



Debatt pågår!

STYRNING OCH PROFESSIONELLT INFLYTANDE
I OFFENTLIGA ORGANISATIONER



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Debatt pågår!

STYRNING OCH PROFESSIONELLT INFLYTANDE
I OFFENTLIGA ORGANISATIONER



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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017
ISBN: 978-91-7585-563-9
Text: Johan Alvehus och Thomas Andersson
Illustration: Kristine Widlert
Produktion: Advant Produktionsbyrå

Förord

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

Programberedningen fastställde fyra fokusområden som särskilt viktiga att fördjupa kunskaperna om. Ett av dessa områden tar upp frågan om professionens handlingsutrymme. Thomas Andersson, bitr professor i företagsekonomi vid Högskolan i Skövde samt Johan Alvehus, lektor i företagsekonomi vid Lunds universitet fick uppdraget att skriva denna rapport som syftar till att inventera kunskapsläget kring styrning av professionellt arbete med särskild fokus på hur professionens autonomi påverkas i relation till ett brukar- och medborgarperspektiv.

Rapporten presenteras utan bearbetning och författarna svarar själva för innehållet i texten.

Stockholm i augusti 2017

Lennart Hansson
Sektionschef, Avdelningen

Daniel Bernmar (V)
Ordförande programberedningen

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

6	Introduktion
6	Uppdragets formulering
7	Syfte
7	Disposition
8	Definition av "styrning"
9	Definition av "professionell"
12	Kapitel 1. Teoretiska utgångspunkter
12	New Public Management (NPM)
14	Tre övergripande styrlogiker
15	Komplexitet i offentliga organisationer
16	Brukar-/medborgarperspektiv
17	Hur styrlogiker kopplas ihop (och inte)
18	Kapitel 2. Forskningsöversikt vård och omsorg
18	1990-talets reformer och effekter idag
20	Trycket från styrningen ökar
21	Olika styrverktyg och deras påverkan på professionen
23	Spelar det roll vem som är chef?
24	Psykiatri, folktandvård och omsorg
26	Helhetsbilden är komplex
30	Kapitel 3. Forskningsöversikt skola
31	Policystudier
32	Skolledare
36	Lärares arbete
40	Kapitel 4. Avslutande reflektioner
44	Referenser

Introduktion

Uppdragets formulering

Styrningen av professionell verksamhet i offentlig sektorn har på senare tid diskuterats mycket. Upplevelsen av offentliga organisationers ineffektivitet och oförmåga att sätta brukarens behov i centrum ledde under 1980-talet och framåt till den reformering av styrningen av offentliga organisationer som kommit att kallas New Public Management (NPM). Under de senaste åren har kritiken mot NPM accelererat och det har framförallt handlat om att styrningen har begränsat professionernas inflytande över sitt arbete. En förklaring till detta är en förändrad relation till brukaren. Traditionellt har primärt professionerna företrätt brukarperspektivet, med ett starkt fokus på det professionella (det medicinska i vården, det pedagogiska i skolan, osv). NPM har dock inneburit att offentliga organisationer arbetat intensivt för att förbättra både sin effektivitet och förmåga att ta mer helhetsperspektiv på brukaren. Ett helhetsperspektiv har då inkluderat aspekter som handlar mer om ”kundnöjdhet”, vilket vidgat brukarperspektivet att inte enbart handla om professionernas kärnfrågor. Ett vidgat perspektiv har fördelar, men debatten har handlat om huruvida det skett till priset av professionernas inflytande på arbetet samt deras möjlighet att påverka kvaliteten på ett positivt sätt. En viktig fråga är huruvida professionerna idag ägnar mer tid åt dokumentation som andras styrning av dem leder till än sitt professionella arbete och att skapa kvalitet för brukaren.

Debatten idag kännetecknas emellertid av ett antingen/eller-perspektiv: ska professionerna själva styra sitt arbete eller ska arbetsgivarna göra det? Arbetsgivarna representeras av chefer, som även om de tillhör någon av professionerna har ett uppdrag att genomföra, ett uppdrag de får av politikererna. Aktuell forskning visar dock att denna konfliktsyn inte alltid är fruktbar.

Sannolikt är det viktigt att komma bort från den och istället undersöka hur olika logiker i samverkan påverkar professionernas arbete i offentliga organisationer. Det handlar då om hur olika logiker balanseras eller jämkas snarare än att en dominerar över en annan. Kanske behöver arbetsgivarna ha större tillit till professionernas förmåga att leda sitt arbete, samtidigt som professionerna kanske behöver bli bättre på att ta ett arbetsgivarperspektiv. Det behövs således mer kunskap kring hur en sådan balansering och jämkning mellan perspektiv kan ske.

Denna utredning syftar till att inventera kunskapsläget kring styrning av professionellt arbete, med särskild fokus på hur professionens autonomi påverkas i relation till ett brukar- och medborgarperspektiv.

Utredningen tar specifikt sin utgångspunkt i de organisatoriska förutsättningarna för styrning. Faktorer som uppmärksammas är relationen mellan styrningsinitiativ och den professionella yrkespraktiken, chefers och ledares roll i styrningsprocesserna, samt relationen mellan professionellt yrkesutövande och brukare/medborgare. Centrala begrepp såsom kvalitet och effektivitet diskuteras och problematiseras i relation till styrning och ledning. Teoretiskt kan detta framställas som att uppmärksamma relationen mellan professionsstyrning, byråkratisk styrning och marknadsstyrning. Utredningens fokus är offentliga organisationer inom främst vård, skola och omsorg med en tonvikt på vård och skola på grund av dessas traditionellt starkare professioner.

Syfte

Att inventera kunskapsläget kring organisatorisk styrning av professionellt arbete, med särskilt fokus på professionernas autonomi. Inventeringen avgränsas till välfärdsorganisationer inom vård, skola och omsorg och till en svensk empirisk kontext.

Disposition

I de följande två avsnitten diskuteras hur de två begreppen ”styrning” och ”profession” kommer att användas i rapportens fortsättning. Efter detta följer kapitel 1, som utgör de teoretiska utgångspunkterna för rapporten. Centralt i detta är skillnader och kopplingar mellan olika styrlogiker. I kapitel 2 och 3 följer en litteraturoversikt för först vård- och omsorgsområdet (kapitel 2) och sedan skolområdet (kapitel 3). Rapporten avslutas med några reflektioner och frågeställningar som dels lyfter fram centrala områden att ta i beaktande för beslutsfattare men också pekar ut punkter där det finns behov av ytterligare forskning.

Definition av "styrning"

Styrning är svårdefinierat och vi kommer här att ge en bild av vad vi avser med styrning i denna kartläggning. Styrning diskuteras ofta utifrån vad som styrs och vad det får för effekter, men särskilt i offentliga, professionella organisationer finns det otydlighet i detta då både föremålet för styrningen och dess effekter kan vara vaga och när det gäller effekter till och med motstridiga (Czarniawska, 1992)

Denna översikt fokuserar på formell styrning, vilket innebär att det handlar om organisationens medvetna försök att påverka handlande genom officiella kanaler. För att ge denna breda syn lite mer innehåll och diskutera varifrån idéerna till styrförsöken kommer använder vi Baecker (2006: 115), som definierar styrning (management) som "the various ways of reintroducing the organization's environment into the organization". Idén med styrning är alltså att få organisationen att svara på (uppfattade eller imaginära) förändringar i omvärlden på ett relevant sätt. Detta innebär vidare att styrningens övergripande mål är att åstadkomma produktivitet och effektivitet i relation till sådana förändringar.

Styrssystem skapas heller inte internt inom organisationen, utifrån dess egna villkor, utan består snarare av en repertoar som finns tillgänglig i organisationens institutionella miljö (DiMaggio och Powell, 1983) Den styrning som de facto utövas i en organisation kan alltså baseras på olika grundläggande idéer om hur styrning ska gå till och vad det är som styras, och dessa idéer kan ha olika ursprung. Kallinikos och Hasselbladh (2009) menar att det finns olika typer av styrregimer med grund i social struktur, kultur, och teknologi. Den sista avser exempelvis maskiner, datasystem eller produktionsteknologi; med kultur avses kollektiva fenomen såsom innebördsstrukturer och förgivettagna handlingsmönster. Med social struktur avses till exempel formella roller, hierarki och designade rutiner. Med hänvisning till detta är det framförallt styrregimen som är grundad i den sociala strukturen som är fokus i denna kartläggning, det vill säga explicitgjorda och medvetet utformade – dvs. formella – system för att kontrollera eller utöva inflytande på arbetsprocesser och/eller resultat. Det som skiljer formell styrning från till exempel kulturstyrning och ledarskap är just möjligheten att designa, medvetet utforma, styrmedlen. Fenomen såsom ledarskap, kultur och identitet är notoriskt svårstyrda (Alvesson, 1993) och bör snarast ses som en del av styrregimens kulturella dimension.

Vidare skiljer sig också styrning (eng. management control) från det som brukar kallas bolagsstyrning (eng. corporate governance) genom att det senare huvudsakligen rör relationen mellan en dominerande intressegrupp (aktieägare) och de som tillsatts att styra en verksamhet (ledningsgrupp) – Jensen och Mecklings (1976) agentteori är en dominerande teoretiska utgångspunkt inom detta fält. Denna teoribildning rör sig på en nivå som bara är indirekt relevant för den dagliga verksamheten i organisationens operativa verksamhet. Denna rapport fokuserar på det styrning som sker i direkt relation till operativ verksamhet, även om sådan styrning förstås kan komma från initiativ högt upp i eller utanför en organisation.

Definition av "professionell"

Som Brante (2009: 16) noterar, har professionsforskningen "haft stora problem med att formulera en tillräckligt precis definition av sitt studieobjekt". Det finns stora variationer i hur professionssociologin försökt etablera sitt studieobjekt, det vill säga hur begreppet "profession" definierats. Detta får centrala konsekvenser, eftersom "professionell" inte bara utgör en teknisk term utan också har en avgörande innebörd som statusmarkör i samhället. Att sträva mot erkännande som profession är viktigt för många yrkesgrupper och på så sätt kommer olika yrken – professionella, semiprofessionella, icke-professionella – ständigt att arbeta för att etablera och behålla erkännande (Abbott, 1988) Med detta sagt är ambitionen med denna rapport inte att etablera en tydlig gräns mellan vilka yrken som bör räknas som professioner och vilka som inte bör göra det; samtidigt behövs ett riktmärke för vad en profession innebär.

Vi följer här i stora drag Freidson (2001) och karaktäriserar en profession som en yrkesgrupp:

- vars medlemmar, snarare än chefer eller kunder, bestämmer förutsättningarna för arbetet (till exempel avseende kvalitetsnormer);
- som inom professionen kontrollerar arbetsdelning och har kontrollen över arbetsprocessen;
- vars arbete baseras på specialiserad och formellt erkänd (akademisk) kunskap som erhålls genom yrkesspecifik utbildning;
- som själv reglerar in- och utträde ur professionen (genom exempelvis legitimationer)

Ofta kommer till detta en sammanhållen identitet, en yrkesetik och en syn på arbetet som ett kall, men som Brante (2009) noterar finns ett starkt ideologisk element i sådana karaktäriseringar; de kan snarare betraktas som centrala element i en professions arbete med att skapa relationer inom gruppen respektive i till omgivningen.

Professionellt arbete har ett antal karaktäristika som är av stor betydelse när det gäller möjligheterna att styra och kontrollera det. Professionellt arbete i tjänstesfären präglas av *kunskapsasymmetri*, *imagekänslighet* och *relationsintensitet* (framställningen följer här Alvehus, 2012) Kunskapsasymmetri innebär att den som använder sig av en professionell tjänst – kunden eller brukaren – normalt inte själv har den kunskap som krävs för att utvärdera kvaliteten på den tjänst som levererats. Ett typexempel är en medicinsk diagnos, där lekmannens förmåga att genomföra en undersökning och bedöma symtombilden antas vara sämre än läkarens – vilket är skälet till att läkaren tillfrågas. Samma asymmetri föreligger ofta också mellan den professionella arbetaren och hans chef, i synnerhet i de fall chefer rekryteras utanför professionen. Detta betyder att det blir problematiskt att formulera entydiga måttetal eller andra utvärderingskriterier för denna typ av arbete. Ofta är det professionella som utvärderar varandras arbete, så kallad ”peer review” och professionella organisationer som står för det slutgiltiga ansvarsutkrävandet. Denna separation mellan professionens och byråkratins roll återkommer vi till nedan.

På grund av att arbetet i sig är svårt att utvärdera blir det också imagekänsligt. I kommersiella sammanhang betonas i forskningen hur professionella arbetare ägnar en stor del av sig tid åt att skapa positiva bilder av sitt arbete och sina resultat, samt legitimitet för sin kunskap genom exempelvis kontakter med etablerade institutioner (Alvesson, 2004) Detta har betydelse även i offentligt finansierad verksamhet, då denna i allt större utsträckning, genom NPM, kommit att konkurrensutsättas och därigenom måste skapa och bibehålla relationer till kunder/brukare. Imagearbete har också den paradoxala karaktären att mer abstrakta tjänster tenderar att marknadsföras med förhållandevis påtagliga argument. Till exempel är det svårt att exakt sätta fingret på vad en ”bra utbildning” är och marknadsföra detta; det blir lättare att visa vilka elevdatorer som kan erbjudas och vilka höga betyg eleverna erhåller. När det gäller påtagliga produkter tenderar mer emotionella och abstrakta argument användas (jfr exempelvis McDonald’s sätt att arbeta med ”family values”) Det vill säga, ju mer abstrakt tjänsten som levereras är, desto mer konkreta (och därmed delvis irrelevanta) aspekter kommer att bli viktiga i imagearbetet (Shostack, 1977)

Slutligen brukar professionella tjänster beskrivas som relationsintensiva. I sammanhang då flera organisationer konkurrerar om klienter/brukare, blir bibehållandet av relationen central, då en befintlig klient/brukare har en mer omedelbar erfarenhet av den kvalitet som kan erbjudas. Vidare handlar ofta professionellt arbete om frågor som ligger brukaren/klienten "nära", till exempel inom omvårdnad eller skola. En långsiktig etablerad relation kan där vara avgörande för att kunna uppnå god kvalitet i leveransen av tjänsten. Emellertid gör detta arbetet svårt att utvärdera annat än genom brukarens/klientens upplevelse – och denna är, som noterades ovan, till sin karaktär kunskapsasymmetrisk. Det vill säga, det är inte säkert att brukaren/klienten utvärderar det professionella kunskapsinnehållet utan just relationen, dvs. enbart en del av helheten. (Förenklat uttryckt, bara för att jag blir trevlig bemött av läkaren betyder inte det att jag fått rätt diagnos.)

