

# Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers' utveckling?

Roy Liff



HÖGSKOLAN  
I BORÅS

# Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen och där det finns alternativa kanaler för kunskapsspridning skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texter som tar upp något eller några företeelser som bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och har benämningen Styrning, organisering och ledning. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Någon eller några i redaktionen läser en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den och i ett tredje steg formaliagranskas texten också. Sist men inte minst går den att hämta på [www.hb.se](http://www.hb.se)

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli  
Professor em Margareta Oudhuis  
Professor Lotta Dellve

# Sammanfattning

I rapporten diskuteras vilka oavsedda konsekvenser som uppstår då en NPM-reform som prestationsbaserade löner införs för lärare i två kommuners skolor. Rektorer och tjänstemän inom kommunernas centrala personalavdelningar har intervjuats. De förväntade resultaten uppstod inte förrän efter tio år, då den nya lönesättningsproceduren anpassats till byråkratins formkrav och då nya kriterier som uppfattades som objektiva av berörda hade införts.

Det studerade fallen visar att de oväntade effekterna inte tas till intäkt för att avbryta reformen, utan tvärtom utgör en mekanism till att reformen till slut blir institutionaliserad inom ramen för en bestående byråkrati. I rapporten argumenteras för att det är NPM-reformens oavsedda effekter som driver byråkratins utveckling.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>3</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>Institutionalisering av NPM-reformer .....</b>	<b>7</b>
<b>Oavsedda effekter .....</b>	<b>8</b>
<b>En NPM-reform.....</b>	<b>10</b>
<b>Analys .....</b>	<b>14</b>
<b>Slutsatser.....</b>	<b>15</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>17</b>
<b>Rapportseriens förteckning.....</b>	<b>20</b>

# Inledning

De reformer som sedan 1980-talet har genomförts inom den offentliga förvaltningen i västvärlden efter förebilder från det privata näringslivet, s.k. new-public-management-reformer (NPM-reformer) (Hood, 1991, 1995) har i ett stort antal utvärderingar visat sig ha misslyckats (Osbourne & Gaebler, 1993; Peters, 2001; Hasselbladh et al., 2008; Johansson et al., 2014; Solli, 2014). Trots att dessa reformer har syftat till verksamhetsutveckling genom ökad produktivitet och marknadsorientering, har de ansetts ha skapat nya problem och lett till *oavsedda effekter*. Med effekt avses följdverkningar av en åtgärd eller en orsak. Det kan tänkas att det i ett komplext socialt sammanhang kan vara svårt att isolera en specifik orsak knuten till en effekt. Några kriterier är dock att orsaken i tid ska föregå effekten, vara skild ifrån den och vara nära knuten till den i både tid och rum. I forskningsstudier av reformers effekter och vid identifierandet av oförutsedda effekter är det aktörerna som deltagit i reformarbetet som gör kopplingar mellan orsaker och effekter, medan forskaren gör rimlighetsbedömningar av dessa tolkningar. Vad som är möjligt att göra är att troliggöra att en effekt, avsedd eller oavsedd, kan knytas till en orsak (Rombach, 1997).

Oavsedda effekter av reforminterventioner kan avse att reformen inte uppfyller sina mål, inte får några effekter alls eller t.o.m. motverkar sitt syfte. I litteraturen finns förklaringar till att *oavsedda* effekter uppstår. En kategori av förklaringar handlar om att det sker en särkoppling mellan reformen och den verksamhet som ska reformeras (Brunsson, 1989; Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2003). I dessa fall kan de oavsedda effekterna bestå av att inga av de väntade effekterna har uppstått. En annan kategori handlar om att organisationens aktörer koloniserar av en ny styrningsregim de ogillar och därför motverkar reformen, med många möjliga responser som kan orsaka oavsedda effekter (Power, 1997), särskilt genom att ett subilt motstånd utvecklas som tar udden av reformens intentioner (Bolton, 2004; Bolton & Houlihan, 2005; Thomas & Davies, 2005; Spicer & Fleming, 2007).

Som följd av de *oavsedda* effekterna har NPM-reformerna förutspåtts ett snart slut. T.ex. deklarerade Dunleavy et al. (2006) att lednings- och styrningsidéerna som kännetecknar NPM är döda. Ändå ansåg de att NPM i stor omfattning hade institutionaliserats och i stor utsträckning skulle fortbestå, även om sådana reformer skulle få ett relativt mindre utrymme över tid, i och med nya reformregimers inträde. Även andra forskare har bedömt att NPM-reformer är institutionaliserade och förefaller ha kommit för att stanna (Hood & Peters, 2004; Hasselbladh et al., 2008). I denna rapport ges argument för att NPM-reformer institutionaliseras genom att de skapar oavsedda effekter som i ett längre tidsperspektiv bemöts tills reformen har funnit sin form inom ”byråkratin”. I ett flertal senare studier framförs att konkurrerande logiker kan samexistera inom en organisation över längre tid (Reay & Hinings, 2009; Dunn & Jones, 2010; Pache & Santos, 2011).

