	Strategic or formal rationality, multiple tests of rationality (political, economic, and organizational)
<b>Conception of the public interest</b>	Public interest is politically defined and expressed in law	Public interest represents the aggregation of individual interests	Public interest is the result of a dialogue about shared values
<b>To whom are public servants responsible</b>	Clients and constituents	Customers	Citizens
<b>Role of government</b>	Rowing (designing and implementing policies focusing on a single politically defined objective)	Steering (acting as a catalyst to unleash market forces)	Serving (negotiating and brokering citizens and community groups, creating shared values)
<b>Mechanisms for achieving policy objectives</b>	Administering programs through existing government agencies	Creating mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies	Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs
<b>Approach to accountability</b>	Hierarchical – Administrators are responsible to democratically elected political leaders	Market-driven – The accumulation of self-interest will result in outcomes desired by groups of citizens (or costumers)	Multifaceted – Public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interest
<b>Administrative discretion</b>	Limited discretion allowed administrative officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
<b>Assumed organizational structure</b>	Bureaucratic organizations marled by top-down authority within agencies and control or regulation of clients	Decentralized public organizations with primary control remaining within the agency	Collaborative structures with leadership shared internally and externally
<b>Assumed motivational basis of public servants and administrators</b>	Pay and benefits, civil-service protection	Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government	Public service, desire to contribute to society

Källa: Denhardt och Denhardt 2011

## 6 New Public Governance

Begreppet "governance" handlar om förändrade metoder för samhällsstyrning. Under den Westfaliska tidsepoken, fram till någon gång på 1970-talet kunde nationalstaterna genom valda företrädare i stor utsträckning bestämma över politiken inom en nation. På grund av globaliseringen har nationalstaterna inte längre lika stor makt och politiken formas numera mer genom nätverksstyrning och flernivåstyrning - det som på engelska kallas "governance". Nätverksstyrning och flernivåstyrning handlar om att politiken formas mer i samverkan inom olika nätverk mellan representanter på olika nivåer från global, europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Det handlar också om att fler aktörer, som företag, lobbyister och representanter från civilsamhället är involverade både i framtagandet av politiska förslag och i genomförandet av politiken. Ett problem inom nätverksstyrning är att makten blir mer otydlig och att det politiska ansvarsutkrävandet blir svårare.

I boken *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* från 2010 görs bedömningen att utvecklingen mot ett nätverkssamhälle skapat behov av nya former för samhällsstyrning och i förlängningen till en ny förvaltningsmodell: New Public Governance. I det här kapitlet beskrivs den styrmodellen och dess konsekvenser.

*THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? EMERGING PERSPECTIVES ON THE THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC GOVERNANCE* (RED) STEPHEN OSBORNE

*"The world has simply become more complex, and we need to recognize this in the conceptual models we build."*<sup>22</sup>

(Osborne red. 2010:414)

Stephen Osborne, som är professor på School of Management and Economics vid Edinburgh University, och redaktör för boken, menar med citatet ovan att vi måste utgå ifrån att vi lever i ett komplex nätverkssamhälle i våra teoretiska analyser och modeller. Han gör vidare bedömningen att förvaltningsmodellen New Public Governance redan är här och påverkar hur offentlig sektor styrs och agerar. De övergripande målen inom styrmodellen är, enligt Osborne, hållbarhet och en god offentlig service.

Osborne betonar i sin inledning av boken att New Public Management haft för stort fokus på inomstatliga organisationer i en alltmer pluralistisk värld. Dessutom rekommenderar styrningsteorin föråldrade metoder från den privata sektorn. New Public Governance har däremot, enligt Osborne, potential att ge både en teoretisk grund och fungera som ett ramverk för analys och utvärdering inom offentlig sektor. Teorin baseras på organisatorisk sociologi och nätverksteori men har också influerats av litteraturen om

---

<sup>22</sup> Min översättning: "Världen har blivit mer komplex, och det måste vi erkänna i de teoretiska modeller vi bygger".

socialt kapital och relationsmarknadsföring. Det innebär, enligt Osborne, att styrmodellen erkänner den alltmer fragmenterade och komplexa miljö som den offentliga förvaltningen i det tjugoförsta århundradet agerar inom. Det innebär också att styrmodellen baseras på modernare förvaltningsteorier än New Public Management och traditionell offentlig förvaltning. (Osborne red. 2010:3-9)

New Public Governance presenteras i boken både som ett konceptuellt verktyg som kan hjälpa oss att förstå samhällets komplexitet och som en reflektion över verkligheten som den ser ut. Styrmodellen är följaktligen både en produkt av, och en respons till, den ökande komplexiteten i det pluralistiska och fragmenterade systemet för tillhandahållande av välfärdstjänster som råder. Modellen utgår från att olika, av varandra beroende, aktörer bidrar till tillhandahållandet av offentliga tjänster inom en pluralistisk stat där den policyskapande nivån får information från många olika håll. Informationen kommer både från källor och från processer internt inom respektive organisation men också från olika externa aktörer. Som en följd av de två formerna av mångfald - vid utförande av tjänster och tillhandahållande av information - bör fokus vid styrning, uppföljning och utvärdering baseras på mellanorganisatoriska relationer och styrning av processer.

Ansvarsutkrävning blir därmed något som måste hanteras och förhandlas på mellanorganisatorisk och mellanpersonlig nivå inom dessa nätverk. Viktigt är, enligt Osborne, att ha i åtanke att dessa nätverk sällan är allianser mellan jämbördiga aktörer, utan snarare präglade av rivalitet och maktskillnader som måste hanteras framgångsrikt för att nå målen. Effektivitet och resultat är fortfarande viktigt vid uppföljning och ansvarsutkrävning men också planering för, och utvärdering av, varaktiga mellanorganisatoriska förhållanden. Tillit och relationskapital är viktiga för att styrningen ska fungera. (Osborne red. 2010:9)

Boken som, förutom Osbornes inledning och avslutning, består av 21 texter skrivna av 34 olika forskare är indelad i fem delar. Den första delen tar upp de teoretiska grunderna för begreppet styre. Efter det diskuteras styrningen kopplat till mellanorganisatorisk samverkan och avtalsförhållanden mellan offentlig sektor och andra aktörer. Därefter diskuteras mellanorganisatoriska nätverk för leverans av tjänster men också för policyskapande. Den avslutande delen handlar om lärdomar och framtida inriktningar. I det här kunskapsunderlaget ligger tyngdpunkten på Osborns övergripande analys och slutsatser.