Dessa tre karaktäristika har en avgörande betydelse för hur professionellt arbete kan organiseras och styras. Detta kommer att återkomma nedan.

Teoretiska utgångspunkter

New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) är ett paraplybegrepp för de förändringar i styrning och organisering som skett från 1980-talet och framåt i offentliga organisationer som i mångt och mycket handlar om att de har hämtat idéer från näringslivet (Almqvist, 2004) NPM som begrepp är skapat av forskarvärlden i efterhand, så det har egentligen aldrig varit tal om att ”implementera NPM”, utan snarare består NPM av ett kluster av olika idéer/element.

Hood (1995) definierar sju centrala element i NPM:

- › Införande av decentraliserat resultat- eller kostnadsansvar
- › Kostnadsmedvetenhet som driver ständiga rationaliseringsinitiativ
- › Interna marknader – man försöker skapa en situation där olika aktörer ”köper” respektive ”säljer” av varandra för att skapa en kostnadsjakt men även stödja kvalitetsutveckling
- › Tillämpning av metoder från näringsliv, alltifrån övergripande managementkoncept såsom lean till konkreta verktyg för kontroll och uppföljning
- › Större handlingsfrihet samt tydligare ansvar för chefer
- › Effektivitet bedöms kopplat till explicit mätbara mål
- › Fokus på ”kunder” och resultat

NPM går att återfinna i hela västvärlden, men i praktiken blir det ändå relativt nationella fenomen då NPM får olika karaktär i olika länder på grund av olika historiska kontexter (Hasselbladh m.fl., 2008)

Det finns inte enbart en förklaring till NPM:s framväxt, utan det är flera separata strömningar som påverkat detta. I Sverige är en viktig delförklaring den offentliga sektorns expansion under perioden 1960–1980 (Almqvist, 2004) Expansionen finansierades med skattemedel och under perioden gick skatters andel av BNP från 25 procent 1960 till 50 procent 1980. NPM blev ett sätt att bryta den utvecklingstrenden för att istället fokusera på hur resurserna användes. Även detta var mer generell en orsak till NPM: skattebetalare ville veta hur deras pengar användes. Det handlade också om en kritik mot styrningen av offentlig sektor där det önskades en ökad mätbarhet och en tro på chefers förmåga att styra organisationer gjorde att många satte tilltro till just chefer och samtidigt visade en ökad skepsis mot tidigare auktoriteter (såsom starka professioner) Andra strömningar som påverkade var neoliberala idéer om marknadisering och valfrihet samt den individualiseringstrend som blev allt starkare under 1980-talet. Sammantaget går det att se att alla dessa strömningar påverkat hur NPM har kommit att gestalta sig, men även varför NPM har olika karaktär i olika länder där de olika strömningarna varit olika starka.

Sammantaget har NPM inneburit ett omfattande skifte i logik som är viktigt att förstå när vi idag försöker förstå relationen mellan professioner och styrning. NPM ledde till ett förtroendeskifte mellan aktörer: från professioner, tjänstemän och myndigheter till chefer, marknaden och näringslivets metoder. Det innebar också att i resursfrågor ersattes förtroende med ansvarsutkrävande (eng. accountability) Kontroll av myndighetsutövande skulle i högre grad ske via redovisnings- och uppföljningssystem. Verksamheter som tidigare hade styrts av ideologi skulle nu i högre grad styras med ekonomisk rationalitet, och fokus skiftade från budgetstyrning (styrning baserad på input/resurser) till målstyrning (styrning baserad på output/resultat)

NPM har alltså fundamentalt förändrat styrningen av offentliga organisationer, vilket också förändrat professioners och brukares roller och förhållningssätt. I grunden handlar det om förändringar i balansen mellan olika styrlogiker, vilket vi nu ska gå vidare med.

Tre övergripande styrlogiker

För att beskriva och förstå de processer som sker i professionell verksamhet är det viktigt att skilja på olika typer av logiker som verksamheter kan baseras på. Freidson (2001) skiljer på tre, sinsemellan motstridiga, sådana logiker: marknadens, byråkratins och professionens logik. Freidsons analys är principiell, och som vi ska se förekommer ingen av logikerna i renodlad form, men den utgör ett grundläggande verktyg för att analysera verksamheters karaktär.

- › En marknadslogik baseras på att kunden är den som kan göra ett slutgiltigt val om en tjänst. Det är kundens kriterier för vad som är kvalitet som dominerar, och vem som helst har rätt att försöka tillfredsställa kundens önskemål. Detta betyder också att den primära utvärderingen av en tjänst är huruvida den genererar intäkter. Marknaden är i detta hänseende självreglerande, då den som inte kan leverera det kunden vill ha slås ut.
- › En byråkratisk logik baseras istället på att kvaliteten i det som produceras bestäms utifrån ett regelverk. Vem som får utföra arbetet och hur det ska utföras bestäms av en administrativ struktur där chefer får ett avgörande inflytande. Effektiv planering och övervakning säkerställer att kunderna får det de vill ha till en rimlig kostnad. Byråkratin möjliggör reglering från annat håll än från kunder, då det är huvudmannen som kan justera regelverket och se till att det följs.
- › En professionell logik baseras på att det är arbetarna själva som står för värderingen av vad som är ett bra arbete och vilka kvalitetskriterier som gäller. Det finns en tydlig reglering av vem som har rätt att utöva verksamheten, och denna reglering sköts av de professionella själva. Den professionella logiken möjliggör en reglering av arbete och kvalitet baserad på den unika insikt i och tillgång till kunskaper och deras användning som endast de professionella arbetarna besitter.

Som framgår av dessa korta beskrivningar så är dessa logiker i direkt konflikt med varandra. De baseras till exempel på väldigt olika idéer om vad som utgör kvalitet och hur sådan ska fastställas. Det är också stora skillnader i vem som har möjlighet att utvärdera arbetets resultat och i termer av vem som har möjlighet att påverka arbetets utförande. Det är också lätt att se att det kan uppstå konflikter när flera styrlogiker ska samverka i en och samma verksamhet. Till exempel kommer olika intressenter (kunder, ledning eller arbetare) kommer att kunna ha olika syn på vad som är god kvalitet, effektiva arbetsätt och så vidare.

Komplexitet i offentliga organisationer

Komplicerad och komplex innebär olika saker, men används ofta synonymt i dagligt tal. Som analytiska begrepp har de dock viktiga skillnader. Komplicerad innebär motsatsen till enkel, dvs. det kräver mycket kunskap och erfarenhet för att klara av någonting, men det finns ändå en ”bästa lösning” även om den är svår att finna. Att någonting är komplext däremot innebär att det finns en mängd inneboende strukturella dilemman som gör att det aldrig kommer att finnas en entydigt bästa lösning, utan det kommer att handla om att balansera olika, ibland motstående och konkurrerande, perspektiv (Andersson, 2013)

Offentliga organisationer är komplexa företeelser, dels på grund av att det underliggande yrkesutövandet ofta är komplext och gör att en mängd oväntade konsekvenser uppstår (Hood och Peters, 2004), dels på grund av deras institutionella komplexitet (Greenwood m.fl., 2011) som är nära kopplad till olika styrlogiker (jfr Freidson, 2001) Alla organisationer innehåller institutionell komplexitet, dvs. av att verksamheten präglas av olika styrlogiker som inte harmonierar. Det som gör komplexiteten särskilt hög i offentliga organisationer är att olika konkurrerande styrlogiker är mer ”jämnstarka” och det alltså inte per automatik är givet vad som händer när de möts (Andersson, 2013; jfr också Johansson m.fl., 2015) Som jämförelse har ett aktiebolag i näringslivet betydligt lägre institutionell komplexitet, eftersom även om det finns olika motstående logiker är det en som är tydligt överordnad: ägarperspektivet som driver ekonomisk avkastning och tillväxt. Här blir det en distinkt skillnad mot kollegialitet som styrform som snarare handlar om att komplicera beslutsfattandet genom att föra in så många olika perspektiv som möjligt (Sahlin och Eriksson-Zetterquist, 2016)

Även om en av de bakomliggande orsakerna till NPM var att göra offentliga organisationer mer styrbara och alltså reducera komplexiteten, har NPM i praktiken ökat komplexiteten. Det beror framförallt på att NPM som styrlogik inte har ersatt befintliga styrlogiker, utan adderats till dem (Andersson och Tengblad, 2009) Före NPM dominerades offentliga organisationer av professionella och/eller tjänstemän, och verksamheter som vård, skola och omsorg styrdes framförallt baserat på en professionell logik. NPM innebar ett inträde av en managementlogik, som i olika grad både inhyste marknadslogik och byråkratisk logik. Det är framförallt detta som har ökat den institutionella logiken i offentliga organisationer under de senaste decennierna: vi har i dagsläget ett flertal mer jämnstarka, till viss del motstående, styrlogiker i våra offentliga organisationer.

Brukar-/medborgarperspektiv

Brukar-/medborgarperspektivet har blivit ytterligare ett perspektiv som har ökat komplexiteten i offentliga organisationer. Även om en grundtes i professionslogiken är ett serviceideal (Liff och Andersson, 2011), och att det som skapar legitimitet för professioner är en tro på att de alltid agerar i brukarens bästa intresse (Wilensky, 1964), har relationen mellan professionen och brukaren (patienten/eleven osv.) traditionellt varit en aktiv-passiv-relation: professionsutövaren bestämmer utifrån vetenskap vad patienten/eleven behöver.

NPM innebar att kund-begreppet kom att göra inträde även i offentliga organisationer. Det innebar att mötet mellan profession och brukare inte längre enbart kom att handla om det "rent professionella" (såsom om patienten blev botad eller om eleven lärde sig någonting), utan det kom att bli en mer generell bedömning kring huruvida "kunden" var nöjd. Till exempel patientens upplevelse av ett besök på ett sjukhus handlade inte enbart om huruvida patienten blev botad eller ej, utan även om bemötande, väntetider både innan och under behandling, uppföljning osv.

En parallell utveckling som också kommit att påverka relationen profession – brukare är att i ökad grad försöka involvera brukaren och göra denne aktiv. Inom vården har till exempel patienter successivt involverats mer och mer genom att först ta tillvara patienters upplevelser för att vårdens professioner ska kunna utveckla vården (Coulter m.fl., 2014), till att låta patienter alltmer vara delaktiga i utveckling av vården likväl som beslut kopplat till den egna behandlingen (Tritter och McCallum, 2006), till att även se patienter som aktiva medproducenter av vårdkvalitet och låta dem delta som fullvärdiga medlemmar i utvecklingsprojekt inom vården tillsammans med vårdens professioner (Robert m.fl., 2015)

Hur styrlogiker kopplas ihop (och inte)

När flera styrlogiker existerar inom ramarna för en och samma verksamhet måste detta hanteras på ett eller annat sätt, då de potentiellt kommer i konflikt med varandra. I litteraturen finns här olika ståndpunkter, från de som menar att olika logiker harmonierar med varandra till de som menar att det alltid föreligger konflikt (Alvehus, 2012). Bland de tidigare finner vi till exempel Mintzbergs (1979) idé om professionsbyråkratin, en organisationsform som förenar professionell frihet med den traditionella byråkratins trygghet och stabilitet. De flesta studier visar emellertid på att det förekommer potentiella konflikter. I vissa framhålls möjligheten att särkoppla logiker från varandra, så att de inte möts i vardagen – till exempel genom att prata i termer av en logik men handla utifrån en annan (Brunsson, 1989). Winroth (1999) visar exempelvis hur management och operativt arbete kan separeras genom att det tidigare är något som sker på möten, medan vardagsverksamheten hålls utanför. Andra menar att de olika logikerna kommer i kontakt med och förändrar varandra, till exempel att professionella värderingar kommer att påverkas av styrsystemen och vice versa (Covaleski m.fl., 1998; Alvehus, 2017; Alvehus och Spicer, 2012). Ibland kommer endast delar av olika logiker att aktualiseras, medan andra marginaliseras (Pache och Santos, 2013) och det kan också vara så att olika logiker stöder olika delar av verksamheten (Smets m.fl., 2015).

Under senare år har man alltmer kommit att betona hur olika logiker samverkar. Sådana hybridorganisationer lyckas alltså balansera motstridiga krav och skapa en förhållandevis stabil helhet (Kirkpatrick och Noordegraaf, 2015). Dessa arrangemang kan å andra sidan ofta handla om att en logik omformats på en annans villkor; Evetts (2011) diskuterar till exempel hur idén om professionalism transformerats till att existera på byråkratins villkor, så kallad organisationsprofessionalism.

Förhållandet mellan olika styrlogiker och huruvida de kan samexistera, och i så fall på vilka villkor, är en central fråga i styrningen inom professionsorganisationer, inte minst inom offentlig sektor. Organisationer inom offentlig sektor, inte minst efter New Public Management, existerar i en miljö där alla tre logiker existerar parallellt: det finns professioners krav på självständighet, politikers krav på insyn och kontroll, samt brukares krav på valfrihet och upplevd kvalitet. Hur detta ser ut varierar och det är en central del i denna utredning att belysa hur det ser ut i faktisk verksamhet i Sverige idag.

Forskningsöversikt vård och omsorg

Hälso- och sjukvård har som sektor varit föremål för olika reformer för att öka styrbarheten under de senaste decennierna. Att ambitionen med dessa har varit att begränsa professionernas autonomi har mer eller mindre uttalat varit en del av dessa reformer. Hasselbladh och Bejerot (2016) går till och med så långt att de menar att det är svårare att säga vilket ideal man strävade efter genom dessa reformer än att säga vad man sökte sig bort ifrån, nämligen en hälso- och sjukvårdssektor som dominerades av den medicinska professionens intressen och prioriteringar. Frågan är då om reformerna har fått ett inflytande så att styrningen kunnat påverka professionernas inflytande över sitt arbete samt om det i förlängningen även förändrat situationen för patienten.