Denna rapport utgår således från föreställningen att NPM-reformer kritiserats kraftfullt i akademisk litteratur som uttryck för att vara ogenomtänkta och illa

anpassade till den organisatoriska miljö, offentliga organisationer, där de implementeras. Även, och kanske i minst lika stor utsträckning kritiserar NPM-reformer av praktiker, t.ex. inom sjukvård, i en offentlig debatt (t.ex. i Dagens Nyheter). Ändå möter praktiker i offentliga organisationer, t.ex. studenter med inriktning mot offentlig förvaltning, implementerade NPM-reformer på sina kommande arbetsplatser. De kommer även att möta kritik av dessa reformer och behöver förhålla sig till både reformerna och kritiken av dessa. Syftet med denna rapport är att framhålla och påminna om att fortsatta förändringsinsatser, trots ”misslyckanden” i form av oavsedda och oönskade effekter, kan ses som ett naturligt utvecklingsförlopp, och att dessa effekter kan ses som drivkrafterna i ett utvecklingsförlopp. I denna rapport diskuteras betydelsen av *oavsedda* effekter vid införandet av en NPM-reform i en byråkratisk organisation, för att belysa det empiriska mysteriet med hur NPM-reformer ändå införs och till slut institutionaliseras. Genom att med hjälp av ett exempel på NPM-reformer diskutera och analysera utifrån en föreställning om att reformer genererar oavsedda effekter och hur dessa effekter behandlas i ett fortgående reformarbete är avsikten att ge en ökad förståelse för reformernas effekter och för tillvägagångssättet vid reformimplementering.

I rapporten belyses hur oavsedda effekter uppstår i mötet mellan två policyideal: NPM (Hood, 1991, 1995) och byråkrati (Weber, 1978), vilka som policyideal båda existerar samtidigt. Exemplet avser att visa att NPM-reformer visserligen leder till oönskade och oavsedda effekter, men att de ändå utvecklar byråkratin, dock utan att denna förenklas i form av en avbyråkratisering. Båda policyidealerna samexisterar således alltifrån det att NPM-reformen införs.

Exemplet är hämtat från två medelstora svenska kommuner som båda införde individuella, prestationsbaserade löner för lärare under mitten på 90-talet. Ett sådant lönesystem som avser att belöna särskilt goda insatser kan ses som ett uttryck för en NPM-reform, då avsikten är att uppmuntra en samstämmighet i vad som ska gynna individen med vad som gynnar organisationens måluppfyllelse (Dunleavy et al., 2006). Förväntningarna på reformen var således att den pedagogiska verksamheten skulle bli mer effektiv i att uppnå läroplanens mål. Goda pedagogiska insatser skulle uppmuntras, i stället för som tidigare lön efter antal år i tjänst. Reformen kan förefalla rimlig, men visade sig bli problematisk att införa.

I de två följande avsnitten presenteras teori: *Institutionalisering av NPM-reformer* och *Oavsedda konsekvenser*. Därefter följer en beskrivning och en analys av införandet av prestationsbaserade löner för lärare som ett exempel på en NPM-reform, med sina oavsedda effekter som slutligen institutionaliserades, i avsnitten *En NPM-reform* och *Analys*. Slutligen i avsnittet *Slutsatser* framförs uppfattningar om vilka slutsatser som är möjliga att dra utifrån reformutvärderingar som pekar på att oavsedda – och kanske oönskade – effekter har uppstått.

# Institutionalisering av NPM-reformer

Med institutionalisering avses enligt Selznick (i: Scott, 2003, s. 69) att en organisation har blivit impregnerad med värderingar som sträcker sig bortom tekniska och funktionella aspekter på hur en organisation ska kunna fungera. Institutionalisering av en reform innebär att den inte längre i grunden ifrågasätts, utan att dess intentioner, uppbyggnad och uttryck i organisationen tas för givna. Reformen har blivit en del av det permanenta ledningssättet i organisationen. Den institutionaliserade reformen förändras genom förfining för att den ska kunna fortsätta att existera inom organisationen. I litteraturen finns ett påtagligt stöd för att NPM-reformer har uppnått denna status. Hood och Peters (2004) talade om att den uppnått medelåldern och dess bidrag som institutionaliserad reform till överraskningar och paradoxer behöver analyseras. Hasselbladh med flera (2008) hävdade att NPM-reformer i hög grad är institutionaliserade. Det innebär att NPM-reformer som tillämpas inom offentlig sektor, trots stark kritik, existerar inom organisationer som primärt är styrda av byråkratiska styrideal. Det finns alltså en samexistens mellan olika styrideal.

Ett flertal studier visar att samexistens kan ske, liksom att denna ökar komplexiteten i styrningen. Det sistnämnda är motsatsen till den uttalade intentionen med att införa NPM i 'byråkratier' som ofta är att förenkla styrningen av dessa och göra dem bättre anpassade till en föränderlig omvärld (Willmott, 1997; Andersson & Tengblad, 2009). 'Byråkratier' har således med NPM-reformer behållit sin byråkratiska styrning. Erfarenheter från ett stort antal rapporterade studier visar att inslagen av NPM-reformer som har syftat till en förbättrad horisontell samordning, t.ex. genom att skapa köpa-sälja-relationer mellan utförare och beställare, inom en hierarkiskt styrd organisation har lagts till den hierarkiska styrningen (Hill & Lynn, 2005). Det verkar således inte realistiskt att anta att en horisontell styrningsstruktur, som NPM kan svara för, kommer att ersätta den vertikala. Enligt Olsen (2008) försvarar offentliga organisationer som har uppdrag som utgår från riksdag och regering bibehållandet av en hierarkisk styrning genom regler och procedurer för professionella gruppers arbetssätt. När NPM-reformer har skapat fragmentering av verksamheter genom att söka marknadslika lösningar har den byråkratiska styrmodellen visat sig kunna lindra de negativa effekterna av sådana reformer genom att upprätthålla en samordning. Olsen drar slutsatsen att den byråkratiska organisationen i retorik har framställts som försvagad, men att det i praktiken inte finns tecken på att den offentliga administrationen skulle vara på väg att avbyråkratiseras eller att en konvergens mot en styrform är på väg att ske, utan att byråkrati och NPM samexisterar. Slutsatsen från tidigare studier är således att båda styrmodellerna kvarstår, vilket skulle kunna förklaras med att ingen av styrmodellerna enskild kan möta allmänhetens krav på offentliga organisationer att klara både god service och effektiva, vedertagna procedurer.