### **Olika styrmodeller passar olika tidsepoker**

Osbornes slutsats, utifrån forskarnas samlade kunskap i bokens alla kapitel, är att New Public Governance innebär ett nytt paradigm för tillhandahållande av offentliga tjänster. (Osborne 2010: 413) Osborne ifrågasätter samtidigt om New Public Management verkligen var en ny form av styrning av offentlig sektor eller snarare en vidareutveckling av traditionell offentlig förvaltning som dessutom begränsats geografiskt till den angloamerikanska sfären och delar av Skandinavien. (Osborne red. 2010:1-9)

*“(T)he NPM has actually been a transitory stage in the evolution from traditional Public Administration to what is here called the New Public Governance.”<sup>23</sup>*

(Osborne red. 2010:1)

---

<sup>23</sup> Min översättning: ”New Public Management har fungerat under en övergångsfas i utvecklingen från traditionell offentlig förvaltning till det som här kallas New Public Governance”.

Vad Osborne menar i citatet ovan är att New Public Management varit del i en övergångsfas från traditionell offentlig förvaltning till en modern nätverksbaserad styrning av offentlig sektor. Enligt det synsättet passade den traditionella förvaltningen från slutet av 1800-talet till 1970/80-talet då nationalstaten var den dominerande aktören. New Public Management å sin sida behövdes under övergångsfasen till en ny form av styrning medan New Public Governance passar i det tjugoförsta århundradets pluralistiska, komplexa och globaliserade värld präglad av nätverksstyrning och mellanorganisatoriska sammanhang.<sup>24</sup> (Osborne red. 2010: 1-9)

För att tydliggöra skillnaderna mellan traditionell offentlig förvaltning, New Public Management och New Public Governance finns i boken två jämförande tabeller vilka presenteras nedan.

**Tabell 5: Olika förvaltningsmodeller, jämförelse 5**

	<b>Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Governance</b>
<b>Theoretical roots</b>	Political science and public policy	Rational/public choice theory and management Studies	Organizational sociology and network theory
<b>Nature of the state</b>	Unitary	Disaggregated	Plural and pluralist
<b>Focus</b>	The policy system	Intra-organizational management	Inter-organizational governance
<b>Emphasis</b>	Policy implementation	Service inputs and outputs	Service processes and outcomes
<b>Relationship to external (non-public) organizational partners</b>	Potential elements of the policy system	Independent contractors within a competitive market-place	Preferred suppliers, and often inter-dependent agents within ongoing relationships
<b>Governance mechanism</b>	Hierarchy	The market and classical or neo-classical contracts	Trust or relational contracts
<b>Value base</b>	Public sector ethos	Efficacy of competition and the market-place	Neo-corporatist

<b>Focus of managerial action</b>	<b>Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Governance</b>
<b>Policy</b>	Street-level bureaucracy	Costs of democracy	Stakeholder management
<b>Organization</b>	Professional practice	Organizational performance	Boundary spanning and boundary maintenance
<b>Environment</b>	Political management	Competitive market behavior	Sustainable public policy and services

Källa: Osborne (red) 2010:10 och 414

<sup>24</sup> Även andra analytiker gör bedömningen att olika styrmodeller passar olika tidsepoker. Professor Andes Anell vid Företagsekonomiska institutionen på Lund Universitet anser exempelvis att det nuvarande sökande efter en ny styrningsform i Sverige beror på att olika styrningsformer passar olika tidsepoker. (Föreläsning på Lunds universitet 30 jan 2014)

## NYA UTMANINGAR KRÄVER NYA FRÅGOR<sup>25</sup>

Enligt Osborne så är det tydligt att de frågor som ställs angående styrning, uppföljning och utvärdering inom offentlig sektor - både inom forskning och praktik - är utformade utifrån en tidigare samhällsordning vilket innebär att de inte är anpassade till dagens nätverksbaserade miljö. De frågor som för närvarande ställs är enligt Osborne följande:

- Hur kan vi hantera implementeringen av policys så att den politiska viljan får genomslag?
- Hur kan vi försäkra tjänsters kvalitet på organisations- och individnivå?
- Hur kan vi säkerställa att organisationer som utför service gör det effektivt?
- Hur kan vi utkräva ansvar från chefer inom offentlig sektor?
- Hur skapar vi incitament för personalen att producera maximalt?
- Hur kan vi garantera organisatorisk hållbarhet? (Osborne red. 2010:11)

Osborne anser att den nya komplexa nätverksbaserade miljö som offentlig sektor agerar inom gör att dessa frågor bör kompletteras med ett antal nya frågor. Syftet med dessa frågor är dels att förstå och utvärdera den inverkan som New Public Governance haft på tillhandahållandet av välfärdstjänster. Ett andra syfte handlar om att använda den kunskap som svaren på frågorna ger som grund för en styrning och ledning med hållbarhetsperspektivet som huvudmål i framtiden. De sju frågor det handlar om presenteras nedan.