1990-talets reformer och effekter idag

Bejerot och Hasselbladh (2003: 122) konstaterade för drygt 10 år sedan att ”nu har en omreglering av läkarnas arbetsprocess inletts men vars mer exakta effekter ännu inte kan anas”. Vidare förutspås patientens situation också förändras (Bejerot och Hasselbladh, 2003: 123–124): ”Bilderna av läkaren som tronande på en pyramid av medicinsk kunskap, hårt driven specialisering och medicinsk techno-science måste kompletteras med en annan bild. I den står läkaren under en pyramid av praktiker för ”kunskapsstyrning” och nya former för kontroll och tillsyn. Mellan dessa pyramider, i timglasets midja, sker mötet mellan läkaren och den enskilde patienten. Hur de nya ramarna för handling påverkar detta möte är ett område som det finns anledning att studera närmare.” I den här kartläggningen är ambitionen att titta närmare på just detta, hur styrningen har påverkat professionernas inflytande över sitt arbete och hur det i så fall har förändrat situationen för patienten.

Även om flera tidiga studier uttrycker oro för vad 90-talets reformer kommer att göra med den professionella autonomin (t.ex. Osborne, 1993) visar senare empiriska studier att det inte sker så stor påverkan. Till exempel visar Levay och Waks (2009) hur utvärderingar som kommer från andra än professionella görs "ofarliga" genom att professionen håller kontrollen över utvärderingskriterierna. Nationella riktlinjer, kvalitetsstyrning och utvärderingar som är tänkta att begränsa den professionella autonomin tenderar att påverka en "elitgrupp" bland de professionella som mobiliseras att arbeta med detta, men huvuddelen av professionsgruppen förblir passiva eller likgiltiga.

Förändringarna har som sagt pågått under längre tid. Bejerot och Hasselblad (2003) pekar ut hur 1990-talet kvalitetsrörelser var en start på institutionell transformation av sjukvården. Genom nya lagar, aktörer, informations-tekniska lösningar och kunskapsområden har en plattform för en ny form av styrning av sjukvården etablerats, som baseras på idéer och tekniker hämtade från Total Quality Management (TQM) och som därmed utmanar läkarprofessionens organisering och utveckling av det kliniska arbetet. När dessa styrpraktiker som fokuserade på kvalitetsförbättringar väl hade etablerats kunde de börja riktas direkt mot det professionella arbetet och läkarnas autonomi i det kliniska arbetet (Bejerot och Hasselblad, 2013) Att läkarna i det dolda förlorade sitt "monopol" kring kvalitetsbegreppet inom vården under 1990-talet öppnade upp för andra mer nutida managementverktyg såsom lean, benchmarking, Six Sigma, nationella kvalitetsregister, öppna jämförelser med mera, som är mer eller mindre integrerade i styrningen av vården idag.

Någonting annat som kom under 1990-talet var aktivitetsbaserad finansiering av hälso- och sjukvård, där intäkterna kopplades till de aktiviteter som utfördes i syfte att öka kostnadsmedvetenheten. Motståndet var stort bland vårdprofessionerna då de såg kostnadsmedvetenhet som ett hot mot vårdkvaliteten, men även mot effektiviteten (Forsberg m. fl., 2001b) Där man testade aktivitetsbaserad finansiering kände sig läkarna alltför styrda av ekonomiska övervägande, vilket gjorde att deras jobbtillfredsställelse minskade jämfört med verksamheter som inte använde denna finansieringsmetod (Forsberg m.fl., 2002) De kände sig begränsade av kraven på ekonomiska överväganden och upplevde att detta påverkade deras professionella autonomi och deras inflytande negativt. De upplevde att detta ledde till en byråkratisering av vården. Läkarna upplevde att vårdkvalitet sjönk under åren med aktivitetsbaserad finansiering, och utvärderande forskning visade att denna förändring var statistiskt signifikant, även om den inte var särskilt dramatisk (Forsberg m.fl., 2001a)

Kastberg och Siverbo (2007) bekräftar i mångt och mycket dessa resultat i senare studier, där de visar att vårdprofessionerna upplevde sig alltför styrda

av ekonomiska överväganden, vilket gick ut över deras professionella autonomi, inflytande och jobbtillfredsställelse. Författarna menar dock att detta inte per automatik kan tas för en sanning, då forskning visat att läkare tenderar att överdriva kostnadsmedvetenhetens negativa effekter på vårdkvalitet. Men om läkarnas upplevelse stämmer innebär det en radikal förändring av styrningen av vården då det skulle innebära ett reellt intrång i den traditionella styrningen av vården, som framför allt grundas i en kulturell dimension.

Trycket från styrningen ökar

Professionernas upplevelse är att deras autonomi har minskat. Den bilden bekräftas till exempel av att en tredjedel av Sveriges läkare skrev på det så kallade Läkaruppropet 2013 där de ifrågasatte styrningen och istället krävde att få arbeta utifrån sin professionalitet (Bejerot m.fl., 2015). Den beskrivningen ligger helt i linje med internationell forskning. Harrison och Dowswell (2002) visar till exempel genom en intervjustudie med praktiker att de upplever att det byråkratiska ansvarsutkrävandet har störst negativ inverkan på deras autonomi, och främst dokumentationen av deras kliniska beslut. Dokumentationen möjliggör en kontroll utifrån och drivs på av organisationer som domineras av läkare i managementfunktioner.

Men även om trycket från styrning har ökat, finns det mycket forskning som även visar att det professionella står starkt även när det utmanas. Längre tillbaka genom att förändringarna i styrningen inte riktigt fick genomslag (Brorström och Siverbo, 2004) och senare att även om styrningen förändrades stod sig det professionella starkt (Berg Jansson, 2009). Brorström och Siverbo (2004) uttryckte i det närmast frustration över hur det var möjligt att situationen med stora ekonomiska underskott i landstingen tillsammans med dålig tillgänglighet kunde bestå, trots att det fanns en medvetenhet om behoven av förändringar. De förklarar det med motstånd från starka vårdprofessioner som gör det omöjligt för politiker och chefer att implementera reformer.

Berg Jansson (2009) visar i sin avhandling att sjuksköterskeprofessionen står sig relativt stark i mötet med NPM och en organisatorisk styrning, men att det definitivt skapar påverkan på praktikinivån. NPM styr mot värden som inte är självklara i den professionella logiken: kundfokusering (istället för patient), tillgänglighet och effektivitet. I avhandlingen studeras detta genom två fall som båda handlar om att öka tillgänglighet och effektivitet och därigenom tänka mer på kund/mottagare av tjänsterna, dels införande av telefonrådgivning i vården (Fältholm och Jansson, 2008a), dels införande av procesorienterad styrning på ett sjukhus (Fältholm och Jansson, 2008b). Studierna visar på lite olika resultat, där telefonrådgivningen innebär försök att påverka sjuksköterskorna att standardisera sina vårdkontakter på ett sätt som inte låg i linje med hur de såg på sin professionella roll. Där användes professions-

rollen som ett sätt att bromsa den här utvecklingen, och en professionslogik användes i mångt och mycket när de upplevde att patienterna kom i kläm på grund av alltför hård styrning mot standardisering och effektivitet. När det gällde processorienteringen blev det snarare en lös koppling mellan styrningen i sig och praktiken på golvet, och processorienteringen skapade därmed snarare legitimitet för det professionella än att det hotade detsamma. Kontentan av Berg Janssons (2009) avhandling är således att även om professionen utmanas av NPM så går de professionella värdena i allmänhet vinnande i kampen. Men till viss del håller ändå professionalismen på att förändras från en yrkesprofessionalism till mer av en organisatorisk professionalism.

I en jämförelse mellan sjuksköterskor och lärare utvecklar Jansson och Parding (2011) spänningen mellan organisation och profession ytterligare. Det som framförallt NPM påverkar negativt är de intraprofessionella relationerna, där båda professionsgrupperna upplevde att de genom styrningen isoleras från kollegor som är betydelsefulla för deras professionella utveckling och att detta framförallt påverkar den professionella kompetensutvecklingen negativt.

Olika styrverktyg och deras påverkan på professionen

Kastberg och Siverbo (2013) visar i ett exempel hur processorientering tas emot av de professionella. Då Fältholm och Jansson (2008b) visar lös koppling mellan processorientering och praktik, visar Kastberg och Siverbo (2013) snarare hur två olika styrsystem existerar parallellt. Det vertikala, traditionella styrsystemet fortsätter att vara starkt och försvårar det mer horisontella arbetssättet att få genomslag. Det utvecklas dock ändå ett ansvarstagande kopplat till processorganisation, av de som är närmast inblandade i processen, medan cheferna kopplade till det vertikala styrsystemet tydligt prioriterar detta. Horisontella mått utvecklas för att stödja processorganisationen, men de konkurreras i princip ut av de vertikala måtten. Till skillnad mot Fältholm och Jansson (2008b) visar de alltså effekter av processorganisationen, men snarare att en ny (parallell) praktik utvecklas än att befintliga praktiker påverkas nämnvärt.

Eriksson (2005) visar också att processorientering har svårt att få riktigt genomslag i vården främst på grund av direkt eller indirekt motstånd från vårdprofessionerna. Hon visar tre vanliga strategier att möta processorienterad styrning som samtliga gör att det professionella arbetet förblir relativt oförändrat: 1. Fortsätta att arbeta på befintligt sätt oavsett vad processorientering anger, 2. Reformera eller omtolka processtyrningen så att den passar in i det professionella arbetet, och 3. Implementera endast de delar av arbetsmetoderna som inte hotar det professionella arbetet. Det finns undantag, men i allmänhet lyckas alltså inte den processorienterade styrningen påverka det professionella arbetet.

Efter processorientering har lean produktion blivit ett mycket använt verktyg inom vården och 2011 var det 90 procent av landstingen som använde sig av lean produktion (Arbetsmiljöverket, 2016:5) Det finns internationell forskning som visar att särskilt standardiseringen, men även det ökade fokus på effektivitet och produktivitet, som lean medför innebär ett minskat inflytande före professionerna på det egna arbetet, och att särskilt läkarprofessionen därmed har gjort motstånd mot implementering av lean (Waring och Bishop, 2010) Den svenska forskningen kring lean produktion i vården har mer varit inriktad på att utvärdera resultat (och då resultat definierade utifrån lean produktion och därmed kopplade till minskat slöseri, ökad effektivitet m.m.) samt till och med att ”sälja in” lean produktion. På det sättet får man nästan läsa resultaten ”omvänt”, eftersom minskad autonomi för särskilt läkarprofessionen ses som ett positivt resultat av lean. Det verkar inte finnas någon studie som fokuserar specifikt på professionernas inflytande i arbetet, men några som indirekt fokuserar på detta genom att titta på effekter för medarbetare och arbetsmiljö (t. ex. Härenstam m. fl., 2004; Drotz och Poksinska, 2014; Dellve m. fl., 2015; Holden m. fl., 2015) Särskilt standardiseringen tycks påverka läkarnas inflytande negativt, medan det inte blir lika stor påverkan för andra professioner som i normalfallet inte har samma autonomi. Mer arbete tvärprofessionellt är också en förändring kring professionernas inflytande över arbetet som slår lite olika för olika professioner. Läkarna upplever ett minskat inflytande över sitt eget arbete, men andra professioner upplever större möjligheter till inflytande.

Kastberg och Siverbo (2016) utreder huruvida styrning via redovisnings-system kan ha en roll i att göra vårdorganisationer mer horisontella, men kommer fram till att den har en mycket begränsad påverkan. Vårdprofessionerna styr över vad som händer på den operativa nivån och de agerar inte baserat på regler eller mål från styrsystemet om de går emot deras professionella identitet. Författarna konstaterar således att ekonomistyrningen och det professionella arbetet fortsatt tycks leva i två olika världar utan några egentliga tecken på att hybrididentiteter skapas (t.ex. läkare som engagerar sig i ekonomistyrning)

Det finns också flera exempel på styrverktyg som har implementeras i vården, men har kommit att användas på andra sätt än vad de var avsedda för. Det tydligaste exemplet är Balanserade styrkort som utvecklades av Kaplan och Norton (1992) som ett sätt att styra strategiimplementering, det vill säga vertikal styrning. I svensk sjukvård implementerades det, men kom inte att användas i den vertikala styrningen, utan det hamnade ”vid sidan om” den ordinarie kontrollapparaten och användes framförallt för att skapa underlag för diskussion. Det kom alltså snarare att handla om lärande och kommunikation (Aidemark, 2001; Hallin och Kastberg, 2002)

Spelar det roll vem som är chef?

Ett vanligt sätt att försöka förena professionsstyrning och ekonomisk/organisatorisk styrning i vården har varit att utse läkare till chefer. Det finns exempel från hela västvärlden (t.ex. Llewellyn, 2001; Kurunmäki, 2004; Baker och Denis, 2011; Witman m.fl., 2011; Berg och Byrkjeflot, 2014; Byrkjeflot och Jespersen, 2014), men gemensamt är att de visar att läkarna till mycket begränsad del tar till sig den organisatoriska/ekonomiska styrningen. Läkarna fortsätter framförallt att vara läkare, och eventuella hybridlösningar innebär inte en ”jämn” avvägning mellan de olika styrlogikerna, även om det påverkar läkarna att de blir chefer. I en svensk kontext finns motsvarande resultat i en doktorsavhandling av Öfverström (2008) samt i artiklar (Andersson, 2015; Cregård och Eriksson, 2015). De svenska studierna bekräftar i mångt och mycket det som framkommer i internationella studier. Öfverström (2008) visar hur läkarna känner sig trygga i det professionella, men osäkra i chefsrollen vilket gör att det förhåller sig tydligare till en professionell styrning än administrativ styrning och att de håller de två logikerna tämligen åtskilda. Hon resonerar även kring möjligheter att förena de två logikerna i en hybridroll, men finner mycket begränsat stöd i sin empiri för framväxten av sådana hybrider. Andersson (2015) beskriver hur de olika värdesystemen för en läkare som professionell respektive chef skapar svårigheter för läkare som chefer. Främst handlar det om att läkarrollen är en autonom individ i ett organisatoriskt system, medan en chef snarare är underordnad ett organisatoriskt system. Att läkarna som är chefer betydligt oftare blir bemötta av andra som läkare än som chefer gör att professionsrollen blir överordnad chefsrollen. Cregård och Eriksson (2015) undersöker om den grundläggande förtroendebristen mellan chefslogik och professionell logik kan åtgärdas genom att läkare går in i chefsroller, men de konstaterar snarare att andra läkare tappar förtroende för läkare som blir chefer än att det skapar en ökad acceptans för en chefslogik bland läkarna.