En förklaring till att NPM, trots den påvisade institutionaliseringen, ändå ofta anses ha misslyckats kan vara förbiseendet av att sådana reformer har haft en stärkande effekt på byråkratier och på att den byråkratiska styrningen har kunnat bibehållas. NPM-reformer kan mötas av frikoppling och motstånd, men detta leder

inte till att NPM-reformer skulle vara ett övergående fenomen. En annan förklaring till upplevelsen av att NPM-reformer misslyckas är enligt Hasselbladh et al. (2008) att NPM-reformer har utvärderats efter ett för kort tidsperspektiv, och att den långsiktigt verkande institutionaliseringen därmed har förbisetts. Ytterligare en slutsats utifrån detta är att de långsiktiga konsekvenserna av oavsedda effekter i tidigare studier inte har givits tillräcklig uppmärksamhet för att man ska kunna förstå hur samexistensen med den byråkratiska styrprincipen kan upprätthållas och att det ”misslyckade” NPM-reformerandet därmed kan fortgå. Enligt Hood och Peters (2004) är det väsentligt att förstå att den först uppkomna oönskade effekten inte utgör historiens slut, utan att det är det följande steget i organisationens utveckling till följd av reformen som är viktigt att observera, följderna av detta steg som oavsedda effekter osv.

## Oavsedda effekter

I Adam Smiths (1776/1937) tankar om rationaliteten i arbetsfördelning mellan individer och grupper av individer uppstod marknader som en oavsedd effekt. Han såg oavsedda effekter som något tänkbart positivt som kunde bidra till mänsklighetens utveckling. Det uttrycks i ett återopande av den osynliga handen som att individen “is led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention” (s. 477). Avsedda och förväntade effekter av socialt agerande kan i huvudsak betraktas som positiva effekter utifrån den agerandes perspektiv, men oavsedda och oväntade effekter inte nödvändigtvis behöver ses som negativa (Merton, 1936). Det kan ändå vara möjligt att förväntade effekter är oavsedda, och också oönskade, och därför kan innebära negativa effekter. Det som är intressant med att diskutera utifrån oavsedda effekter är att det är dessa som utlöser ett behov av reflektion och analys. De oväntade effekterna skapar förvirring och friktion mellan aktörer inom organisationen.

Följande exempel visar hur oavsedda effekter kan uppstå i mötet mellan en NPM-policy och ett byråkratiskt styrideal. Som exemplet visar är den oavsedda effekten en del av den mekanism som driver ’byråkratin’ vidare och är den som motsvaras av Smiths osynliga hand. Den dynamik som skapas med de oavsedda effekterna gör det möjligt med en långsiktig samexistens mellan motstridande logiker, och de oavsedda effekterna förebådar inte att det snart är dags att sluta med NPM-reformer.

Exempel: I en organisation där medarbetarnas arbetssätt övervakas och styrs allt mindre får de ökade frihetsgrader att utföra arbetet på ett mer individualiserat sätt. Det kommer att innebära att variansen i utförandet av arbetet kommer att öka. En tolkning av detta är att tjänsterna har blivit bättre anpassade till variationen i brukarnas krav på tjänsterna. En annan att variansen är ett uttryck för bristande professionalism. I båda tolkningarna har byråkratins ideal frångåtts: enhetlighet i bemötande och utförande efter professionella procedurer. För att råda bot på godtycklighet och icke-professionalism krävs reglering och standardisering av arbets-



processerna. Detta är en första oavsedd effekt av att öka medarbetarnas frihetsgrader, dvs. en oavsedd effekt som till stora delar kan ta bort den ursprungligen avsedda effekten. Men en deklarerad standardisering i utförandet av tjänsterna ger också hos brukarna ett ökat intryck av professionalism och ökat förtroende för utförarna av tjänsten, med möjlighet för dessa att öka sitt oberoende av organisationens styrning i relationen till brukarna. Det innebär ett ökat medarbetarinflytande. Detta är en andra oavsedd effekt som återställer en stor del av den ursprungliga reformens intentioner. Vad som i exemplet har behövts är dock att NPM-reformen har underkastats den byråkratiska organisationens styrprincip som kommer till uttryck i kriterier för professionellt utövande.

En förklaring till institutionalisering av NPM-reformer kan, utifrån exemplet, vara att de i ett längre tidsförlopp leder till acceptabla konsekvenser både sett utifrån NPM-reformatorns perspektiv och utifrån de sedan länge institutionaliserade styrideal som företräds i 'byråkratin'. Exemplet kan också bidra till en förklaring till att forskningsrapporter grundade på ett kort utvärderingsperspektiv leder fram till slutsatsen att reformen misslyckades och till intrycket av att det är ett mysterium att ständigt nya ogenomtänkta NPM-reformer, trots alla misslyckanden, ändå fortgår.