### **Den fundamentala frågan: Vilka bör vara de grundläggande enheterna för analys av genomförande och uppföljning, och hur hanteras svaret på den frågan?**

Inom traditionell offentlig förvaltning analyserades offentlig sektor som ett enhetligt stängt system. Inom New Public Management skiftade fokus till de enskilda organisationerna inom systemet och dess ledare. Osbornes bedömning är att det numera behövs en strategi som analyserar tillhandahållandet av offentlig service utifrån ett öppet systemperspektiv.<sup>26</sup> Den fundamentala analysnivån bör inte begränsas till policyprocessen eller de organisationer som tillhandahåller servicen utan också inkludera användarna av servicen, medproducenter och den externa kontexten. Därigenom flyttas fokus från den inomorganisatoriska till den mellanorganisatoriska nivån. Denna ingångsvinkel lägger fokus på institutionella och externa påtryckningar som möjliggör eller begränsar implementeringen av fattade beslut och strategier. Att samproduktion är viktigt vid analysen inom offentlig sektor utgör, enligt Osborne, en viktig skillnad gentemot analyser inom privat sektor. Frågor som bör ställas är: Vad kan vi lära oss från förvaltningsforskningen? Vilka kärnvärden finns inom offentlig service och hur korrelerar de med varandra? Vilka olika former för tillhandahållande av offentlig service finns det och vilken styrning passar i vilket sammanhang? På vilket sätt påverkar samproduktion servicen? Vilken roll ska utförare av offentlig service ha?

---

<sup>25</sup> Aleksandras Patapas, Alvydas Raipa och Vainius Smalskys som också skrivit om New Public Governance anser att subjektivitet ofta ges för stort utrymme inom offentlig förvaltning vilket innebär att subjektiva utgångspunkter riskerar att utgöra grunden för förändringar i stället för kunskap som är teoretiskt och vetenskapligt förankrad. Förändringar i det komplexa sammanhang där offentlig sektor agerar kräver enligt dem en övergripande metateori som innefattar politiska, ekonomiska, juridiska och ideologiska aspekter. Diskussionerna bör också, enligt Patapas, Raipa och Smalskys, lyftas från policyanalys till vetenskapliga analyser som hanterar nutid och framtid men också tar hänsyn till traditioner. Det kräver i sin tur teoretiska kunskaper och strategisk planering. (Patapas et.al 2014)

<sup>26</sup> Osborne formulerar det som "an open natural systems perspective".

**Organisationsfrågan: Vilken organisatorisk utformning är bäst lämpad för att garantera offentlig service i ett pluralistiskt samhälle?**

Inom traditionell offentlig förvaltning var alla utförare av offentlig service integrerade i ett sammanhängande vertikalt system. Inom New Public Management blev organiseringen mer komplex med fler utförare. Marknadens kraft främjade dock homogenitet och de flesta utförare inom ett område var relativt lika. Dessa mer vertikala, likriktade och integrerade organisationsmodeller har brutits ner i vår fragmenterade och pluralistiska värld. Analysobjekten är inte lika ofta enskilda organisationer, utan nätverk eller hybrida organisationsformer. De hybrida organisationsformerna handlar inte bara om diffusa gränser mellan privat och offentlig verksamhet utan också om nya organisationsformer, som socialt företagande. Det gör att frågor som bör ställas är: Vilka organisationer passar för att utföra vilka verksamhet? Vilka möjligheter och hinder finns bland de organisationer som är involverade nu? Hur kan de organisationer som involveras utvecklas för att ge framgångsrik service lokalt?

**Hållbarhetsfrågan: Hur säkerställer vi hållbarhet vid tillhandahållande av service, och vad menar vi med ett hållbart system?**

Hållbarhet inom offentlig service har sedan begreppet blev populärt i samband med Brundtland kommissionen 1987 mestadels handlat om organisationers interna arbete med ekologisk hållbarhet. Enligt Osborne bör diskussionen breddas till att inkludera även externa frågor som hållbarhet vid tillhandahållande av offentlig service samt frågan om effekterna av dessa tjänster på miljön. Frågor som bör ställas är: Vad innebär hållbarhet? Vilka är de viktigaste dimensionerna av hållbarhet vid tillhandahållande av offentlig service? Är hållbarhet en marginaliserad eller integrerad fråga i de organisationer som är involverade i tillhandahållandet av servicen?

**Värdegrundsfrågan: Vilka värderingar stödjer genomförande och implementering av offentlig service i ett hållbart system?**

Inom traditionell offentlig förvaltning sågs offentlig sektor som bärare av ett slags ”offentligt ethos” som särskilde den från privat sektor. Inom New Public Management utmanades den skiljelinjen. Dessutom framhövdes affärsmässiga värden. Även inom ”public governance” är värdegrundsfrågan och frågan om ett ”offentligt ethos” debatterad och ifrågasatt. Det synliggörs inte minst i de olika benämningarna av mottagarna av den service som produceras: klient, konsument, kund, medborgare och invånare för att nämna några. I en värld där privata och offentliga aktörer samverkar i tillhandahållandet av offentlig service är det, enligt Osborne, viktigt att ställa följande frågor: Vilka värden tillhandahålls inom offentlig service och hur kan eventuella motsättningar mellan dessa värden hanteras? Kräver samproduktion en distinkt värdegrund och vad är i så fall dess basvärden? Vad innebär ifrågasättandet av en gemensam offentlig värdegrund för tillhandahållandet av offentliga tjänster? Om involverade organisationer har egna specifika värdegrunder hur kan och bör det hanteras?

**Kompetensfrågan: Vilka kompetenser behövs för relationsbyggande?**

Inom traditionell offentlig förvaltning var harmonisering och likriktning viktigt och staten tillförsäkrades kompetent personal genom stabila anställningsvillkor. Inom New Public

Management blev personalen mer av en resurs som skulle utbildas inom organisationer. Kompetenskraven togs i stor utsträckning från privat sektor och huvudsyftet med kompetenssatsningarna var att skapa effektivitet och uppnå fastställda mål. Det övergripande målet var att matcha organisationerna till nya och framtida behov. Ironin i detta är att de kompetenser som efterfrågades var rotade i befintliga och inte framtida behov. Samverkan i mellanorganisatoriska sammanhang kräver andra kompetenser. Inom privat sektor betonas numera i hög utsträckning relationsskapande kapital både på individ- och organisationsnivå. De frågor detta leder fram till är: Vilka är grundelementen inom relationsskapande? Hur kan relationskapital identifieras, utvecklas och bevaras inom en organisation som utför offentlig service? Hur kan kompetenser inom relationsskapande främjas? Vilka är implikationerna av detta för ledarskapet inom offentlig sektor?