I jämförelse kan nämnas sjuksköterskor som blir chefer, där tycks förändringen bli större eftersom de ser chefsrollen som ett karriärsteg (Berg och Byrkjeflot, 2014) och i högre grad integrerar professionella och organisatorisk roll (Blomgren, 1999 och 2003) jämfört med läkare. Berg och Byrkjeflot (2014) visar även hur det kan förändra relationerna mellan professioner, genom att sjuksköterskor som är chefer kan utmana läkarna, vilket de har svårt att göra utifrån enbart sin professionella roll som sjuksköterska. På det sättet känner sig läkarna att chefsrollen begränsar dem i deras professionella autonomi, medan sjuksköterskorna snarare känner en utökad professionell autonomi av en chefsroll.

Psykiatri, folktandvård och omsorg

Även om forskning om vården i huvudsak studerar sjukhusvård och i primärvård finns det även studier av offentlig tandvård (folktandvården). Studier av folktandvården visar stora likheter med vården i övrigt, men där finns även skillnader. Franzen (2009) visar i sin doktorsavhandling hur tandläkare slits mellan sin yrkesidentitet om tandläkare och den ekonomiska styrningen de utsätts för. Avhandlingen visar att som tandläkare vill de se sig som samhällstjänare som verkar för en god munhälsa och att alla patienter ska känna sig väl omhändertagna i behandlingssituationen. Det här är en självbild som tycks vara central: att vara tandläkare handlar om att utöva ett yrke som är viktigt för andra människor och tjäna deras intresse. Samtidigt påverkar den ekonomiska styrningen genom att varje enskild tandläkare utvärderas på hur mycket intäkter denne drar in. De utvärderas även på hur kostnadseffektiva de är, vilket sätter press på dem att fördela arbetsuppgifter till tandsköterskorna. Men det blir hela tiden en balans mellan att det ska vara kostnadseffektivt och att tandläkaren ser sig som den som bör göra vissa sysslor. Franzen (2009) bedömer att det fortfarande är det professionella som i hög grad styr identiteten i arbetet för tandläkarna, men att de även beskriver sig som resultatorienterade, vilket visar på betydelsen att generera intäkter, men även att vara kostnadseffektiva genom att fördela arbete till tandsköterskorna. I den mån tandläkarna identifierar sig med organisatoriska mål handlar det framförallt om sådana som överlappar yrkesmässiga mål, det vill säga välfärdsinriktade mål som är i linje med deras professionella värderingar. Noterbart är att en viktig skillnad mot studier i övriga vården är att den ekonomiska styrningen av tandläkare handlar om både intäkter och kostnader, medan det i övriga vården främst handlar om kostnader. Det här kan skapa mindre friktion mellan professionell och ekonomisk styrning, men kan skapa andra nackdelar för patienten, vilket inte uppmärksammats i forskningen, men väl i den grävande journalistiken där tandläkare anklagats för ingrepp som inte hade behövts. Sådana risker finns när de utvärderas på intäkter de genererar.

Även om psykiatri är en del av vården så finns det ändå en viss särart jämfört med den somatiska vården. Arman m. fl. (2014) konstaterar till exempel att psykiatri på grund av sin lägre status och legitimt än somatiska vården tycks vara ”mer utsatt” för chefers styrning. De visade empiriskt hur det blev en hierarkisering mellan chefernas styrlogik och den professionella logiken när det två olika logikerna konkurrerade, där styrlogiken ”vann” på grund av sin kvantifierbarhet som gav kraftfullare argument i konkurrens med professionella bedömningar.

Kraus (2007) visar i en empiriskt mycket omfattande studie av äldreomsorgen att det interorganisatoriska samarbetet, likväl förmågan att kom-

binera vertikal och horisontell styrning är stora utmaningar i äldreomsorgen. Liknande som i vården har decentralisering haft som baksida att den egna budgeten fokuseras (Andersson och Liff, 2012), vilket leder till att brukare/patienter hamnar mellan stolarna i gränslandet mellan olika organisationer som dessutom kan ha olika huvudmän (jfr sjukhusvård, primärvård, äldreomsorg; SOU 2016:2) Kraus (2007) visar att det får stora effekter om fokus läggs på den vertikala respektive horisontella styrningen. Bristande vertikal styrning riskerar att leda till stora ekonomiska underskott, och detta kan endast fortgå så länge politikerna är villiga att skjuta till ytterligare medel. Men å andra sidan, om den vertikala styrningen blir för stark blir de ekonomiska målen så starkt styrande att det går ut över kvaliteten för brukaren, och framförallt över samarbeten som krävs med andra organisationer för en fungerande vårdkedja. I det fall som var mest framgångsrikt var en tydlig vertikal styrning kombinerad med en horisontell styrning som skapade arenor för samverkan, men även riktlinjer och krav på samverkan mellan aktörer. Sett till professionernas inflytande över sitt arbete samt brukarnas upplevelse så påverkades det mest negativt med en stark vertikal styrning som inte kompletterades med en horisontell styrning.

Evidensbaserat arbete som metod förekommer bland många professionsgrupper, bland annat socionomerna inom socialtjänsten, särskilt efter en grundöverenskommelse mellan stat och kommun 2010 att socialtjänsten ska arbeta enligt evidensbaserat praktik (Denvall och Johansson, 2012) Evidensbaserat arbete innebär ett försök att driva yrkesprofessionalism mot organisationsprofessionalism (Liljegren och Parding, 2010) Evetts (2010) menar att yrkesprofessionalism innebär att professionalism är styrideal med kollegialitet och professionens etik som främsta styrverktyg där arbetet kontrolleras med tillit och ansvar (eng. responsibility) med tyst kunskap som dominerande kunskapssyn. Organisationsprofessionalism innebär att en organisationslogik istället blir styrideal med byråkrati som huvudsakligt styrverktyg och formaliserat ansvarsutkrävande (eng. accountability) som grund för kontroll, kombinerat med med en kunskapssyn som bygger på dokumenterad kunskap.

Liljegren och Parding (2010) resonerade i anslutning till grundöverenskommelsen att om de manualbaserade modellerna i evidensbaserat arbete får stort inflytande innebär det ett inkräktande på socionomernas handlingsutrymme och i förlängningen deras professionella status. Debatten om evidensbaseringen handlar i grunden om spänningar mellan yrkes- och organisationsprofessionalism, mellan yrkesprofessionalismens grund i handlingsutrymme för den professionelle och organisationsprofessionalismens grund i standardisering och effektivitet. Socionomernas motstånd mot evidensbaserad, menar Liljegren och Parding (2010), kan tolkas som ett motstånd mot ökad kontroll och minskad handlingsfrihet.

Efter att det genomförts menade Denvall och Johansson (2012) att det påminde om ”kejsarens nya kläder”. Den bärande idén bakom implementeringen av den evidensbaserade praktiken var att det skulle vara till nytta för brukaren, men ju närmare de professionella och brukarna desto otydligare blir tecknen på någon implementering. Inte heller verkar det leda till någon kunskapsutveckling. När det gäller evidensbaserade praktiker i socialtjänsten har de starkast drivande aktörerna varit staten via Socialdepartementet och kommunerna via Sveriges Kommuner och Landsting, men det är tydligt att satsningen har haft svårt att leta sig ned till praktiken.

I jämförelse med vården tycks både socialtjänst och äldreomsorg ha influerats mer av styrning än speciellt sjukhusvården, men även psykiatri i jämförelse med somatiska vården är utsatt för mer styrförsök. En svagare situation hos de professionella i verksamheten tycks göra att styrningen har lättare att påverka professionernas autonomi och inflytande på det egna arbetet.

Helhetsbilden är komplex

Liff och Andersson (2012) visar att olika typer av styrning har varit i olika fokus under olika tider, men att olika styrmodeller inte ersatt varandra, utan istället tenderar att adderas till varandra. Det skapar en mångfasetterad styrning med många olika styrsignaler. Författarna illustrerar hur professionsstyrningen var starkast före NPM, men att managerialismen tog betydligt mer plats under NPM. Det senaste decenniet har dock präglats av olika former av samverkan och samarbetslösningar med försök till integrering av de båda styrformerna, exempelvis genom multiprofessionella team med en chef som teamledare. I praktiken har dock detta varit svårt med risk att det blir en dragkamp mellan professionsstyrning och byråkratisk chefsstyrning. De områden där det har varit lättast att finnas samarbetslösningar är när professionella och organisatoriska mål har harmonierat.

I ett försök att spegla effekter på helheten av styrningen över tid konstaterar Bejerot m.fl. (2015) att obefordrade läkare har relativt lågt inflytande över sitt arbete och besluten på avdelningsnivå, men att detta i princip är oförändrat över tid, det vill säga obefordrade läkare hade inte mycket inflytande över sitt arbete tidigare heller. För läkare med chefsposition finns en tendens till ökat inflytande. Det är alltså tydligt att här sker, i enlighet med Freidsons (2001) tes, en stratifiering inom de professionella grupperna (gäller även andra än läkare) där skillnaderna mellan läkare som chefer respektive medarbetare ökar. Något som däremot kan tyda på en avprofessionalisering är att läkares möjligheter att använda sin högsta kompetens har minskat över tid, och det gäller i samtliga grupper av läkare (Bejerot m.fl., 2015)

Hasselbladh m.fl. (2008) menar i sin omfattande genomgång av den svenska sjukvårdens institutionella transformation att NPM definitivt är institutionaliserat i svensk sjukvård idag. Transformationen har dock till och med gått bortom NPM:s grundläggande ”nyttoaspekt” som ofta manifesteras i en monetarisering genom kostnadskontroll och interna marknadsmekanismer på lokal nivå, och har även kommit att involvera mål relaterade till etik, ansvarsförhållanden, legitimitet och politik. Det gör att styrningen inte längre är separerad från den professionella praktiken, utan istället suddas gränsen mellan styrregim och verksamhetsregim ut när de professionella dras in i komplexa normerings- och kontrollaktiviteter var fokus är den enskilde professionelles egna prestationer, och inte enbart i ”monetära” termer, utan även icke-monetära termer.

Nyckelaktörer för att hantera de många konflikerande logikerna inom vården har visat sig vara de som Blomgren och Waks (2015) kallar hybridprofessionella. Det är seniora professionsföreträdare, som även om de förhåller sig starkast till sin professionella logik, utan problem kan förhålla sig även till andra logiker såsom byråkratisk managementlogik och marknadslogik. Deras roll blir i mångt och mycket att vara översättare mellan logikerna, vilket gör att de konflikerande logikerna kan samspela och påverka varandra. Paradoxen är att de hybridprofessionella i princip blir översättare av övriga logiker till sin egen profession och därmed gör att deras autonomi i princip består utan direkta interventioner från andra logiker.

Den gängse bilden av styrning (politiker/chefer) kontra profession (främst läkare, men även andra vårdprofessioner) tycks vara alltför förenklad. Bejerot och Hasselbladh (2003) menar att i Sverige tycks utmaningen av läkarnas autonomi ske gradvis och mångfasetterat där styrningen enbart utgör en del av flera. I och med att processen är till synes osynkroniserad och främst handlar om förändring av ramarna för arbetet blir det svårt för den enskilde läkaren att göra motstånd mot. NPM-interventioner kan ha olika karaktär där styrning från den organisatoriska ledningen enbart är en del, men det handlar även om politiska interventioner, nya lagar och regleringar, interventioner genom revision, inspektion och utvärderingar samt interventioner genom rationalisering av professionella praktiker (Bejerot och Hasselbladh, 2013)

Ett exempel på rationalisering av professionella praktiker är evidensbaserad medicin (EBM) som har haft stor betydelse för att förändra det professionella arbetet inom vården (och andra sektorer) i Sverige genom att det påverkat innehållet i nationella riktlinjer (Bejerot och Hasselbladh, 2007) EBM innebär i praktiken en rationalisering av det kliniska arbetet, där de individuella klinikernas frihet att agera baserat på sina professionella bedömningar snarare ses som ett problem än en tillgång (t.ex. Armstrong, 2002)

En annan variant av rationalisering av professionella praktiker tillsammans med vidgad användning av data till att även inkludera utvärderingar är de nationella kvalitetsregistren som bildades av enskilda läkare under 1980-talet i syfte att ha underlag till forskning (Bejerot och Hasselblad, 2007) Vissa register är mycket omfattande och inkluderar kliniska data för merparten av patienterna i Sverige med den diagnosen. Numera är registren statligt finansierade och då har det funnits ett ökat intresse att använda registren för att finna kvalitetsindikatorer för nationella riktlinjer samt att inkludera nya typer av data såsom data från enkäter som undersöker patientnöjdhet. I förlängningen kom även de nationella registren att användas som underlag för jämförelser mellan kliniker. Blomgren (2007) menar att det som öppnar upp för en bredare användning av registren är en satsning på transparens inom vården. Det har ”öppnat upp” för andra aktörer än de medicinska professionerna att blanda sig i till exempel kvalitetsfrågor.

Även om kvalitetsutveckling var vägen in för andra aktörer att utmana läkarnas autonomi innebär det inte på något sätt att detta har gått lätt. Även om merparten av svenska sjukhus idag arbetar med kvalitetsutveckling baserat på ”Improvement Science” med inspiration från den tillverkande industrin (Bergman m. fl., 2015) finns det fortfarande en stor skepsis från speciellt läkarna mot detta (Gadolin och Andersson, 2017) Förbättringsarbete initierat från chefer och verksamhetsutvecklare har generellt svårt att få något inflytande utan att läkare involveras i arbetet. Läkarna behåller därmed i det närmaste ett slags veto i utvecklingsarbetet, vilket gör att deras position, status och autonomi sällan hotas genom kvalitetsutveckling initierade från annat håll än professionen själv.