En förklaring till att oavsedda effekter uppstår kan vara att reformatorn har i huvudsak enbart en intention klar för sig och inte en nödvändigtvis en klar tanke om hur reformen ska implementeras. Det är i implementeringen problemen uppstår i mötet med de byråkratiska styridealerna. Paradoxen kan då vara att det styrideal som ska reformeras behöver "ta hand om" det nya styridealet, så att det nya styridealet får en form och följer de procedurer som det byråkratiska idealet föreskriver. En sådan process kan antas ta lång tid och följa ett vindlande förlopp med motstånd, oavsedda konsekvenser, nya åtgärder osv. Få studier har tagit ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att kunna följa ett sådant förlopp (Hasselbladh et al., 2008). En förklaring till det kan i sin tur vara att reformatorn har utlovat snabba resultat. Många studier har i stället ägnats åt att uppmärksamma och förklara de första oavsedda konsekvenserna av en NPM-reform (se Hood & Peters, 2004).

Utifrån resonemanget hittills är en föreställningen att oavsedda konsekvenser uppstår i mötet mellan motstridande logiker där ingen logik upphör att göra sig gällande. Det sker i stället en omfattande institutionell förändring. För att förstå hur det är möjligt är det nödvändigt att studera hur de aktörer som berörs inom en organisation av en reform agerar för att utveckla en ny praktik och hur de agerar för att uppnå variationer i deras utövande av praktiken (Lounsbury, 2008). En teoretisk föreställning om hur detta kan gå till utgår ifrån att en dialektisk process äger rum (Seo & Creed, 2002), även inom ramen för stabila organisationer. En sådan dialektisk process kan starta antingen för att det anses nödvändigt att vinna legitimitet inför externa intressenter eller för att tillgodose grupper inom en organisation som är missnöjda med rådande institutionella förhållanden. Missnöjda aktörer, som kan antas agera självständigt, delvis bundna av institutionella normer, delvis oreflekterade i att följa gamla mönster och delvis reflekterande i att

utvärdera alternativa organisatoriska lösningar, är redo att mobilisera sig i en kollektiv handling. Spänningen mellan motstridande organisatoriska lösningar förändrar aktörerna från passiva följare av tidigare regler till förändringsagenter. De motstridande logikerna och den effekt dessa får på grupper av aktörer inom en organisation är då enligt Seo och Creeds resonemang förklaringen till en organisations förändring och till att nya styrformer kan börja institutionaliseras. Seo och Creed (2002) anger att processen från en institutionaliserad form till en annan sker i följande steg: först aktiveras potentiella förändringsagenter, därefter sker ett reflekerande skifte i medvetenhet om vad en ny logik kan innebära, varvid fler aktörer mobiliseras för en förändring och slutligen en kollektiv handling mot ett nytt styrsätt äger rum.

Oavsedda effekter är då resultatet av en pågående utveckling mot en ny praxis som ännu inte har lett fram till en institutionalisering av nya styrformer. Dessa effekter visar hur de motstridande logikerna kan relatera till varandra i den dynamik som uppstår då logikerna ska omsättas i handling. Studiet av oavsedda effekter ger på det sättet en möjlighet att studera hur motstridande logiker kan mötas och samexistera.

I det följande avsnittet redovisas kortfattat en studie där en NPM-reform införts i en 'byråkrati'. Studien beskriver och diskuterar de oavsedda effekter reformen genererade och hur dessa bemöttes under de första 15 åren efter det att reformen hade introducerats.

## En NPM-reform

Som ett exempel på en NPM-reform redovisas nedan en studie av en reform att införa individuell lönesättning för lärare i grundskolor i två kommuner i Sverige under åren 1995 till 2011. Studien genomfördes genom intervjuer av rektorer, lärare och personaladministratörer som deltagit i reformen sedan dess start. (För en utförlig beskrivning av studien, se Liff, 2014.)

### 4.1 Införande av prestationsbaserade löner

Tanken att en verksamhet ska kunna utvecklas genom lönesättning efter prestation kom till uttryck redan hos Adam Smith (1723–1790) i tesen ”Public services are never better performed [...] than when their [public officials'] reward comes only in consequence of their being performed, and is proportional to the diligence employed in performing them” (Smith 1937:678). Bentham (1825) anknöt i skriften *Rational of Reward* i två av sina sju principer för lönesättning till liknande tankegångar: Incitamentsstrukturen i lönen ska sammanfalla med organisationens mål och tjänstemannens intresse, samt belöningarna utformas så att de uppmuntrar hög kvalitet. Dessa principer utgår ifrån att nyttan ska maximeras genom att tjänstemännen arbetar effektivt. Weber å sin sida menade att en fast lön (ej prestationsrelaterad) bäst främjade rättssäkerheten, som var ett av den offentliga förvaltningens

främsta ideal. Lönen skulle vara differentierad enbart efter rang i hierarkin och efter det ansvar som följer med positionen. Högre lön kunde fås efter befordran i hierarkin efter tjänstetid och prestation (Weber, 1978).

Prestationsbaserade löner kan ses som en del av kärnan i NPM då det är ledarens sak att skapa incitament för en mer produktiv och effektiv organisation, dvs. så att individen ges incitament att sträva mot organisations mål (Peters & Pierre, 2003). Lönen kan då inte relateras till position och utbildningsnivå (Hood, 1996). Prestationsbaserade löner har fått stort genomslag inom OECD-länderna och kan betraktas som ett bra exempel på en NPM-reform för att förstå hur sådana reformer implementeras (Dahlström & Lapuente, 2010).

För att kunna förstå hur aktörerna – skolledare och lärare – försökte uppnå reformens intentioner och hur de reagerade på oavsedda effekter relaterades data till tre arketyppiska principer för lönesättning utifrån litteratur om lönesättning i offentlig förvaltning; genom att *relatera till marknadslöner*, t.ex. utifrån lönestatistik och kända aktuella löner som satts på ”marknaden”, genom en *oantastlig princip*, t.ex. utifrån utbildningslängd och arbetsvärdering, samt utifrån direkta *förhandlingar* mellan arbetsgivare och arbetstagare, t.ex. utifrån en ad hoc-betonad argumentation mellan lönesättande chef och medarbetare (Rombach, 2007).