### **Ansvarsfrågan: Vad innebär ansvarsutkrävning i fragmenterade och pluralistiska system?**

Ansvarsfrågan har alltid varit komplex inom offentlig sektor men inom New Public Governance är den ännu mer komplicerad. Det handlar dels om ansvarsutkrävning på politisk nivå utifrån fattade politiska beslut som utförs av olika aktörer men det handlar också om ansvarsutkrävning mellan offentliga och privata organisationer då de senare utför tjänster på uppdrag av de tidigare. Situationen kompliceras ytterligare utifrån behovet att utkräva ansvar även utifrån ett övergripande hållbarhetstänk. Det leder fram till följande frågor: Vad bör vara fokus vid ansvarsutkrävning? Hur kan ansvarsutkrävning etableras i ett fragmenterat system? Hur kan hållbarhetsbegreppet inkluderas i ansvarsutkrävningen? Hur ser förhållandet ut mellan offentlig sektors grundvärderingar, användare och samproducenter relaterat till ansvarsutkrävning?

### **Utvärderingsfråga: Hur kan vi utvärdera gentemot hållbarhet, ansvarsutkrävning och förmågan att bygga relationer i öppna leveranssystem inom offentlig service?**

Utvärdering blev en stor fråga genom New Public Management även om utvärdering så klart förekom även inom traditionell offentlig förvaltning. Osborns bedömning är att fixeringen på inomorganisatoriska kvantitativa mål inom New Public Management är problematisk. Naturligtvis bör individuella organisationer utvärderas utifrån strategiska mål och tillgängliga resurser. Men det behövs också utvärderingar på en övergripande nivå som inte bara fokuserar på finansiella resultat och kundnöjdhet. Hållbarhet, uttryckt som social hållbarhet och social rättvisa är nya frågor som bara kan utvärderas på interorganisationsnivån med beaktande av fragmentisering och samproduktion. För detta behöver dessa frågor ställas: Hur kan service som producerats i samverkan mellan olika organisationer utvärderas? Hur kan vi utvärdera utifrån relationsskapande i förhållande till både samproducenter och serviceanvändare? Hur kan vi utvärdera utifrån hållbarhetsbegreppet på ett sätt som ger möjlighet till förändringar och förbättringar? Hur kan värdegrunder integreras i utvärderingssystemet så att perspektiv som jämlikhet och social rättvisa kan ta plats på samma sätt som ekonomiska resultat? Hur kan utvärderingarna användas för att öppna upp en debatt gällande mål, resultat och värdet av offentlig service?



## 7 Styrning av offentlig sektor i rättvisa och socialt hållbara städer

*Syftet med den här litteraturstudien är att beskriva några alternativa styrningsformer som utvecklats för att passa nätverkssamhällen i snabb förändring. Syftet är också att belysa några aspekter inom dessa styrningsformer som är särskilt intressanta för KAIROS i vår strävan att bidra till kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer.*

Bakgrunden är utmaningen för offentlig sektor att hantera det tilltagande antalet komplexa samhällsproblem i kombination med utmaningen att definiera vad som krävs för att samhällen ska vara rättvisa och socialt hållbara samt svårigheten att utkräva ansvar för utvecklingen.

Som beskrivits i den här litteraturstudien styrdes offentlig sektor fram till 1980-talet utifrån en traditionell weberiansk syn på offentlig sektor som var byråkratisk, regelstyrd och hierarkisk. Därefter kom New Public Management vars övergripande syfte är kostnadseffektivitet och där viktiga beståndsdelar är strävan att efterlikna privat sektor och att öka andelen marknadslösningar. Som framgår av litteraturstudien kritiseras New Public Management allt mer och flera aktörer, däribland den svenska regeringen, letar efter alternativa sätt att styra offentlig sektor.

### ALTERNATIVA STYRMODELLER – SKILLNADER OCH LIKHETER

De alternativa styrningsformer som beskrivs i den här litteraturstudien är teorin om samhällsnytta samt styrmodellerna Public Value Management, New Public Service och New Public Governance. Kortfattade beskrivningar av dessa finns i den sammanfattande inledningen (sidorna 6-9) Fokus här är att beskriva skillnader och likheter mellan dem.<sup>27</sup>

I viss utsträckning beskriver alla tre både hur det är och hur det borde vara men med olika fokus. New Public Service är den mest normativa, där är fokus framför allt att beskriva ”hur det borde vara” samt ”hur det skulle kunna vara”. Fokus inom Public Value Management är mer realpolitisk. Målet är att flytta fokus från enbart kundnytta till det övergripande målet samhällsnytta, men utifrån vad som är politiskt möjligt och praktiskt genomförbart. New Public Governance är den modell som mest utgår från hur det faktiskt är och fokus är framför allt att medvetandegöra att ”governance” redan är ett faktum som påverkar. Även New Public Governance pekar dock på hur det borde vara, genom betoningen på målen god offentlig service och hållbarhet.

Skillnaderna i ordvalen, management, service och governance mellan styrmodellerna återspeglar dels skillnaderna i fokus på ”hur det är” och ”hur det borde vara”, men de synliggör också skillnader i synen på vem som bör leda utvecklingen. Inom Public Value Management - framför allt i de ursprungliga texterna om ”public value” av Mark Moore – betonas ledarens roll för att leda utvecklingen. Det är högt uppsatta, starka ledare inom offentlig sektor som kan och bör leda arbetet mot en ökad samhällsnytta. Inom teorin om

---

<sup>27</sup> Samtliga modeller är utvecklade i andra politiska kontexter än den svenska vilket bör tas i beaktande. I Sverige har vi exempelvis haft ett långt samarbete mellan staten och intresseorganisationer och de statliga myndigheterna är mer självständiga än på många andra platser. I Sverige finns dock ingen tradition av att konstruera modeller för styrning inom förvaltnings- och organisationsforskningen. För inspiration har vi inom KAIROS därför tittat på modeller konstruerade utifrån andra politiska system trots att kontexten i viss utsträckning skiljer sig från den svenska. Genomgången av styrmodellerna syftar till hitta aspekter inom dem som intressanta att ta till sig i den svenska kontexten.