Synen på patienten har förändrats över tid, från den rent medicinska synen på en patient (eller till och med en diagnos) till ett mer vidgat patientbegrepp som närmar sig kundbegreppet (Liff och Andersson, 2011) Det handlar både om NPM som fokuserar på kundbegreppet (Hood, 1995), men även hela kvalitetsutvecklingsrörelsen (Bejerot och Hasselblad, 2013) som har kundbegreppet i fokus genom att kunden är mottagaren av tjänsterna och den som avgör kvaliteten. Den här förändringen har gjort att styrning mot en ökad patientnöjdhet (jämför kundnöjdhet) har blivit allt viktigare (Hasselbladh och Bejerot, 2007) Det har skapat en syn på patienten som mixar olika former av patientnöjdhetsenkäter tillsammans med bedömningar gjorda av politiker, chefer och läkare kring patientens behov. Styrning med hjälp av vårdgarantier, väntetid, behandlingstid med mera har generellt gjort tillgängligheten bättre inom både primärvård och sjukvård, men det är omtvistat hur det har påverkat kvaliteten (Andersson, 2013)

Att helheten är komplex är det inte bara forskningen som har konstaterat. Det sker även i betänkandet *Effektiv vård* (SOU 2016:2) som hade i uppdrag att undersöka ett effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården. Flera av förslagen i utredningen problematiserar styrningen av vården. Bland annat konstateras att den nationella styrningen är för svag och att styrningen av vården därmed blir mångfaldig och splittrad på grund av vårdens decentraliserade karaktär. Av störst intresse för denna kartläggning är dock förslaget att detaljstyrningen ska minska kraftigt och att den behöver andas mindre av kontroll och mer av tillit till personalens (professionernas) förmåga. När det gäller patientens roll konstateras också att nya styrande principer bör gälla för vårdens organisation som gör att vården ska utföras nära befolkningen, och att primärvården ska bli en mer självklart första vårdkontakt. Patientens behov och kontinuitet ska också vara utgångspunkt för planering och organisation, vilket ställer krav på samverkan mellan sjukvård och kommunens vård och omsorg. Utredningen slår fast att det sällan är resursbrist som är problemet utan det handlar om att resurserna används fel. Det återstår att se vad genomslaget blir av detta betänkande.

Forskningsöversikt skola

Lärare är en av de yrkesgrupper som är mest omdebatterad när det gäller sin professionella status. Medan till exempel läkares status är hög, kämpar lärare med såväl låga löner (relativt andra professionella yrkesgrupper) som ett konstant ifrågasättande. Till detta kommer ständiga reformer av skolan, som påverkat de villkor under vilka undervisning bedrivs och maktförhållandet mellan olika yrkeskategorier, där rektorer fått ett ökar inflytande. Under en lång tid har lärarkåren alltmer kommit att avprofessionaliseras (Ringarp, 2011) men senare initiativ såsom förstelärarreformen och lärarlönelyftet har haft som syfte att bryta detta.

Svensk skolforskning är rik och diversifierad. En aspekt som är viktig att ta hänsyn till är att den största delen av skolforskningen – rimligt nog – är riktad mot pedagogiska och didaktiska frågeställningar (för en sammanställning av svenska avhandlingar inom skolforskning, se www.skolporten.se/forskning/avhandlingar) Detta betyder att frågor om styrning förvisso förekommer, men inte i form av inomvetenskapliga bidrag utan snarare indirekt i empiriska studier. Den delen av skolforskningen som mer explicit behandlar styrningsfrågor består huvudsakligen av dels policyforskning och dels forskning om skolledare. I sammanställningen nedan berörs policystudier kortfattat, då de är viktiga för att förstå den institutionella bakgrunden till skolans verksamhet men samtidigt i liten utsträckning intresserar sig för hur den faktiska lärarpraktiken påverkas på ett konkret empiriskt plan. En viktig avgränsning är också att denna översikt inte heller täcker in historiska och idéhistoriska utblickar (se till exempel Frykman, 1998; Liedman, 2011; Richardson, 2010)

Avsnittet är uppdelat i tre delar. Först, som nämnts, ett kort avsnitt om policyforskning. Därefter diskuteras forskning om skolledarrollen och översikten avslutas med studier om lärares arbetspraktiker.

Policystudier

Den svenska skolan är och har inom överskådlig historisk tid varit ett område som präglats av en omfattande debatt. Detta i sig pekar mot att det är ett yrkesområde som inte enkom domineras av professionen (i linje med traditionella framställningar av professioners arbetssätt; se till exempel Larson, 1977) utan där allmänhet och politiker har starka röster.

Det dominerande temat inom policystudier är avprofessionalisering, det vill säga hur villkoren för lärares yrkesutövande successivt kommit att tas över av utomprofessionella grupper, framför allt av skolledare (som samtidigt växer fram som en egen profession; se Ekholm m.fl., 2000) och politiker. Stenlås (2009) studie belyser den svenska lärarkårens utveckling under 90- och 00-talets reformer, däribland kommunaliseringen och friskolereformen. Stenlås menar att skolan under denna tid genomgått genomgripande reformer och att ett dominerande inslag i dessa reformer har varit en ambition att ersätta lärarens autonomi med management – det vill säga, de grundas i en misstro mot professionens förmåga att hantera verksamheten. Genom att införa målstyrning, kundval, utvärderingssystem med mera är ambitionen inte att stärka professionen, även om en stärkt profession varit en viktig retorik i sammanhanget. Det något paradoxala resultatet av detta är att yrkesrollen omdefinierats av utomprofessionella aktörer och därmed snarast avprofessionaliserats.

Liknade slutsatser kommer Ringarp (2011) fram till i sin studie av kommunaliseringsreformen (1989–90) Reformen speglar många av dåtidens dominerande idéer om NPM och är på sätt och vis en föregångare till andra NPM-reformer. Denna reform beskrevs i termer av professionalisering om kontroll men drevs framför allt av ekonomiska överväganden. I och med reformen sker en maktförskjutning inom skolan, från lärarkåren och centrala myndigheter till kommunpolitiker och skolans administrativa personal och ledning. Skolledare, ekonomer och administrativ personal fick alltså en mer framträdande roll än tidigare. ”Lärarnas professionella status och handlingsutrymme blev underordnad tanken om en ökad decentralisering och effektivisering” (s. 177), menar hon, och lärarnas arbete ”definierades och styrdes [...] alltmer av en arbetsgivare som inte alltid var pedagogiskt utbildad” (Ringarp, 2011: 111) Liksom i Stenlås (2009) framhålls alltså utvecklingen som en som präglas av en omfattande avprofessionalisering.

Parding och Berg-Jansson (2016) litteraturöversikt pekar på den mängd reformer som under de senaste åren påverkat den svenska lärarkåren. Översikten fokuserar framför allt på konsekvenserna av det fria skolvalet och den ökade marknadiseringen av skolan och noterar att detta inte, vilket man kanske kunnat förvänta sig, till en mer varierad population avseende pedagogik

utan snarare verkat homogeniserande. Däremot har antalet managementformer ökat, tillsammans med en generellt ökande administration och dokumentation. Management har fått mer makt, inte minst i friskolor.

Samtidigt har skolledarna hamnat i en klämd position mellan ett managementideal, importerat från NPM, och ett mer pedagogiskt ideal. Det finns en tydlig förväntan på att de ska kunna balansera dessa två ideal mot varandra (Österlind m.fl., 2007) Problemet är att dessa ideal innehåller fundamentala målkonflikter; till detta kommer krav från föräldrar och elever på kvalitet och krav på pedagogisk autonomi från lärarna. Skolledare hamnar på detta sätt i ett dilemma där de ofta upplever att de allierar sig med ett av de två idealen samtidigt som både rollerna upprätthålls; detta ”klämda” förhållande präglar emellertid ledarroller generellt och det finns troligen liten anledning att se det som unikt för just skolledare (Tengblad och Vie, 2012)

Skolledare

Forskningen om skolledare tar inte sällan sin utgångspunkt i att skolledare har en central roll och stort inflytande i skolan. Till exempel målar Ekholm m.fl. (2000) upp en omfattande kravbild på de områden en skolledare måste behärska, från administrativa frågor om budget och liknande till att besitta ”[d]jupa kunskaper inom inlärningsteori samt hur man omsätter dessa teorier i undervisningsmönster” och kunna ”analysera samband mellan pedagogisk inriktning och utformning av skolans organisation” (s. 209) De betonar samtidigt vikten av att skolledaren har kompetenser som ligger utanför det som en traditionell lärarroll innefattar. Här framhålls alltså rektorns – eller mer allmänt skolledarens – betydelse i skolan. Samtidigt noterar författarna emellertid att forskningen har visat på divergerande resultat och vaga samband mellan skolledning och skolors resultat.

Ett mer problematiserande förhållningssätt till skolledarrollen finns i andra litteraturoversikter. Tengblad (2015) pekar på att det finns stora svårigheter förknippade med rektorsrollen, inte minst i relation till möjligheten att ta ett externt perspektiv på verksamheten. Det finns flera studier som visar på problem med detta (Brüde Sundin, 2007; Ludvigsson, 2009; Tillberg, 2003; se vidare nedan) En stor anledning till detta är att lärarkollektivet ofta har ett stort inflytande över sitt arbete: ”Om de inte går att mobilisera professionella värden i ett utvecklingsarbete eller om utvecklingsarbetet går tvärsemot etablerade professionella värden, löper det mycket stor risk att leda till magra eller obefintliga resultat. Få skolledare är i praktiken så kraftfulla att de kan utmana ett lärarkollektiv utan att framstå som lite löjeväckande” (Tengblad, 2015: 115) Sådant agerande kan leda till protester, klagomål eller passivt mot-

stånd. Istället betonar Tengblad ett medarbetarskapssynsätt där skolledare involverar lärare i medbestämmande, låter processer utvecklas långsamt över tid samt uppvisar integritet och kan stå upp för sina lärare i relation till överordnade. Även Löwstedt (2015) betonar komplexiteten i skolledarrollen. Han noterar att skolledning som en följd av decentraliseringen alltmer kommit att handla om administration, ekonomi och kontakter med media och föräldrar. Detta ”minskar rimligen möjligheterna till ett aktivt pedagogiskt ledarskap i begreppets snävare betydelse där ledarskapet baseras på en nära kunskap och dialog med lärare om det pedagogiska arbetet i skolan” (s. 30)

Det har i utbildningssystemet ändå, menar Svensson (1998), skett en maktförskjutning mot skolledare. De får uppgifter som alltmer handlar om ekonomi och administration och chefsrollen förstärks, både i termer av hur man ser på organisationen men också i form av utbildning och i termer av att deras nätverk ”uppåt” och ”i sidled” förstärks. Lärarna har, enligt denna studie, troligen fått en försvagad professionell organisering men samtidigt har detta lett till att de på ett individuellt plan fått ökad autonomi. Svensson (1998: 62) menar att skolledarna i studien ”strävade efter att byta ut sin lärarprofessionalism mot en skolledarprofessionalism” som innebar ”att man sökte komplettera den pedagogiska kunskapskärnan med en som omfattar ledarskap i olika betydelser”. Detta betyder också att en tydligare rolldifferentiering mellan skolledare och lärare uppstår. Denna rolldifferentiering bör också relateras till den ”klämda” position som diskuterats ovan, då differentieringen är en förutsättning för att den positionen skall uppstå.

I flera studier speglas de problem som uppkommer i skolledarnas arbete med att agera i denna mellanroll. Skoog (2015) betonar, liksom Österlind m.fl. (2007), skolledarens roll mellan lärare och skolans huvudmän. De krav på rapportering och styrning som finns formuleras ofta i kvantitativa och finansiella termer, ett språk som dåligt låter sig översättas till lärares vardag. I de ökande rapporteringskraven i skolan under de två senaste decennierna har rektorer blivit en samlingspunkt där olika styrlogiker möts. Rektor måste tolka de förenklingar som finansiella tal innebär. Problemet här är att den logik som dessa representerar inte speglar den vardag som skolan möter, eller för den delen spegla skolans elev- eller samhällsnytta. Det finns också direkt negativa konsekvenser i termer av kortsiktigt finansiellt tänkande (i såväl vinstdrivande skolor som offentliga) på bekostnad av investeringar som lönar sig på sikt, eller som inte alls lönar sig inom skolan men har samhälleligt positiva effekter. Vidare finns det en risk för en överbelastning i styrningen, där ”skolledning och medarbetare ’sköljs över’ med rapporter och nyckeltal, vars syfte de inte förstår” (Skoog, 2015: 193) och rapporteringen blir då till ett nödvändigt ont.

Tre konkreta empiriska studier får illustrera de praktiska svårigheter som uppstår i detta. Kristiansson (2006) understryker svårigheterna som uppstår med målstyrning, när målen i sig är svåra att mäta (jfr mer allmänt Alvehus, 2012) I det experiment som studeras visat sig målstyrningen motverka de kommunikativa och samarbetsinriktade mål som också omfattas. Det kommunikativa handlande som eftersträvas är väsensskilt från målstyrning, varför den typen av konflikter blir endemiska, enligt detta resonemang. I linje med detta visar Neu Morén (2015) studier av lönesättningsprocesser hur det finns behov av såväl tydliga och i verksamheten väl förankrade kriterier, men att detta inte kan ersätta chefers subjektiva bedömningar, vilka är centrala för lönesättning. Studien visar hur ”chefer trots sina ambitioner inte alltid förmår skapa mening och legitimitet kring lönesättningen och att de ibland, medvetet och omedvetet, missbrukar sin makt” (s. 87) Neu Moréns (2015) slutsatser pekar på vikten av dialog i sådana processer. Samma slags resultat pekar Bolander och Asplund (2015) på i sin studie av förstelärartillsättningar. Även om kriterier tas fram systematiskt och är väl förankrade så innebär tillämpningen av dem alltid svåra avväganden och paradoxalt nog så innebär mer ”objektiva” kriterier att än mer kontextualisering måste göras, då den objektiviteten skapas i form av en abstraheringsprocess och därmed frikopplas från verksamhetens mångtydighet. Studien visar vilka dilemman skolledare ställs inför och hur effekten av tillsättningarna ofta blir att även om de lärare som premieras blir motiverade, så är risken för att de som inte premieras blir relativt sett mer demotiverade.