## 4.2 Reformens intentioner

Tankarna om prestationsbaserade löner kom till kommunerna i början på 90-talet, som ett förhandlingsresultat mellan de centrala avtalsparterna inom den kommunala sektorn. Dittills hade ett tarifflönesystem utifrån tjänsteår tillämpats.

I båda kommunerna förväntades i ett första skede en övergång till prestationsbaserade löner leda till flera positiva effekter av att kunna premiera goda insatser, i stället för att lön knöts till tjänsteår. Ett prestationsbaserat lönesystem förväntades bli rättvisare, då den som arbetade hårt skulle få ett större lönepåslag än den som inte arbetade lika hårt. Det skulle bli möjligt att dela ut belöningar som skulle driva fram en verksamhetsutveckling. Kommunen skulle få mer och bättre arbete utfört och då kunna öka löneutrymmet totalt sett.

Med möjligheten att öka lönen inom ramen för en tjänst skulle en lönekarriär kunna skapas utan att en befodringskarriär skapades. Därmed förväntades det nya lönesystemet kunna leda till ökad lönespridning. Det var också ett viktigt tänkande bakom reformen att man inte skulle vara sämre betald om man gjorde ett lika gott jobb som inom det privata näringslivet. Bland lärare sågs också en möjlighet för en generell uppvärdering av yrket efter en lång period av stagnerande löneutveckling. Men det fanns också frågor om hur det skulle kunna vara möjligt att utvärdera hur en lärare, som har så mycket ensamarbete i klassrum, arbetar.

## 4.3 Oavsedda effekter

Det uppstod oavsedda effekter i båda kommunerna. Den mest överraskande oavsedda effekten var att lönedifferenserna mellan lärarna minskade. Detta var både en uppfattning bland de intervjuade lärarna och skolledarna och en uppgift som

kunde styrkas av statistiska data. En nyanställd lärare kom att tjäna nästan lika mycket som en lärare med 35 års erfarenhet.

Den andra oavsedda effekten var att det nya lönesystemet inte påverkade lärarna till bättre insatser, som de såg det själva. Tvärtom skapade det nya lönesystemet missnöje bland lärarna, inte minst riktat mot rektorerna.

Denna situation, då de oavsedda och kontraproduktiva effekterna dominerade, rådde under de första 10 åren i båda kommunerna. Reformen betraktades som ett misslyckande, men alternativet att gå tillbaka till de tidigare lönetariffsreglerade lönerna ansågs ändå otänkbart.

Svårigheterna att få ut förväntade effekter analyserades av berörda ha att göra med svårigheter att skapa objektiva kriterier för en god prestation, värd en högre lön. Vad som kännetecknade en god prestation beskrevs visserligen i allmänna ordalag, men av parterna etablerade kriterier saknades. I stället hänvisades de lönesättande rektorerna att förhandla enskilt med lärarna. De kunde då, om de önskade, motivera löneskillnader även med marknadsmässiga löneskillnader. Detta ledde dock till svårigheter för rektorerna att motivera löneskillnader som inte skapade en dålig anda i samarbetet mellan lärarna och mellan rektor och lärare. Försök från den centrala administrationen, att genom särskilda lönepotter skapa en mer differentierad lönestruktur, fann rektorerna nödvändiga att söka återställa till en utjämnad nivå vid efterföljande förhandlingar.

#### **4.4 Motdrag till oavsedda effekter**

I den ena staden genomfördes en arbetsvärdering av tjänster mer generellt på en 12-gradig skala. För varje skalnivå beskrevs fyra olika grader av skicklighet i utförandet. Lärare i olika kategorier placerades in av den centrala administrationen på olika skalnivåer, medan bedömningen av skicklighet i utförandet överläts på rektor, i enlighet med de mallar som ingick i det samlade lönesättningsinstrumentet som kommunen tillämpade. På det sättet infördes en form av lönegrader och löneklasser för lärarna. Detta hade genomförts 10 år efter införandet av det nya lönesystemet.

I den andra staden skedde en stor förändring 2002, dvs. 7 år efter införandet. Då började rektorerna att tillsammans med lärarna utforma kriterier för löneskillnader. Detta arbete har krävt stora insatser i form av möten och diskussioner. En överenskommelse mellan lärare och rektorer träffades 2010 om det instrument med kriterier som rektorerna ska tillämpa vid lönesättning.

I båda kommunerna har under den långa genomförandetiden också procedurer för enskilda uppföljningsmöten och lönesättande samtal utvecklats mellan rektorer och lärare.