samhällsnytta och styrmodellen Public Value Management tas inspiration från näringslivet. Medborgarnas roll gentemot samhället jämförs exempelvis med aktieägarnas roll inom privata företag. New Public Service betonar däremot skillnaden mellan offentlig och privat sektor samt medborgarnas roll för att uppnå målet med en demokratisk styrning. Enligt New Public Service är en av de absolut viktigaste rollerna för tjänstepersoner att underlätta för medborgarna att fatta gemensamma beslut, och rollen för chefer internt inom offentlig sektor är främst att stödja medarbetarna samt att arbeta med problemlösning och konflikthantering. Både inom teorin om samhällsnytta samt styrmodellerna Public Value Management och New Public Service betonas dock vikten av dialog och medskapande, både internt inom offentlig sektor, och externt med medborgarna. Fokus inom New Public Governance är framför allt att synliggöra att ansvarsfrågan komplicerats inom nätverks- och flernivåstyrning.

Inom alla styrningsformerna betonas att ledarrollen förändrats och försvårats genom nätverks- och flernivåstyrningen samt att nya ledaregenskaper krävs. Ledaregenskaper som krävs inom nätverksstyrning är exempelvis självdistans, förståelse för att ingen har all kunskap, kännedom om medskapande ledarskap och konflikthantering samt träning i acceptans för att befinna sig i det okända. Inom samtliga styrningsformer görs också bedömningen att det behövs en ny styrning bortom New Public Management.

#### OLIKA STYRNINGSFORMER - OLIKA TIDSEPOKER

Enligt styrmodellen New Public Governance beror sökande efter nya styrningsformer till stor del på att olika styrningsformer passar olika tidsepoker. Att olika styrningsformer passar under olika tidsepoker stämmer väl in på KAIROS analys av den pågående samhällsomdaningen. Inom KAIROS är vår utgångspunkt att vi befinner oss i en period av förändring, präglad av globalisering, migration och urbanisering. Det sätt på vilket dessa processer är sammanflätade och förstärkande skapar nya utmaningar för offentlig sektor inte minst på lokal nivå eftersom nationalstatens betydelse och makt minskar samtidigt som skillnaderna i livsvillkor och uppväxtvillkor ökar. (Abrahamsson 2012, Abrahamsson et.al. 2013 och Guevara 2014)

Vi rör oss från den så kallade westfaliska ordningen, där nationalstaten var den dominerande aktören, mot en Post-Westfalisk ordning som präglas av partnerskap, flernivåstyrning och nya maktstrukturer. Under den westfaliska eran då nationalstaten dominerade passade den traditionella offentliga förvaltningen. Kanske behövdes New Public Management under övergångsfasen från den westfaliska eran till det nya mer globaliserade nätverkssamhället. Detta globaliserade nätverkssamhälle präglad av fler komplexa samhällsproblem kräver dock en ny modell för styrningen av offentlig sektor.

#### INTRESSANTA ASPEKTER VID STYRNING FÖR RÄTTVISA OCH SOCIAL HÅLLBARHET

Det andra syftet med det här kunskapsunderlaget är att belysa några aspekter inom de styrningsformer som presenterats som är särskilt intressanta för KAIROS i vår strävan att bidra till kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. De sex aspekter som presenteras nedan har bearbetats och utvecklats inte bara i arbetet med denna litteraturstudie utan också i arbetet med KAIROS synvänder *Från enbart kundnytta till en*

*bredare samhällsnytta*.<sup>28</sup> (Guevara och Lorentzi 2015): I vissa fall är formuleringarna och innehållet nedan i nära överensstämmande med formuleringar och innehåll i synvändan.

### A. Att styra med samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål

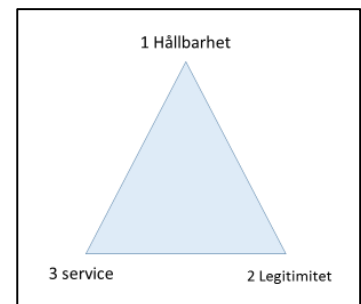
En grundpremiss inom forskning om samhällsnytta är att människor inte bara har intressen utan också grundläggande behov och rättigheter. En annan utgångspunkt är att människor inte bara har individuella, utan också kollektiva mål för det samhälle vi vill ha och kan se utanför den egna intressesfären. Begreppet samhällsnytta inkluderar dessutom ett tidsperspektiv som omfattar inte bara nuvarande politisk vilja utan också hänsyn till kommande generationers behov.<sup>29</sup> En annan grundpremiss inom begreppet samhällsnytta är vikten av legitimitet och medskapande. För att uppnå den legitimitet som krävs i arbetet med samhällsnytta måste vad som är av nytta för samhället definieras inte bara genom resultat utan också genom rättvist genomförda processer som genererar förtroende.

Samhällsnytta handlar därmed om något som är kollektivt skapat genom breda överläggningar och dialoger horisontellt och vertikalt mellan politiker, tjänstepersoner, civilsamhällets organisationer, näringslivets aktörer och medborgarna. Det är därigenom något mer än en summering av individuella preferenser av brukare eller kunder. Samhällsnytta handlar med andra ord om *kollektivt definierade preferenser för vad som är av långsiktigt värde i ett samhälle*.

### B. Den strategiska triangeln i en svensk kontext

På Harvard University har - inom arbetet med teorin om samhällsnytta - en organisationsstrategi tagits fram som är anpassad till behovet att definiera vad som är eftersträvansvärt utifrån samhällsnytta och samtidigt möjligt att genomföra. Strategin har utvecklats vidare bland annat av Storbritanniens Work Foundation. Att använda triangeln innebär att dess tre hörn behöver balanseras i samhällsstyrningen. Inom KAIROS har vi anpassat samhällsnyttans strategiska triangel till en svensk kontext som innefattar:

1. **Hållbarhet**, det vill säga hänsyn till övergripande långsiktiga ambitioner och mål, som exempelvis folkhälsa, säkerhet och rättvisa.
2. **Legitimitet**, det vill säga invånarnas tillit och förtroende för politiken och förvaltningen.
3. **Service eller kundnytta**, det vill säga förmågan att producera och leverera kvalitativa tjänster och produkter värda sitt pris på ett rättvist sätt och med ett gott bemötande.