Av detta framgår att skolledarrollen ingalunda är enkel. Det tar också ett par års tid att socialiseras in i den, och processen kan upplevas som frustrerande. I en longitudinell studie visar Persson (2002) hur tillträdande biträdande rektorer upplever sig sakna struktur och kunskaper för att klara av sitt uppdrag. Den allmänna kunskap de fått som lärare räcker inte till och de upplever att de måste utveckla ett ledarskap som är kommunikativt orienterat och fokuserar på konfliktlösning, förhandling och prestigelöshet (det som ofta går under beteckningen postheroiskt ledarskap; se till exempel Sveningsson m.fl., 2012)

Empiriska studier av skolledares vardag pekar även de på vikten av ett sådant postheroiskt ledarskap, där förhandling och konflikthantering betonas. Brüde Sundin (2007) betonar den kommunikativa aspekten av rektorsrollen. I likhet med andra studier av chefers arbete mer generellt betonas det uppdykande (ad hoc-ärenden) och vikten av kontinuerlig kommunikation och tillgängligheten. Småprat och samtal är centralt för rektorerna. Det finns en central emotionell dimension i rektorernas arbete, Brüde Sundin (2007) menar att skolor kan ses som ”emotionella arenor”. I relation till styrning ser vi alltså hur symboliska och informella aspekter, tillsammans med uppdykande

händelser, är det som dominerar rektorers vardag. Yrket är också starkt könspreglat, med innebördsstrukturer och handlingsmönster som reproducerar traditionella könsroller och manlig auktoritet. Även Ludvigsson (2009) diskuterar den kommunikativa och relationella aspekten av rektorers arbete. Formella och informella möten blir arenor för ledarskapet, inte minst de informella är centrala. Samtidigt upptas skolledares arbete huvudsakligen av konkreta och operativa arbetsuppgifter. ”De storslagna idéer som förs fram i dagens ledarskapstänkande som handlar om att skolledaren i egenskap av chef skall leda arbetet mot en enhetlig syn på skolverksamheten och gemensamma föreställningar anser jag kan vara hämmande och leda till att skolledare och lärare känner sig otillräckliga för att de är omöjliga att leva upp till” (Ludvigsson, 2009: 169) Studien visar hur ledarskapet i grund och botten är en samproduktion mellan lärare och rektorer och att rektorernas möjlighet att förändra verksamheten utan lärarnas samarbete är små. Liksom i Brüde Sundin (2007) betonas också att skolan inte är en homogen miljö. Olika lärarkategorier har olika status beroende på utbildningsbakgrund och skolledarens legitimitet beror i sin tur på att hen har erfarenheter av den verksamhet som hen är satt att leda. ”Att ge legitimitet till skolledare och konfronteras av ledare med andra referensramar och lägre status kan därför vara problematiskt” (Ludvigsson, 2009: 163) Slutligen visar Tillberg (2003) hur olika skolkontexter ger helt olika förutsättningar för ledares arbete och att de olika skolorna i studien ger olika förutsättningar för ledarskapet att utvecklas. Ledningens roll varierar därför. En viktig dimension i ledarskapet är även här förhandling, men denna sker på olika villkor i olika skolor, till exempel avseende lärarkollegiets position. En central insikt från studien är hur ledarskapets roll varierar i olika sammanhang och att det därmed är svårt att generalisera om hur olika styrinitiativ ”landar” i olika kontexter (jfr även Larsson och Löwstedt, 2010)

Det finns anledning att uppmärksamma just skolledares roll i skolan och i styrningssammanhang. För det första är det en profession som växt fram och under de senaste 25 åren blivit alltmer framträdande i skolan. Som Abbott (1988) diskuterar så befinner sig olika professioners anspråk på arbetsuppgifter, deras jurisdiktioner, alltid i förändring. Skolledare har kommit att ta en alltmer central plats i svensk skola. För det andra är skolledare dessutom ofta de som, i en slags mellanroll eller ”klämd” roll, har som arbete att genomföra olika typer av styrnings- och kontrollinitiativ, skolutvecklingsprojekt och reformer. Som litteraturgenomgången ovan visar är detta emellertid en komplicerad situation. Lärarnas inflytande beskrivs ofta som stort och den klassiska devisen om att ledarskap i professionsorganisationer handlar om att ”valla katter” (Løwendahl, 2005) tycks bekräftas genom studierna. Den roll som skolledaren har är mindre en slags huvudmannens förlängda arm utan snarare en som präglas av förhandling, kommunikation och kontextualisering.

Lärares arbete

Den profession som det talas mest om i skolan är naturligtvis lärarna. Även om det finns flera olika slags lärare, som har olika utbildningsbakgrund och status (Brüde Sundin, 2007) så kommer vi här att behandla lärarkåren som en helhet då den grundläggande professionsproblematiken har gemensamma drag för olika lärarkategorier. Detta speglas också historiskt, då den svenska lärarkåren alltsedan enhetsskolans införande under mitten av nittonhundratalet homogeniserats (Richardson, 2010), även om de senaste årens reformer (förstelärare, lärarlönelyft) har börjat peka mot en mer differentierad lärarkår (Lilja, 2014)

Ett viktigt tema, som framför allt kommer fram i policystudier, är de reformer som sker i skolan. Larsson och Löwstedt (2010) sammanställer en rad empiriska studier kring förändringsarbete och visar tydligt hur kontextberoende sådant är. De noterar att lokala förhållanden är centrala för att förstå varför förändringar utvecklas som de gör och att det inte finns ”ett bästa sätt” att organisera skolverksamhet. Det finns inte heller ”något enkelt samband mellan formell organisation och hur arbetet utförs i professionell verksamhet som skolor” (Larsson och Löwstedt, 2010: 161) och studien noterar också att ledares betydelse för förändring oftast är överskattad. Det finns flera skäl till att förändringsinitiativ på mer central nivå (kommuner) inte når ut i lokala organisationer (skolor): Det arbete som utförs i skolans vardag är bara löst kopplat till centrala strategier och de som jobbar i organisationerna kanske inte ens känner till dessa strategier; det som det pratas om i termer av förändring är vagt kopplat till faktiskt agerande och kommer därför inte att påverka detta; och slutligen kommer initiativ av olika slag omformas och omtolkas till lokala förutsättningar och behov. Skolor är, liksom Weick (1976) påpekat, löst kopplade system där formella strukturer, tankestrukturer och handlingsstrukturer mycket väl kan skilja sig från varandra. Lärare kan ofta undvika förändrings- och styrningsinitiativ och bibehålla sin autonomi.

En av de på senare tid mest omdiskuterade förändringarna inom skolan är den ökade marknadiseringen av skolan. Lundström och Parding (2011) diskuterar hur lärare resonerar kring friskolor. Den ökade marknadiseringen har påverkat lärares arbete i det att kraven på flexibilitet ökat. Andra arbetsområden än pedagogiska har kommit att spela en betydande roll, till exempel marknadsföring. ”Med marknadslogiken följer krav på flexibilitet som stundtals står i motsättning till långsiktig planering och samordning” (s. 70), noterar de. De drar slutsatsen att ”marknadslogiken är ett nytt inslag som fått betydelse i de flesta lärares arbetsvardag” (s. 72) Det är emellertid svårt att utifrån detta veta exakt hur detta tar sig uttryck i det konkreta klassrumsarbetet, noterar författarna. Den senare frågan diskuteras mer ingående av

Fredriksson (2010) som fokuserar på hur den ökande marknadsiseringen påverkat lärares yrkesutövande. De alltmer omfattande kontrollsystemen har påverkat lärares autonomi och den ökade marknadsiseringen utmanar lärares professionalism, dvs. professionella värden får mindre genomslag i verksamheten. Däremot kan marknadsiseringen stärka de byråkratiska kontrollsystemen, då sådana kan vara effektiva när det gäller att bibehålla en bra image på marknaden – ett exempel skulle kunna vara att kunna uppvisa ”systematiskt kvalitetsarbete”. Samtidigt, framhåller dock Fredriksson (2010: 144), har lärarna ”en betydande handlingsfrihet relativt de regel- och normsystem som skolans organisering utgör”. Lärare framstår alltså som både styrbara och ostyrbara. Till exempel finns det en rad dokument som lärare förväntas följa, men de är samtidigt (av nödvändighet) av den karaktären att de måste tolkas och anpassas till lokala sammanhang – det vill säga ett handlingsutrymme skapas (jfr Lipsky, 2010) Studien betonar den fundamentala motsättningen mellan å ena sidan professionell autonomi och å andra sidan ökat brukarinflytande och marknadsisering, som sker på bekostnad av autonomi; detta syns inte minst i friskolor.

Hur ser då lärarnas arbetsvardag ut? I en omfattande enkätstudie visar Persson (2006) på några övergripande drag. Det generella intryck som förmedlas är att lärare är missnöjda med sin arbetssituation; tillsammans med läkare och arbetsförmedlare är lärare de mest missnöjda av de studerade human service-yrkena. Samtidigt har arbetet en hög grad av meningsfullhet för de flesta lärare. Nio av tio lärare anser sig ha tillräckliga möjligheter att använda sin yrkesskicklighet, nio av tio anser att deras ämneskompetens är helt eller i stort sett och lika många, nio av tio, anser att de i mycket eller ganska hög utsträckning kan styra sitt arbete i skolan. Det som tonar fram är alltså en yrkesgrupp som när det gäller arbetets substans är mycket tillfreds, men när det gäller de yttre omständigheterna inte är det. När det gäller kontroll över arbetsvillkor och arbetsbelastning är lärarna generellt missnöjda. (Persson, 2006: 22) menar att lärarna ”förefaller ... hämta kraft ur just själva arbetet med eleverna medan de tycks uppleva en allt större spänning mellan detta och en rad villkor som inramar arbetet”. Lärares lojalitet tycks på det hela taget vara stark i relation till läraryrket, men inte fullt så stark i relation till skolan som institution.

Ett element i denna distansering från skolan, men närhet till yrket, som lärare uppvisar kan röra sig om att den arbetsvardag de möter är fragmenterad, och att denna fragmentering ökas av ytterligare administrativa och managementorienterade aktiviteter. Aili (2007) närmar sig detta ur ett tidsgeografiskt perspektiv och visar hur bara att röra sig från en plats till en annan i skolan kan ta lång tid eftersom läraren träffar på andra lärare och elever som har frågor, eller där läraren har något att säga dem; Aili (2007) använder be-

greppet intermittert arbete för att beteckna detta konstanta arbete som leder till en fragmentering av arbetsdagen. Enskilda aktiviteter såsom utvecklings-samtal genererar i sin tur intermittert arbete när läraren söker upp andra för att få information om en elev, och när läraren ifråga själv avbryts i detta arbete av andra lärare (eller elever eller annan personal) En rimlig slutsats är att vissa arbetsuppgifter inte blir gjorda fullt ut, eller blir hängande, på grund av det intermittenta arbetet. En annan rimlig slutsats är att lärare måste vara bra på att hålla flera bollar i luften och hantera stress. Studien understryker också att det intermittenta arbetet också påverkas av till exempel ökad individualisering i skolan, då ännu fler tidsgeografiska trajektorior produceras – det uppstår alltså ett slags ”multiplikationseffekt”. Förändringar i skolan – individualisering av det pedagogiska tänkandet, datorisering – skapar nya interaktioner och relationer som i sig bidrar till ytterligare komplexitet och fragmentering. I en studie av lärares tidsanvändning visar Aili och Brante (2007) hur lärare använder i snitt 22,2 procent av sin icke-undervisningstid till exempelvis utveckling av undervisning, personlig förkovran och mentorsaktiviteter. Studien ställer frågan om huruvida detta är tillräckligt för att underhålla lärares formella kompetenssystem; kombinerat med den fragmentering som noterades ovan går det att ana att lärarens tillgång till systematisk tid för reflektion över sin pedagogiska praktik troligen är begränsad i många fall.

Om lärares vardags präglas av upplevelser av fragmentering så framstår klassrumsarbetet i relation till detta som den arena där autonomi existerar. von Schantz Lundgren (2008) visar hur lärares upplevelse av autonomi handlar mycket om klassrummet och planeringen av arbetet i detta. ”Klassrummet kan vara en ’oas’, ett rum skyddat mot yttre påverkan. Många lärare värderar detta högt” (s. 234) noterar hon. Det finns å andra sidan en annan sida av det myntet, som visats ovan i diskussionen om rektorers arbete, och det är svårigheten att få insyn i och utvärdera arbetet i klassrummet: ”Samtidigt innebär isoleringen utebliven feedback. Stöd och beröm från andra vuxna lyser med sin frånvaro” (s. 234) Styrning av undervisningens innehåll upplevs inte som så problematiskt – när styrningen däremot skär in i utvecklingsarbetet upplever de sig som kontrollerade och att de förlorar autonomi. Friktion och motstånd skapas då politiska uppfattningar om att det finns ”ett rätt sätt” att arbeta på möter enskilda lärares egna yrkespraktiker och -erfarenheter. I likhet med detta betonar Knutas (2008: 170) hur lokal ”ledning och organisation lägger lock på variation och mångfald”. Detsamma gäller krav som kommer via centrala påbud, till exempel nationella prov eller marknadsorienterat tänkande. Lärares självbilder som moraliska subjekt och det ansvar de upplever sig ha i den professionella rollen kolliderar alltså med styrningsinitiativ. Genom att ge procedurregler företräde hindras lärarnas kreativitet och möjlighet att använda professionellt omdöme.

Den bild som tonar fram om lärares arbete är alltså mångtydig. Å ena sidan finns det indikationer på att lärares arbete i vardagen struktureras av de styrningsinitiativ som sker – man kan med Persson (2006) betona att lärares arbetssituation påverkas, vilket flera av studierna indikerar. Samtidigt finns det indikationer på att den professionella autonomin i klassrumspraktiken bibehålls, inte minst genom den brist på insyn i denna som skolläda har. Detta gör å ena sidan att utvärdering av arbetsprestationer blir komplicerat, vilket visar sig vid lönesättning och promotioner (Bolander och Asplund, 2015; Neu Morén, 2015) – men å andra sidan att det finns skäl att närmare diskutera vilken typ av autonomi som upprätthålls och i vilka avseenden lärares autonomi kvarstår eller utmanas (jfr Frostenson, 2015) Arbetsuppgifter och aktiviteter tillkommer vilket leder till en intensifiering av arbetet, vilket också betyder att delar av det utsätts för utökade styrningsinitiativ samtidigt som en autonom kärna upprätthålls. Det finns skäl att reflektera över i vilken utsträckning som reformer och styrningsinitiativ på lång sikt tar sig in i och blir en del av lärares och skollärares vokabulär och normaliseras. Löfgrens (2012) livshistorieintervjuer med lärare illustrerar just hur lärarnas berättelser om sig själva färgas av de diskurser som kringgärdar dem. I relation till policyorienterade studier (till exempel Ringarp, 2011; Stenlås, 2009) är det tydligt hur modeord från den offentliga debatten tar sig in i och blir en del av lärares självidentitet. I en jämförelse mellan tyska och svenska lärare finner Wermke (2013) att den tyska lärarkåren i betydligt större utsträckning behållit traditionella professionella drag, medan den svenska alltmer kommit att administreras av utomstående, till exempel avseende kunskapsutveckling. I anslutning till detta måste lärares förändrade arbetsinnehåll ses i ett normaliseringsperspektiv, dvs. att det sker ständiga och svårfångade glidningar i arbetsinnehållet där olika professioners jurisdiktioner skiftar.