Ingen av de avsedda effekterna uppnåddes således innan de lönebestämmande kriterierna utvecklades och sanktionerades lokalt. Den byråkratiserade processen med de fasta kriterierna ledde dock till avsedda effekter på den pedagogiska verk-

samheten. När den avsedda lönedifferentieringen inte uppstod, riktades kritik mot rektorerna. Det framfördes att rektorerna inte utövade det pedagogiska ledarskap som var nödvändigt för att kunna sätta löner efter pedagogisk skicklighet och ansträngningar att uppnå avsedda lärandemål för eleverna. Den nya lönesättningsprocessen förutsätter ett större ansvar bland rektorerna för det pedagogiska ledarskapet. Detta kan ses som ytterligare en oavsedd effekt, vilken dock kan driva fram en process som motverkar de önskade oavsedda effekterna. I det första skedet av införandet av den nya lönereformen anvisades rektorerna enbart generella kriterier från kommunens centrala personalfunktion och rekommenderades att förhandla med lärarna en och en. I det fortsatta utvecklingskedet insåg rektorerna att de för att kunna tillämpa en ny lönesättningsmodell behövde ha erkända kriterier bland lärarna. Med den insikten startade en ny process som i sig innebar att innebörden av rektorernas ledarskap ändrades mot att bli mer inriktat på det pedagogiska arbetet. Den förhandlande lönesättningsmodellen, som var en av de två NPM-influerade modellerna, övergavs således till förmån för den 'byråkratiska' som bygger på en oantastlig princip. I en ena kommunen tillämpades dock under hela perioden också försök att marknadsrelatera lärarnas löner. Detta bidrog till att lärarnas löner i genomsnitt ökade mer än vad löneökningen generellt i kommunen skulle ha medgett.

#### **4.5 Reformens institutionalisering**

I båda kommunerna fanns en överensstämmande uppfattning bland intressenterna; arbetsgivare, fackliga organisationer, den centrala personaladministrationen, rektorer och lärare, om reformens intentioner. Det uppstod dock i båda fallen stora svårigheter att uppnå dessa. Snarare uppstod under en lång inledande period de motsatta effekterna. Tidskrävande insatser sattes in i båda kommunerna med vissa skillnader i hur de genomfördes för att införa accepterade, objektiva kriterier för hur den prestationsbaserade lönen skulle kunna motiveras. Kriterierna och de procedurer i vilka dessa ska tillämpas påminner i båda fallen om vad det byråkratiska styridealet föreskriver. Dessa kvarstående rester av tidigare lösningar blir, likt sediment (Danielsson, 1983), delar av den nya. Vidare kan konstateras att NPM-reformen i det här avseendet har institutionaliserats i båda kommunerna. Det uttrycks som att det inte finns någonting som pekar på att modellen med individuell lönesättning utifrån prestation ska överges. Medarbetarna anser sig efter 15 års implementeringsarbete med denna modell vara mer sedda än förut. Dessutom sägs att de rektorer och lärare som nu är verksamma inte ens känner till den tidigare modellen.

Det hade varit en möjlighet att överge reformen, men den centrala personaladministrationen och rektorerna tyckte att det var mer relevant att sätta lön efter prestation än efter år i tjänst, en uppfattning de har hållit fast vid under hela den studerade perioden. Den generella principen som ligger bakom reformen förefaller vara tagen för given. Enligt respondenterna har ingen annan lönemodell diskuterats under den långa implementeringsperioden. Reformen uppfattas som en sammanhängande reform, utan nytillkommande ideologiska inslag under processen. De fortgående utvecklingsinsatserna uppfattas som anpassningar och justeringar av den reform som hela tiden varit avsikten att införa. Således finns i studien inga

indikationer på att reformen kommer att överges, trots att den under en lång period i huvudsak alstrade effekter som inte ens var i närheten av de avsedda, utan snarast de motsatta – som minskad lönedifferentiering, då en ökad sådan förväntades.

## Analys

Seo och Creed (2002) identifierade två källor som motsägelser till en organisations institutionaliserade agerande; sökande efter legitimitet och behovet av att tillgodose missnöjda grupper inom organisationen. Båda dessa källor kan tänkas ha varit pådrivande i agerandet från den centrala personaladministrationen och från lärarnas sida. Retoriken är övertygande i fråga om att det är hög tid att överge det gamla byråkratiska system med lönetariffer utifrån tid i tjänst, vilket motsäger kommunernas institutionaliserade ordning för lönesättning. Det starka stödet för grundidén kan antas ha varit en bidragande faktor till det varaktiga stödet för reformen.

Ledande tjänstemän inom den centrala löneadministrationen kan identifieras som de förändringsagenter som Seo och Creed (2002) talar om som de aktörer som försöker mobilisera de aktörer som krävs för att en kollektiv handling ska bli en ny ordning. Dessa förändringsagenter försöker göra ett reflektivt skifte då de överger de objektiva kriterierna. I stället talar för mer subjektiva, kvalitativa bedömningar och förhandlingar för tariffyllämpning. Det är då de får svårigheter att få till stånd den kollektiva mobilisering som medverkan från rektorer och lärare förutsätter för att intentionerna med det nya lönesystemet ska kunna infrias. Så länge de inte kan tillhandahålla kriterier till rektorerna som lärarna och rektorerna anser är rättvisa och objektiva uppstår de oavsedda effekterna. De uppkomna oavsedda effekterna påverkar hur det reflektiva skiftet görs. Det blir nödvändigt för förändringsagenten att kunna påvisa att de två källorna till motsägelse av den rådande institutionella ordningen kan undanröjas med det reflektiva skiftet för att en mobilisering av aktörer inför en kollektiv handling för förändring kan ske. De oavsedda effekterna spelar en viktig roll i en dialektisk process mellan aktörerna. Situationen under de första åren speglar därför en process av ett pågående reflektivt skifte och indikerar inte huruvida reformen har lett fram till framgång eller misslyckande. Det är först efter tio till femton år i de studerade fallen som det reflektiva skiftet har ägt rum. Det är först då de oavsedda oönskade effekterna har överkommit i en för aktörerna acceptabel utsträckning för att medge en kollektiv handling, som leder fram till en ny institutionell ordning: en institutionalisering av reformen.