Huvudansvaret för att driva arbetet mot samhällsnytta ligger på politiken, men ett stort ansvar ligger också på förvaltningen och arbetet måste drivas i samverkan mellan dessa.

<sup>28</sup> Inom KAIROS arbetar vi både med *kunskap* om och *arbetsätt* för rättvisa och social hållbarhet. Arbetet med arbetsätt kommer att mynna ut i ett antal synvänder som vi bedömer behövs för att skapa mer rättvisa och socialt hållbara städer. En av dessa synvänder handlar om behovet av en ny samhällsstyrning och en mer medskapande ledning inom offentlig sektor. Den synvändan bygger i viss utsträckning på denna litteraturstudie, men även på annat material samt KAIROS samlade kunskap. (Guevara och Lorentzi 2015)

<sup>29</sup> Begreppet samhällsnytta kan därigenom liknas vid det hållbarhetsbegrepp som Brundtland-kommissionen lade fast 1987. "En hållbar utveckling idag tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov." (World Commission on Environment and Development 1987)

Ansvarsfördelningen är samtidigt kontextberoende och måste avgöras från fall till fall. Det innebär att det behövs en dialog mellan politiker och strategiska tjänstepersoner.

### **C. Mellanvalsdemokrati genom dialog och medskapande**

Den andra komponenten i den strategiska triangeln, legitimitet, handlar om att politiken och förvaltningen behöver medborgarnas tillit och förtroende för att kunna arbeta långsiktig med en ökad samhällsnytta som mål. För att uppnå den legitimitet som krävs för långsiktiga och/eller abstrakta mål, som exempelvis ren luft, folkhälsa eller rättvisa fordras både resultat och rättvist genomförda processer. Levererade tjänster kan vara godkända och resultatmål uppnådda, men finns en brist på tillit mellan medborgarna och beslutsfattare underlättas ändå inte arbetet för den långsiktiga och bredare samhällsnyttan. Att legitimitet är en viktig komponent gör relationsbyggande till en grundläggande beståndsdel i arbetet för samhällsnytta.

När vi inom KAIROS säger att vi behöver dialog och medskapande för att komma överens om vad som krävs för att skapa social hållbarhet kan det jämföras med beskrivningarna inom teorin om public value och styrmodellerna Public Value Management och New Public Service angående behovet av dialog och medskapande för att definiera vad som krävs för att skapa samhällsnytta. Samtidigt är det viktigt att dialogen och medskapande sker på de mest utsattas villkor, inte minst därför att resursstarka invånare redan är väl representerade i, och har möjlighet att påverka genom, de nätverk som utgör grunden i den nätverksstyrning som beskrivs inom New Public Governance. (Abrahamsson et.al 2013 och 2015 samt Guevara 2014) I KAIROS synvända *Från enbart Kundnytta till en bredare samhällsnytta* skriver vi att:

*Såväl experter som beslutsfattare behöver i större utsträckning lyssna och lära av de levda erfarenheter som medborgaren har. Detta blir allt viktigare i en tid, som genom den stora samhällsomdaningen, präglas av ökande skillnader i livsvillkor och hälsa och på många sätt ett allt mer heterogent samhälle. De levda erfarenheterna är olika och skiljer sig allt mer mellan olika grupper av medborgare beroende på var i samhället människor bor och vilken position i samhället de har. Skillnader i makt och inflytande mellan olika grupper i samhället ökar också genom globalisering och den nätverks- och flernivåstyrning som följer med den.*

(Guevara och Lorentzi 2015)

### **D. Tillvaratagande av kunskap, engagemang och erfarenheter i organisationerna**

För att medskapandet med och mellan dem som bor i våra samhällen ska öka behövs en kultur, och en organisation inom offentlig sektor som skapar förutsättningar för en daglig dialog och ett dagligt medskapande på alla nivåer. Det handlar om dialog med aktörer i civilsamhället och privat sektor liksom med medborgarna. Men det handlar också om dialog internt inom offentliga organisationer. De professionella som i det dagliga arbetet möter medborgarna, exempelvis inom vård, skola och omsorg, har avgörande betydelse för upplevd nöjdhet på individnivå, det som är del tre i samhällsnyttans strategiska triangel. De som arbetar närmast medborgarna har dessutom kunskaper och erfarenheter som ledare inom offentlig sektor bör lyssna på och ta hänsyn till för att kunna leda på ett bra sätt. För att dessa kunskaper inte ska hindras från att nå de högsta cheferna, exempelvis genom att återrapporteringar ”förskönas” bör linjestyrningen kompletteras med en öppen icke-hierarkisk dialog och ett lyssnande arbetssätt. Inte minst är detta viktigt eftersom organisationers kapacitet att agera medskapande i förhållande till medborgarna hänger

samman med känslan av delaktighet inom organisationer. Människor vars erfarenheter, kunskap och engagemang inte tas till vara har svårare att själva agera medskapande och ge en god service.