Avslutande reflektioner

En central aspekt att ha i åtanke när man drar slutsatser kring konsekvenserna av olika styrformer i professionell verksamhet är att de sällan är entydiga. Ibland kan samma åtgärd rent av ha motstridiga effekter (Czarniawska, 1992) En generell trend, som hänger samman med många av de förändringar i styrning och strukturer som sker inom ramarna för NPM, är decentralisering. I många fall är ambitionen att decentralisera makt och befogenheter för att föra beslut närmare brukarna/kunderna. Paradoxalt nog tenderar detta emellertid att leda till en samtidig centralisering. I en studie av stadsdelsnämnder i Göteborg noterar Svensson (1998) hur decentraliseringen snarast förstärker den hierarkiska linjeorganisationen och ökar kraven på att följa formella kontaktvägar. Detta går hand i hand med en mer generell observation i organisationsteori. Mintzberg (1979) understryker att när ansvarsutkrävandet i relation till en organisations ledning ökar, tenderar den att öka kontroll och centralisering i verksamheten. Det vill säga, det som ”uppifrån” kan förstås som en decentralisering kan samtidigt leda till en centralisering inom de verksamheter till vilka ansvarighet delegerats och utkrävts. Det uppstår helt enkelt ett behov hos chefer att skaffa sig kontroll över den verksamhet som de står till svars för. Det betyder, i förlängningen, att många av de decentraliseringsinitiativ som sker i samhället, och som ofta drivs från en högre politisk nivå, bara är decentralisering sett från just den nivån – sett från den vardagliga verksamhetens sida handlar det om centraliseringar.

Något som är gemensamt för samtliga studerade empiriska fält är stratifieringen av de enskilda professionerna, det vill säga professionsgruppen blir uppdelad i olika grupper med olika inflytande. Inom värden kan detta exemplifieras med att de som går in i chefspositioner får ett större inflytande över både det egna och andras arbete, men framförallt syns det i arbete med evidensbaserad medicin (EBM), nationella riktlinjer samt olika utvärderingar där en elitgrupp inom professionen blir de som tar fram dessa kriterier och

därmed påverkar professionen som helhet. Frågan kring den professionella autonomin blir här komplex i och med att elitgruppen i någon mån kommer att ägna sig åt organisatorisk professionalism (se nedan), vilket å andra sidan gör att de behåller makten över utvärderingskriterier och därmed säkrar autonomin för merparten av professionsgruppen, vars arbete fortsatt präglas av relativt hög grad av autonomi. I skolan kan detta exemplifieras med skollära som i högre grad blir ansvariga för ett pedagogiskt ledarskap, det vill säga det sker en hierarkisering av pedagogiska kompetenser, men å andra sidan får ägna sig mer åt administration, vilket gör att övriga professionen i högre grad fortsatt kan ägna sig åt sitt pedagogiska arbete.

Bilden av att styrning automatiskt inskränker på professionernas autonomi är alltför enkel (jfr Frostensson, 2015). I den mån professionernas autonomi påverkas sker det på ett betydligt mer komplext och mångtydigt sätt. Detta blir uppenbart i vården som har en betydligt mer komplex professionskarta jämfört med skola och omsorg. I vården är det tydligt att förändringar i inflytande lika mycket eller mer handlar om förändringar i gränsdragning mellan olika professioner. När det gäller att ta chefsposter och delta i kvalitetsutvecklingsprojekt kan till exempel sjuksköterskorna få ett ökat inflytande jämfört med tidigare, medan läkarna knappast har någonting att vinna på att ta den typen av arbete. Sjuksköterskorna får då till och med ett visst inflytande över läkarna, vilket enbart utifrån deras professionella status tidigare var i det närmaste omöjligt. Tvärprofessionellt arbete kan också göra att andra professioner känner ett ökat inflytande, medan läkarna upplever en minskad autonomi. Fortfarande har dock läkarna i det närmaste ett veto kring chefsbeslut och kvalitetsutvecklingsprojekt, och kan blockera effekterna, så det sker en kontinuerlig ”förhandling” i gränserna mellan olika professioner. Vad styrningen får för inverkan på professioners inflytande på sitt arbete beror både på professionen i sig (och vilka möjligheter de har att ”freda sig” mot styrförsök initierade från andra) och i vilket organisatoriskt sammanhang de befinner sig i. Det handlar egentligen inte så mycket om direkta konfrontationer mellan styrning och profession, utan förändringarna smyger sig in på olika sätt, genom reformer som ändrar ramarna i skolan och genom att det professionella arbetet ”öppnas upp” och tillgängliggörs för flera aktörer att ha inflytande på i vården.

En konsekvens av detta inflytande är, som vi sett ovan, i flera sammanhang en intensifiering. Utöver det professionella arbetets kärna tillkommer ytterligare arbetsuppgifter, samt deltagande i styrningsaktiviteter. Det vill säga de professionella (till exempel lärare) avkrävs dels det arbete som redan utförs (till exempel i form av klassrumsarbete inklusive för- och efterarbete) och därutöver annat arbete (marknadsföring, utvecklingsarbete, likabehandlingsarbete, ...) Det senare, ur ett professionsperspektiv mer perifera, arbetet

är samtidigt lättare att styra och utvärdera, och det finns en risk att styrning och utvärdering av professionellt arbete med detta sker utifrån kriterier som är mindre relevanta sett i relation till det arbete de professionella från början anställts för att utföra (jfr Alvehus, 2012; Styhre, 2013)

En tydlig trend som framgår inom alla de studerade empiriska fälten är en förskjutning från en yrkesprofessionalism till en organisatorisk professionalism (Evetts, 2011) Inom vård och omsorg finner vi ett tydligt uttryck för detta inom resonemangen om evidensbaserat arbete, där (tidigare) professionella bedömningar (jfr Styhre, 2013) ersätts med objektiverade kriterier för vad som är god praktik. Inom skolan finns det motsvarande förskjutningar när rektorer – som inte nödvändigtvis har lärarbakgrund – utvärderar lärares prestationer utifrån utomprofessionella kriterier. Det ur ett professionsperspektiv intressanta är här dels hur dessa förändringar representerar olika styr- och kontrolllogiker och hur dessa på olika sätt möts i verksamheten. Som flera studier i olika kontexter ovan understryker så är det svårt att här förut säga hur utfallet blir; detta är något som är symtomatiskt när det gäller löst kopplade organisationer (Weick, 1976), eftersom deras grundläggande logik handlar om just lokala anpassningar och tolkningar. En annan professionsdimension att uppmärksamma rör emellertid det som Liff (2014) och Löfgren (2012) poängterar, nämligen hur förändringar kommer att sedimenteras över tiden och lagras ovanpå varandra (Andersson och Tengblad, 2009) Genom detta kommer de också att successivt naturaliseras och troligen inkorporeras som en del av den professionella självbilden. Lika lite som professionella jurisdiktioner är professionella värderingar något som är hugget i sten. Den trend som kan skönjas är närmast hur professionalism – i termer av vad som är bra arbetssätt, vad som är evidens, vad som är kvalitet – som värdering i ökande grad ställs under organisatorisk kontroll. Den typ av professionalism som utvecklas kommer alltså att ha en annan legitimitetsbas än den traditionella och kommer lättare att kunna underkastas en byråkratisk logik.

Som motsats till denna bild ser vi emellertid hur professionella arbetare inom alla de studerade fälten är skickliga på att desarmera styrningsaktiviteter. Som Svensson (1998: 137) i sin studie av kommunala reformer noterar, reformerna ”har på det hela taget medfört små förändringar vad det gäller arbetsuppgifterna för de professionella. Det är huvudsakligen chefer och arbetsledare som fått nya arbetsuppgifter”. Men samtidigt får vi inte glömma att även om styrningsaktiviteterna inte alltid griper in i det professionella arbetet, så innebär deltagande i styrningsaktiviteter i sig ett slags arbete (Alvehus, 2012) – det innebär att de kommer att tränga sig in i och göra sig påmind i de professionellas vardag i form av möten, formulär, avrapporteringsblanketter, och så vidare. Återigen spelar lösa kopplingar en central roll. Som Winroth (1999) noterat i en studie av advokater så är det förhållande-

vis enkelt att prata managementprat på möten och sedan ignorera detta prat fullständigt i den professionella praktiken. I skolans värld syns detta tydligt i form av att lärarens autonomi i klassrummet fortfarande är stor, och utgör en central del i det som anses tillfredsställande, samtidigt som arbetsituationen upplevs styrd. På samma sätt sätter läkarnas veto i utvecklingsarbete en tydlig gräns för hur långt in i verksamhetens kärna som förändrings- eller kontrollförsök kan sträcka sig. Ett paradoxalt – ur professionsperspektiv – element som kan skönjas här är att detta i nuläget närmast osynliga arbete är föremål för utvärdering och att det efterfrågas tydligare kriterier för utvärdering; inte minst då den som utvärderar är utomprofessionell. Genom detta skapas i förlängningen ytterligare kontrollmöjligheter. Som Larson (1977) konstaterar så handlar professioners autonomi i stor utsträckning om att upprätthålla en oklarhet kring sin verksamhet; efterfrågan på tydliga utvärderingskriterier från de professionellas egen sida underminerar detta.

En sista reflexion löper som en röd tråd genom de ovan gjorda poängerna. Professionella organisationer bör förstås som löst kopplade system, det vill säga en typ av organisationer där olika delsystem inte direkt länkar in i varandra – det kan röra sig om lösa kopplingar mellan olika aktörer, mellan hierarkiska lager liksom mellan ord och handling (Brunsson, 1989) Ludvigsson (2009: 158) menar till exempel att "[...]ärare inom olika verksamheter arbetar tämligen isolerat i förhållande till varandra" och liknande observationer kan göras inom delar av vård- och omsorgssektorn. Det är slående hur många texter som explicit eller implicit tar som sin utgångspunkt att "uppdragskedjan" (Tillberg, 2003) från statens uppställda mål via huvudman till professionell utövare ska fungera obruten – själva förväntan om att kedjan ska fungera obruten framstår som teoretiskt naiv. Drömmen om organisationen som ett sammankopplat och väloljat maskineri – en bild som gång på gång under organisationsteorins över hundraåriga historia visat sig felaktig – lever fortfarande stark.

Referenser

- Abbott A. (1988) *The system of professions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Aidemark, L-G. (2001) The meaning of balanced scorecards in the health care organisation, *Financial Accountability och Management*, 17(1): 23–40.
- Aili, C. och Brante, G. (2007) Qualifying teacher work: everyday work as basis for the autonomy of the teaching profession. *Teachers and Teaching* 13: 287–306.
- Aili, C. (2007) Time-formatives and intermittent work. School and teacher's work in practice. I: C. Aili, L.-E. Nilsson, L. G. Svensson, & P. Denicolo (red.), *In Tension Between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*. Lund: Nordic Academic Press.
- Almqvist, R. (2004) *Icons of New Public Management. Four Studies on Competition, Contracts and Control*, Diss. Stockholm University, School of Business, Stockholm.
- Alvehus, J. (2012) *4 myter om professionella organisationer*; Lund: Studentlitteratur.
- Alvehus, J. (2017) Conflicting logics? The role of HRM in a professional service firm. *Human Resource Management Journal*, 0: 1–14. DOI: 10.1111/1748-8583.12159.
- Alvesson, M. (1993) *Cultural perspectives on organizations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvesson, M. (2004) *Knowledge Work and Knowledge-Intensive Firms*, Oxford: Oxford University Press.
- Andersson, T. (2013) Förutsättningar för förbättringsarbete i vården, i Eriksson, N., Holgers, K-M, Müllern, T. *Att utveckla vården – Om erfarenheter av kvalitet, verksamhetsutveckling och förbättringsarbete*, s. 121–142, Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, T. (2015) The medical leadership challenge in healthcare is an identity challenge, *Leadership in Health Services*, 28(2): pp. 83–99.
- Andersson, T. och Liff, R. (2012) Multi-professional cooperation and accountability pressures – Consequences of a post-new public management reform in a new public management context, *Public Management Review*, 14(6): 835–855.
- Andersson, T. och Tengblad, S. (2009) When complexity meets culture: New Public Management and the Swedish police, *Qualitative Research in Accounting and Management*, Vol. 6 No. 1/2, pp. 41–56.

- Arbetsmiljöverket (2016) *Konsekvenser av lean produktion för arbetsmiljö och hälsa*, Kunskapsöversikt, Rapport 2016:05.
- Armstrong, D. (2002) Clinical autonomy, individual and collective: The problem of changing doctors' behaviour, *Social Science and Medicine*, 55(10):1771–1777.
- Bååthe, F. och Norbäck, L-E. (2013) Engaging physicians in organisational improvement work, *Journal of Health Organization and Management*, 24(4): 479–497.
- Baecker, D. (2006) The form of the firm. *Organization* 13: 109–142.
- Baker, R. och Denis, J-L. (2011) Medical leadership in health care systems: from professional authority to organizational leadership, *Public Money and Management*, 31(5): 355–362.
- Bejerot, E. och Hasselbladh, H. (2003) Nya kontroll- och maktrelationer i sjukvården, *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 9(2): 107–127.
- Bejerot, E. och Hasselbladh, H. (2011) Professional autonomy and pastoral power: The transformation of quality registers in Swedish health care, *Public Administration* 89(4): 1604–1621.
- Bejerot, E. och Hasselbladh, H. (2013) Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms, *Organization Studies*, 34(9): 1357–1380.
- Bejerot, E., Forsberg Kankkunen, T. och Hasselbladh, H. (2015) Två decennier av New Public Management: arbetsmiljön i skola och sjukvård, *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 21(3): 23–41.
- Berg Jansson, A. (2009) *I mötet mellan modern management och professionell praktik: ny organisering möter sjuksköterskeprofessionen*, Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Berg, L. N. och Byrkjeflot, H. (2014) Management in hospitals: a career track and a career trap. A comparison of physicians and nurses in Norway, *International Journal of Public Sector Management*, 27(5): 379–394.
- Bergman, B., Hellström, A., Lifvergren, S. och Gustavsson, S. (2015) An emerging science of improvement in health care, *Quality Engineering*, 27(1): 17–34.
- Blomgren, M. (1999) *Pengarna eller livet: Sjukvårdande professioner och yrkesgrupper i mötet med ny ekonomistyrning*, Doktorsavhandling, Uppsala universitet, Uppsala.
- Blomgren, M. (2003) Ordering a profession: Swedish nurses encounter new public management reforms, *Financial Accountability and Management*, 19(1): 45–71.
- Blomgren, M. (2007) The Drive for Transparency: organizational field transformations in Swedish healthcare, *Public Administration*, 85(1), 67–82.