I den byråkratiska styrlogiken är de allmänna kvalitativa kriterierna för lönedifferentiering irrelevanta. Det leder till att den lönedifferentiering som upprätthållits utifrån lönetariffernas automatik avskaffas, utan att ersättas med något annat lönedifferentierande kriterium. Lönedifferentieringen upphör efter en tid mer eller mindre helt. Utan några nya kriterier som uppvisar något uttryck för objektivitet

var det inte möjligt att uppnå NPM-reformens intentioner. Det nya lönesystemet behövde ha ett drag av det gamla, även om det använde helt nya utvärderingskriterier till grund för lönesättningen. Rektorer och lärarna måste även i det nya systemet tro på att de är objektiva.

Det reflektiva skiftet initierades då de två logikerna möttes och motsade varandra. Målet med det prestationsbaserade lönesystemet låg fast, men objektiviteten som det gamla associerades med var ändå nödvändig. Ett reflektivt skifte är således inte så okomplicerat som att bara ta ställning för *a* i stället för *b*, som att bara ansluta sig principiellt till en ny idé som motsäger den institutionaliserade styrlogiken. Den byråkratiska principen om objektivitet var lika viktig att ansluta sig till för att kunna uppnå den nödvändiga kollektiva mobiliseringen. På det sättet visar studien av 15 års implementering av ett nytt lönesystem att en ny styrlogik till slut institutionaliserades och att den gamla, 'byråkratiska' styrningen förbättrades. I den mening som den nya regimen, NPM, sägas ha drivit på utvecklingen av den gamla 'byråkratiska'.

## Slutsatser

Påståendet i den här rapporten är att betydelsen av oavsedda effekter har förbisetts i analysen av hur offentliga organisationer utvecklas. Inledande oavsedda och ofta oönskade effekter kan inte ses som slutet på historien om vilka effekter en NPM-reform får. De får inte tas till intäkt för att NPM-reformer kan ses som en olycklig företeelse och inte heller som en indikation på att NPM-reformer blir en kortlivad företeelse i offentlig förvaltning (Dunleavy et al., 2006).

Den refererade studien påvisar att behovet av NPM-reformer genereras av de två källor Seo och Creed (2002) tar upp: behov av legitimitet och behov av att undanröja missnöje hos grupper inom organisationen. Det 'byråkratiska' styridealet förmår inte ensamt klara av att möta dessa krav. Det valda exemplet med att överge lönesättning för lärare efter tid i tjänst till förmån för prestationer i det pedagogiska arbetet är ett tydligt exempel på detta. Reformens intention har verkat starkt övertygande på de berörda aktörerna från början och genom en femton år lång implementeringsprocess.

Vidare påvisas i studien att det är de oavsedda effekterna som är centrala i den mekanism som förklarar hur det är möjligt att utveckla en NPM-reform i en 'byråkrati' utan att denna först måste avvecklas. NPM-reformens intentioner kan förverkligas tack vare att den byråkratiska formen behålls som ramverk för reformen. Nya kriterier skapas, men de behöver uppfattas som objektiva och oantastliga av de berörda aktörerna. För att åstadkomma detta behövde rektorerna involvera pedagogiska aspekter i sitt ledarskap i större utsträckning än tidigare. Vidare ökade utrymmet för medarbetarinflytande och ett utvidgat medarbetarskap tjänade som en medierande länk mellan de två styrregimerna. Det är implementeringen, eller

med Seo och Creeds begrepp det reflektiva skiftet, som skapar problem och som kräver tid.

Den refererade studien visar således, i överensstämmelse med flera tidigare studier (Willmott, 1997; Hill & Lynn, 2005; Andersson & Tengblad, 2009), att NPM och den byråkratiska styrregimen samexisterar. Dessa studier överensstämmer i sin tur med andra studier som visar att principer för s.k. lean produktion med krav på standardisering kan samexistera i företag som tillämpar socio-tekniska principer som bygger på självstyrande produktionsgrupper (Oudhuis & Tengblad, 2013). Det görs i samtliga de refererade fallen genom en ökad komplexitet i styrningen. Studien visar att en NPM-reform kan institutionaliseras i en 'byråkrati' och att den kan driva 'byråkratins' utveckling, så att de faktorer i den nya styrregimen som motsäger den institutionella ordningen åtminstone reduceras i styrka. Detta görs dock utan att en avbyråkratisering sker.

I tidigare studier har innebörd och effekter av paradoxer diskuterats (Czarniawska, 1997). De oväntade effekterna, liksom paradoxer, kan utlösa ett behov av reflektion och analys. De etablerade rutinerna råkar ut för ett avbrott och de nya behövs tas om hand av de institutionaliserade arbetsformerna för att inte bli alltför avvikande. De oväntade effekterna skapar förvirring och friktion mellan aktörer inom organisationen. Men de oväntade effekterna, liksom paradoxerna, är en förutsättning för att den institutionaliserade arbetsformerna ska bli ifrågasatta. Det är paradoxer och oväntade effekter som skapar dynamik och förändring i organisationen.

Den tes som drivits i denna rapport är att det är de oavsedda effekterna av NPM-reformer som driver en byråkratis utveckling. Ett likartat resonemang kan föras om paradoxer. Det väcker frågor som om det är de oavsedda effekterna som tydliggör eller skapar paradoxer. Eller är det så att det är paradoxerna som leder till att de oavsedda effekterna kan driva utvecklingen, dvs. att det är paradoxer som är den verksamma ingrediensen i de oavsedda effekterna? I vart fall är en av paradoxerna att NPM:s syfte var att bli av med byråkratin, medan den i verkligheten har förstärkt den.