### **E. Andra frågor vid styrning, uppföljning och utvärdering**

Inom styrningsteorin New Public Governance betonas vikten av att ställa andra och nya frågor för att kunna styra och utvärdera med hållbarhet som mål i komplexa nätverksbaserade samhällen. Syftet med dessa frågor är dels att förstå och utvärdera den inverkan som ”governance” haft på tillhandahållandet av välfärdstjänster och dels att använda den kunskapen som grund i det framtida arbetet. De förändrade villkor det handlar om beror dels på flernivåstyrning och nätverksstyrning, men de beror lika mycket på det paradigmskifte som skett i och med att många av varandra beroende aktörer tillhandahåller tjänster inom välfärdsområdet. Förändringarna för med sig att fokus vid styrning, ledning, uppföljning och ansvarsutkrävning måste baseras både på inom- och mellanorganisatoriska relationer och styrning av processer. I sin tur kräver det att vi ställer nya och andra frågor. I detta underlag betonas följande frågor:

1. Vad innebär samhällsnytta och hållbarhet? Vilka värden bör offentlig sektor tillhandahålla för att uppnå samhällsnytta? Hur säkerställs ett hållbart system?
2. Vilken organisatorisk utformning är bäst lämpad att utföra tjänster inom olika områden?
3. Finns det motsättningar och/eller målkonflikter som bör synliggöras, diskuteras och hanteras?
4. Vilken kompetens behövs inom nätverkssamhällen? Hur skapas en relationsbyggande och relationsskapande kapacitet?
5. Hur kan vi gå från att bara mäta kvantitativt till att också utvärdera verksamheter kvalitativt?
6. Vad innebär ansvarsutkrävning i pluralistiska fragmenterade system inom nätverksstyrning? Vilka bör vara de grundläggande enheterna för analys och uppföljning? Hur kan fokus flyttas till att hantera även mellanorganisatoriska nivåer? Vad innebär det på politiskt nivå och för utförarna av tjänster?
7. Hur görs utvärderingar av utförda tjänster gentemot samhällsnytta och hållbarhet i öppna leverantörssystem? Den nuvarande fokuseringen på inomorganisatoriska kvantitativa mål är en utmaning.

### **F. Medskapande organisationer och medskapande ledarskap**

Att arbeta för en rättvis och socialt hållbar utveckling handlar om att styra och leda med samhällsnytta och hållbarhet som övergripande syfte. Det innebär att offentliga organisationer måste arbeta med processer som involverar en bredd av aktörer och perspektiv. Det fordrar i sin tur ett mer medskapande ledarskap. KAIROS skriver om ledarskapets kännetecken i synvändan *Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta* (Guevara och Lorentzi 2015). I synvändan menar vi att ledarskapet behöver kännetecknas av andra kriterier än de som efterfrågas inom nuvarande samhällsstyrning. I ledarskap idag betonas mål- och resultatorientering och den analytiska förmåga som passar inom en kvantitativ målstyrning premieras. Synen på ledaren är också att denne bör vara handlingskraftig och själv besitta all nödvändig kunskap och fatta självständiga beslut. Den nuvarande styrningsformen, New Public Management, fokuserar dessutom på att skapa

effektiva och konkurrenskraftiga verksamheter vilket gör ledare på alla nivåer upptagna med produktion och kundnöjdhet. Den bredare samhällsnyttan kommer i skymundan. Dessutom är målstyrningens många policymål är vaga och måste tolkas, men de är även motstridiga sinsemellan och inom en given situation måste vissa mål prioriteras framför andra. Tolkningen görs i förvaltningarna som därmed har fått en ökad påverkan, inte bara på hur saker ska göras utan även på vad som behöver göras. (Bengtsson 2012)

Med en samhällsstyrning som har den kollektivt identifierade samhällsnyttan som huvudfokus, blir ledarrollen en annan. Kompetenser som ledare behöver handlar inte i första hand om faktakunskap eller systemkunskap. Istället handlar det mer om förmågor och förtrogenhetskunskap som ger trygghet i att handla i en tid präglad av omdaning och komplexa utmaningar. Ledare i vårt allt mer heterogena samhället behöver ha god förståelse för och vara förtrogna med hur normer och maktstrukturer skapar ojämlikhet och vilka effekter det har för medborgare. Andra kompetenser som ledare behöver är träning i medskapande ledarskap och konflikthantering samt träning i acceptans för att befinna sig i det okända. Dessutom behövs redskap för att leda processer och grupper brett och målsökande utifrån olika behov, perspektiv och syften.

Innovationsrådet diskuterar i sitt slutbetänkande från juni 2013 liknande tankar om utmaningarna med att leda verksamheter i nätverkssamhällen samt vikten av en styrmodell inom offentlig sektor som i högre utsträckning bygger på förtroende både mellan chefer och medarbetare, men också mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och enskilda invånare.

*Vi tror att förtroende är en viktig grundbult i svensk förvaltning och i utvecklingen av densamma. För att kunna förändra krävs ett ledarskap som vågar, trygga medarbetare och en hög grad av förtroende – mellan politiker och tjänstemän, mellan chefer och medarbetare, mellan myndigheter på olika nivåer och mellan enskilda och det offentliga. Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att bygga vidare på en av Sveriges främsta tillgångar, tilliten. Vi anser därför att senare års utveckling mot minskad tillit och mer kontroll är kontraproduktiv. Föreställningen att man i ettåriga cykler kan kontrollera, utvärdera och återrapportera sig fram till önskade resultat, i en allt mer komplex tillvaro och i frågor som tar lång tid att förändra, leder fel. Backspeglarna blir så stora att de skymmer sikten framåt. Styrsystem, administrativa rutiner, rädslan att göra fel och en offentlig organisering i tusentals mer eller mindre separerade enheter på olika nivåer hindrar skickliga medarbetare.*

(Innovationsrådet 2013:14-5)

## STYRNING FÖR RÄTTVISA OCH SOCIAL HÅLLBARHET

De övergripande slutsatserna från den här litteraturstudien är att arbetet för rättvisa och socialt hållbara samhällen fordrar en ny modell för styrningen av offentlig sektor. Den bör utgå från samhällsnytta och hållbarhet som övergripande mål samt bygga på grundantagandet att de som lever i ett samhälle bör vara delaktiga i dess styrning. Det bör ske inte bara genom deltagande i val vart fjärde år, utan också genom en ökad mellanvaldemokrati och insatser för invånarna att i ökad utsträckning medskapare i samhällets styrning. Det fordrar också ett bättre tillvaratagande av den professionalism, de

kunskaper och det engagemang som finns bland anställda inom offentlig sektor. Dessutom behövs en ny syn på vilka frågor som bör ställas vid styrning och utvärdering inom offentlig sektor. Dessa aspekter fordrar i sin tur en kultur för dialog och medskapande inom offentlig sektor och ett mer medskapande ledarskap.

# Källförteckning

- Abrahamsson, Hans (2012) *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö
- Abrahamsson, Hans (2015 a) *Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning*, i *Utbildning och lärande*: 2015, Vol. 9, No. 1
- Abrahamsson, Hans (2015 b) *Vår tids stora samhällsomdaning; Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande dialog*. – En forskningsstudie producerad för Sveriges Kommuner och Landsting; Stockholm, SKL
- Abrahamsson et.al (2013): *Övergripande teoretiskt ramverk* projektdokument projekt KAIROS: Mistra Urban Futures
- Abrahamsson et.al (2015): *Invånardialogens roll och former, Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället*, Delrapport inom KAIROS Göteborg: Mistra Urban Futures
- Aldridge, Rod och Gerry Stoker (2002): *Advancing a New Public Service Ethos*, London: New Local Government Network
- Aucoin, Peter (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Reseach on Public Policy
- Aucoin, Peter (2012) *New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk* artikel publicerad i *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, No. 2, April 2012
- Bakvis, Herman och Mark Jarvis (2012) *From New Public Management to New Political Governance* Montreal, McGill-Queen's University Press
- Bengtsson, Mats (2012): *Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl*: Kunskapsunderlag inom KAIROS, Mistra Urban Futures
- Dahl, Adam och Joe Soss (2014): *Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and Downsizing of Democracy*, artikel publicerad i *Public Administration Review*, juli/avg 2014
- Denhardt, Janet och Robert Denhardt (2011): *The New Public Service*, New York: M.E. Sharpe
- Eldh, Kerstin (2013): *New Public Management – manisk mätningssyndrom i offentlig sektor*, artikel i *Välfärd och framtid*, 15 december 2013
- Garsten, Christina samt Bo Rothstein och Stefan Svallfors (2015) *Makt utan mandat*, Stockholm, Dialogos förlag
- Guevara, Birgitta (2014) *Segregation – Utbredning, orsaker, effekter och möjliga åtgärder*, Göteborg: Kunskapsunderlag inom KAIROS, Mistra Urban Futures
- Guevara, Birgitta och Åsa Lorentzi (2015) *Från enbart kundnytta till en bredare samhällsnytta*. En ”synvända” framtagen inom projekt KAIROS, Mistra Urban Futures



- Hazel, Louise och Louise Horner (2005): *Adding Public Value*, artikel publicerad av *The Work Foundation*, Lancaster University 1 januari 2005 tillgänglig via [www.theworkfoundation.com](http://www.theworkfoundation.com)
- Häggroth, Sören (2014): *Vad kommer efter New Public Management?* Artikel i *Tiden magasin* 2 april 2014
- Innovationsrådets slutbetänkande (2013) *Att tänka nytt för att göra nytt – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, SOU 2013:40
- Jordan, Thomas och Pia Andersson (2010): *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna, En tankeskrift från Tryggare Mänskligare Göteborg*, Göteborgs Universitet
- Kaplan, Robert och David Norton (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Cambridge: Harward University Press
- Kavanagh, Shayne (2014) *Defining and Creating Value for the Public*, artikel i *Government Finance Review* oktober 2014
- Karlsson, Tom (2014): *Ämbetsmannen som också blev manager*, artikel i *Lund Business Review* 15 maj 2014
- Kelly, Gavin samt Geoff Mulgan och Stephen Muers (2002): *Creating Public Value, An analytical framework for public service reform*, a paper prepared to stimulate discussion by Strategy, unite, Cabinet Office, United Kingdom
- Lewis, Marsha och Mark Weinberg (2009) *The public value approach to strategic management*, artikel i *Museum Management and Curatorship*, vol 24, no 3
- Lindgren, Lena (2008): *Utvärderingsmonstret, Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*, Lund: studentlitteratur
- Mattsson, Kristina (2014): *Välfärdsfabriken*, Stockholm: Leopold förlag
- Moore, Mark (1995): *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge: Harward University Press
- Moore, Mark (2012) *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*, tillgänglig via <http://publiccommons.ca/public/uploads/literature/Moore-9.4.12.pdf>
- Moore, Mark (2013): *Recognizing Public Value*, Cambridge: Harward University Press
- Moore, Mark och Sanjeev Khagram (2004) *On Creating Public Value, What Buisness Might Learn from Government about Strategic Management*, A Working Paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper no 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harward University
- Mouffe, Chantall (2009) *Om det politiska*, Stockholm: Tankekraft förlag
- O'Flynn, Janine (2007): *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, artikel i *Australian Journal of Public Administration*, vol 66, no 3
- Osborne, Stephen (2006) *The New Public Governance* artikel i *Public Management Review* ISSN vol 8
- Osborne, Stephen (red) (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London & New York: Routhledge

Patapas, Aleksandras samt Alvydas Raipa och Vainius Smalskys (2014) *New Public Governance, The Tracks of Changes* artikel i *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Volume -4, No.- 5, May, 2014

Shearer, Heather och Justyn Williams (2011): *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*, artikel i *Public Administration*, 89 (4), 2011: Wiley-Blackwell

Stoker, Gerry (2006): *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* Artikel i *The American Review of Public Administration* 2006; 36; 41: Sage Publication

Widigson et.al. (2015): *Ungas Medskapande – lärande av Ungas erfarenheter*, Delrapport inom KAIROS Göteborg: Mistra Urban Futures

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press

### **Officiella hemsidor**

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

[www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk)

[www.theworkfoundation.com](http://www.theworkfoundation.com)

### **Föreläsningar**

Nitz, Lena, förbundsordförande Polisförbundet, föreläsning på Uppsala universitet 4 feb 2014

Anell, Anders professor vid Företagsekonomiska institutionen, föreläsning på Lunds universitet 30 jan 2014