## Referenser

- Andersson, Thomas & Tengblad, Stefan (2009). When complexity meet culture: New Public Management and the Swedish police. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 6(1/2): 41–56.
- Bentham, Jeremy (1962/1825). The rationale of reward. I: J. Bowring (red.), *The Works of Jeremy Bentham*. Vol. 2. New York: Russell & Russell Inc.
- Bolton, Sharon (2004). A simple matter of control? NHS hospital nurses and new management. *Journal of Management Studies*, 41 (2): 317–333.
- Bolton, Sharon & Houlihan, Maeve (2005). The (mis)representation of customer service. *Work, Employment and Society*, 19(4): 685–703.
- Brunsson, Nils (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- Czarniawska, Barbara (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. University of Chicago Press.
- Dahlström, Carl & Lapuente, Viktor (2010). Explaining cross-country differences in performance-related pay in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3): 577–600.
- Danielsson, Albert (1983). *Företagsekonomi – en översikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006). New Public Management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Dunn, Mary .B., & Jones, Candace. (2010). Institutional logics and institutional pluralism: The contestation of care and science logics in medical education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly*, 55: 114–149.
- Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf (red.) (2008). *Bortom New Public Management – Institutionell transformation i svensk sjukvård*. [Beyond New Public Management: Institutional transformation in Swedish healthcare]. Lund: Academia Adacta AB.
- Hill, Carolyn & Lynn, Laurence (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 173–195.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19.

- Hood, Christopher (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variation on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(3): 93–109.
- Hood, Christopher (1996). Exploring variations in public management reform of the 1980s. I: H. Bekke, J. Perry & T. Toonen (red.), *Civil service systems in comparative perspective* (s. 268–287). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Hood, Christopher & Peters, Guy (2004). The middle aging of New Public Management. Into the age of the paradox. *Journal of Public Administration and Research*, 14(3): 267–282.
- Johansson, Tobias, Siverbo, Sven & Camén, Carolina (2014). *Offentliga organisationers styrning av privata utförare*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Lounsbury, Michael (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33: 349–361.
- Merton, Robert K. (1936). 'The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action', *American Sociological Review* 1(6): 894–904.
- Olsen, Johan P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11:13–37.
- Osbourne, David & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Oudhuis, Margareta & Tengblad, Stefan (2013). Experiences from implementation of lean production: Standardization versus self-management: A Swedish case study. *Nordic Journal of working life studies*, 3(1): 1–18.
- Pache, Anne-Claire & Santos, Filipe (2011). *Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands*, WP DR-11001, ESSEC Research Center.
- Peters, Guy (2001). *The future of governing – Four emerging models* (2 uppl.) Lawrence, KA: University of Kansas Press.
- Peters, Guy & Pierre, Jon (red.) (2003). The role of public administration in governing. I: *Handbook of Public Administration*. s. 1–11. London: Sage.
- Powell, Walter & DiMaggio, Paul (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Power, Michael (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Reay, Trish & Hinings, C. R. (Bob) (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6): 629-652.

- Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Rombach, Björn (2007). Marknaden ett sakligt skäl för lönesättning? [Marketing a rational basis for setting salaries]. I: L. Andersson-Felé, D. Karlsson & V. Nilsson (red.), *Demokratisk styrning och effektiv styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W. Rickard (2003). *Organizations, rational, natural and open systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Seo, Myeong-Gu & Creed, W. E. Douglas (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review*, 27: 222–247.
- Smith, Adam (1776/1937). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York: Modern Library.
- Solli, Rolf (2014). Kvasimarknader – en praktik med stora variationer. I: Blenninger, Erik & Brytting, Tomas (red.), *Åldreomsorgen: Praktiken, debatten och framtiden*. Stockholm: Carlssons.
- Spicer, André & Fleming, Peter (2007). *Intervening in the inevitable: Contesting globalization in a public sector organization*. London: Sage.
- Thomas, Robyn & Davies, Annette (2005). Theorizing the micro-politics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK public services. *Organization Studies*, 26(5): 683–706.
- Weber, Max (1978). Characteristics of modern bureaucracy. I: G. Rooth & C. Wittich (red.), *Economy and Society*, s. 956–963. Berkeley, CA: University of California Press.
- Willmott, Hugh (1997). Rethinking management and managerial work: Capitalism, control and subjectivity. *Human Relations*, 50(11): 1329–1359.

# Rapportseriens förteckning

1. Sundström, Malin & Dag Ericsson. Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller. (2015)
2. Liff, Roy. Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé! (2015)
3. Liff, Roy. Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers´ utveckling? (2015)
4. Löfström, Mikael. Styrgruppens praktik – Om mötens organisering. (2015)

Alla rapporter i serien går att ladda ner på [www.hb.se](http://www.hb.se)

## **Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers` utveckling?**

I rapporten diskuteras vilka oavsedda konsekvenser som uppstår då en NPM-reform som prestationsbaserade löner införs för lärare i två kommuners skolor. Rektorer och tjänstemän inom kommunernas centrala personalavdelningar har intervjuats. De förväntade resultaten uppstod inte förrän efter tio år, då den nya lönesättningsproceduren anpassats till byråkratins formkrav och då nya kriterier som uppfattades som objektiva av berörda hade införts.

Det studerade fallen visar att de oväntade effekterna inte tas till intäkt för att avbryta reformen, utan tvärtom utgör en mekanism till att reformen till slut blir institutionaliserad inom ramen för en bestående byråkrati. I rapporten argumenteras för att det är NPM-reformens oavsedda effekter som driver byråkratins utveckling.

Roy Liff är lektor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås



HÖGSKOLAN  
I BORÅS