- Blomgren, M. och Waks, C. (2015) Coping with contradictions: hybrid professionals managing institutional complexity, *Journal of Professions and Organization*, 2(1): 78–102.
- Bolander, P. och Asplund, K. (2015) Talent management i skolan – utvärdering och utveckling i förändring. I: Löwstedt, J. (red.) *Skolledning. Scener från den organiserade vardagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Brante, T. (2009) Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner. I: Maria, L. (red.) *Vetenskap för profession*. Högskolan i Borås, 15–34.
- Brüde Sundin, J. (2007) *En riktig rektor. Om ledarskap, genus och skolkulturer*, Linköping: Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköping Studies in Pedagogic Practices 3.
- Brunsson, N. (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, decisions, and actions in organizations*, Chichester: Wiley.
- Byrkjeflot, H. och Jespersen, P.K. (2014) Three conceptualizations of hybrid management in hospitals, *International Journal of Public Sector Management*, 27(5): 430–440.
- Coulter, A., Locock, L., Ziebland, S., och Calabrese, J. (2014) Collecting data on patient experience is not enough: They must be used to improve care. *BMJ*, 348.
- Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W., Heian, J.B., och Samuel, S. (1998) The Calculated and the avowed: Techniques of discipline and struggles over identity in Big Six public accounting firms. *Administrative Science Quarterly* 43: 293–327.
- Cregård, A. och Eriksson, N. (2015) Perceptions of trust in physician-managers, *Leadership in Health Services*, 28(4): 281–297.
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ut den offentliga verksamheten*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Dellve, L., Holden, R., Williamsson, A., Strömgren, M. och Eriksson, A. (2015) Lean implementation at different levels on Swedish hospitals: the importance for working conditions and stress. *International journal of human factors and ergonomics*, in press.
- Denvall, V. och Johansson, K. (2012) Kejsarens nya kläder – implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(1): pp. 26–45.
- DiMaggio, P.J. och Powell, W.J. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147–160.
- Drotz, E. och Poksinska, B. (2014) Lean in healthcare from employees' perspectives. *Journal of Health Organization and Management*. 28, 2, 177–195.
- Ekhholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K., & Scherp, H.-Å. (2000) *Forskning om rektor – en forskningsöversikt*. Stockholm: Skolverket/Liber.

- Eriksson, N. (2005) *Friska vindar i sjukvården – Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer*, Doktorsavhandling vid Göteborgs universitet, Göteborg.
- Evetts, J. (2010) Reconnecting professional occupations with professional organizations: Risks and opportunities. I L. G. Svensson och J. Evetts (red.), *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions*. Göteborg: Daidalos.
- Evetts, J. (2011) A new professionalism? Challenges and opportunities, *Current Sociology* 59: 406–422.
- Fältholm, Y. och Jansson, A. (2008a) Telephone advisory services – nursing between organisational and occupational professionalism, *New Technology, Work and Employment* 23 (1–2): 17–29.
- Fältholm, Y. och Jansson, A. (2008b) The implementation of process orientation at a Swedish hospital, *International Journal of Health Planning and Management*, 23: 219–233.
- Forsberg, E., Axelsson, R., Arnetz, B. (2001a) Effects of performance-based reimbursement on the professional autonomy and power of physicians and the quality of care. *International Journal of Health Planning and Management* 16: 297–310.
- Forsberg, E., Axelsson, R., Arnetz, B. (2001b) Financial incentives in health care. The impact of performance-based reimbursement. *Health Policy* 58: 243–262.
- Forsberg, E., Axelsson, R., Arnetz, B. (2002) Performance-based reimbursement in the health care. Consequences for physicians' cost awareness and work environment. *European Journal of Public Health* 12: 44–50.
- Franzén, C. (2009) *Att vara en tandläkare i folktandvården*, Doktorsavhandling, Odontologiska fakulteten, Malmö Högskola, Malmö.
- Fredriksson, A. (2010) *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The Third Logic*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Frostenson, M. (2015) Three forms of professional autonomy: De-professionalisation of teachers in a new light. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 1.
- Frykman, J. (1998) *Ljusnande framtid! Skola, social mobilitet och kulturell identitet*, Lund: Historiska Media.
- Gadolin, C. och Andersson, T. (2017) Healthcare quality improvement work: a professional employee perspective, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol (5): 410–423.

- Glouberman, S. och Mintzberg, H. (2001) Managing the care of health and the cure of disease – Part 1: differentiation, *Healthcare Management Review* 26(1): 56–69.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., och Lounsbury, M. (2011) Institutional complexity and organizational responses, *The Academy of Management Annals*, 5 (1): 317–371.
- Hallin, B. och G. Kastberg (2002) *Balanced scorecard i teori och praktik: en flerdimensionell styrmodell i hälso- och sjukvården*, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Härenstam, A., Bejerot E., Leijon, O., Schéele, P., Waldenström, K. och the MOA Research Group (2004) Multilevel analyses of organizational change and working conditions in public and private sector, *European journal of work and organizational psychology*, 13(3): 305–343.
- Harrison, S. och Dowswell, G. (2002) Autonomy and bureaucratic accountability in primary care: what English general practitioners say, *Sociology of Health and Illness*, 24(2): 208–226.
- Hasselbladh, H. och Bejerot, E. (2007) Webs of Knowledge and Circuits of Communication: Constructing Rationalized Agency in Swedish Health Care, *Organization*, 14(2):175–200.
- Hasselbladh, H. och Bejerot, E. (2016) Performative policy: the case of Swedish healthcare reforms, *Critical Policy Studies*, dx.doi.org/10.1080/194601701166973.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. och Gustafsson, R. (2008) *Bortom New Public Management – Institutionell transformation i svensk sjukvård*, Academia Adacta, Lund.
- Holden, R., Eriksson, A., Andreasson, J., Williamsson, A. och Dellve, L. (2015) Healthcare workers' perceptions on lean: A context-sensitive, mixed method study in three Swedish hospitals. *Applied Ergonomics*, 47: 181–192.
- Hood, C. (1995) The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting Organisations and Society*, Vol. 20, No. 3, pp. 93–109.
- Hood, C. och Peters, G. (2004) The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282.
- Jansson, A. och Parding, K. (2011) Changed governance of public sector organisations = challenged conditions for intra-professional relations?, *International Journal of Public Sector Management*, 24(3): 177 – 186.
- Jensen, M.C. och Meckling, W.H. (1976) Theory of the firm: Managerial, behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360.

- Johansson, S., Dellgran, P. och Höjer, S. (2015) (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Kallinikos, J. och Hasselbladh, H. (2009) Work, control and computation: Rethinking the legacy of neo-institutionalism. *Research in the Sociology of Organizations*, 27: 257–282.
- Kastberg, G. och Siverbo, S. (2007) Activity-based financing of health care – experiences from Sweden, *International Journal of Health Planning and Management*, 22: 25–44.
- Kastberg, G. och Siverbo, S. (2013) The design and use of management accounting systems in process oriented health care – an explorative study, *Financial Accountability och Management*, 29(3): 246–270.
- Kastberg, G. och Siverbo, S. (2016) The role of management accounting and control in making professional organizations horizontal, *Accounting, Auditing och Accountability Journal*, 29(3): 428–451.
- Kirkpatrick, I. och Noordegraaf, M. (2015) Organizations and occupations: Towards hybrid professionalism in professional service firms? I: L. Empson, D. Muzio, J. P. Broschack och B. Hinings (red.), *The Oxford handbook of professional service firms*. Oxford: Oxford University Press.
- Knutas, A. (2008) *Mellan styrning och moral. Berättelser om ett lärarlag*, Örebro Universitet, Örebro Studies in Education 25: Örebro.
- Kraus, K. (2007) *Sven, interorganizational relationships and control – a case study of domestic care of the elderly*, Doktorsavhandling, Handelshögskolan, Stockholm.
- Kristiansson, M. (2006) *Skolan och den politiska offentligheten – öppning eller tillslutning? Styrning och skolutveckling utifrån ”försöket utan timplan”*, Karlstad: Karlstad University Studies 2006:9.
- Kurunmäki (2004) A hybrid profession – the acquisition of management accounting expertise by medical professionals, *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4): 327–47.
- Larson, M.S. (1977) *The rise of professionalism: A sociological analysis*, Berkeley: The University of California Press.
- Larsson, P. och Löwstedt, J. (2010) *Strategier och förändringsmyter – ett organisationsperspektiv på skolutveckling och lärares arbete*, Lund: Studentlitteratur.
- Levay, L. och Waks, C. (2009) Professions and the Pursuit of Transparency in Health Care: Two Cases of Soft Autonomy, *Organization Studies*, 30(5): 509–27.
- Liedman, S-E. (2011) *Hets! En bok om skolan*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Liff, R. (2014) Unintended Consequences of NPM Drive the “Bureaucracy”. *International Journal of Public Administration* 37: 474–483.

- Liff, R. och Andersson, T. (2011) Integrating or disintegrating effects of customised care - The role of professions beyond NPM, *Journal of Health Organization and Management*, 25(6): 658–676.
- Liff, R. och Andersson, T. (2012) The multi-professional team as a post-NPM control regime - Can it integrate competing control regimes in healthcare? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2): 45–67.
- Lilja, P. (2014) *Negotiating teacher professionalism. On the symbolic politics of Sweden's teacher unions*, Lunds universitet.
- Liljegren, A. och Parding, K. (2010) Ändrad styrning av välfärdsprofessioner – exemplet evidensbaserad i socialt arbete, *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 17(3–4), pp. 270–288.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Llewellyn, S. (2001) Two-way windows: clinicians as medical managers, *Organization Studies*, 22(4): 593–623.
- Löfgren, H. (2012) *Det sitter inte i väggarna. Yrkesidentiteter i lärares berättelser om skola och arbete*, Karlstad: Karlstad universitet.
- Löwendahl, B.R. (2005) *Strategic management of professional service firms*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Löwstedt, J. (2015) Skolledning i organisationsområdet. I: Löwstedt, J. (red.) *Skolledning. Scener från den organiserade vardagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Ludvigsson, A. (2009) *Samproducerat ledarskap. Hur rektorer och lärare formar ledarskap i skolans vardagsarbete*, Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation, Dissertation Series No. 7
- Lundström, U. och Parding, K. (2011) Lärares upplevelser av friskolereformen – effekter av marknadsiseringen av den svenska gymnasieskolan. *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 17: 59–77.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Neu Morén, E. (2015) Att bedöma arbetsprestationer och sätta lön. I: Löwstedt, J. (red.) *Skolledning. Scener från den organiserade vardagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Osborne, D. (1993) Reinventing Government, *Public Productivity and Management Review*, 16(4): 349–356.
- Pache, A.C. och Santos, F. (2013) Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal* 56: 972–1001.
- Parding, K.Å. och Berg-Jansson, A. (2016) Teachers' Working Conditions Amid Swedish School Choice Reform: Avenues for Further Research. *Professions and Professionalism* 6.

- Persson, A. (2006) Nöjda som lärare, missnöjda som anställda. I: Petersson, H., Leppänen, V., Jönsson, S., m.fl. (red.) *Villkor i arbete med människor – en antologi om human servicearbete (Arbetsliv i omvandling, 2006:4)* Katrineholm: Arbetslivsinstitutet.
- Richardson, G. (2010) *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*, Lund: Studentlitteratur.
- Ringarp, J. (2011) *Professionen problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*, Göteborg: Makadam.
- Robert, G., Cornwell, J., Locock, L., Purushotham, A., Sturmey, G., och Gager, M. (2015) Patients and healthcare professionals as co-designers of healthcare services. *BMJ*, 350.
- Sahlin, K. och Eriksson-Zetterquist, U. (2016) *Kollegialitet – En modern styrform*, Lund: Studentlitteratur.
- Shostack, G.L. (1977) Breaking free from product marketing. *Journal of Marketing* 41: 73–80.
- Sköldbäck, K. (1990) *Administrationens poetiska logik: stilar och stilförändringar i konsten att organisera*, Lund: Studentlitteratur.
- Skoog, M. (2015) Styrutmaningar i skolans mål och resultatuppföljning. I: Löwstedt, J. (red.) *Skolledning. Scener från den organisatoriska vardagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Smets, M., Jarzabkowski, P., Burke, G. T., & Spee, P. (2015) Reinsurance trading in Lloyd's of London: Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of Management Journal*, 58(3), 932–970.
- SOU 2016:2 *Effektiv vård*, Stockholm: Socialdepartementet.
- Stenlås, N. (2009) *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.
- Styhre, A. (2013) *Professionals making judgments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sveningsson, S., Alvehus, J. och Alvesson, M. (2012) Managerial leadership: Identities, processes, and interactions. I: Tengblad S (red.) *The work of managers*. Oxford: Oxford University Press.
- Svensson, L.G. (1998) *Professionalism och politisk decentralisering. En sociologisk studie av skolan och socialtjänsten i en kommunalsreform*, Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Tengblad, S. (2015) Ledarskap och medarbetarskap. I: Löwstedt, J. (red.) *Skolledning. Scener från den organiserade vardagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Tengblad, S. och Vie, O.E. (2012) Management in practice: Overview of classic studies in leadership. I: Tengblad, S. (red.) *The work of managers. Towards a practice theory of management*. Oxford: Oxford University Press.

- Tillberg, U. (2003) *Ledarskap och samarbete En jämförande fallstudie i tre skolor*, Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI)
- Tritter, J.Q., och McCallum, A. (2006) The snakes and ladder of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76, 156–168.
- von Schantz Lundgren, I. (2008) *Det är enklare i teorin... Om skolutveckling i praktiken. En fallstudie av ett skolutvecklingsprojekt i en gymnasieskola*, Växjö: Växjö University Press, Acta Wexionensia Nr 139/2008.
- Waring, J. och Bishop, S. (2010) Lean healthcare: Rhetoric, ritual and resistance, *Social Science and Medicine*, 71(7): 1332–1340.
- Weick, K.E. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21: 1–19.
- Wermke, W. (2013) *Development and autonomy: Conceptualising teachers' continuing professional development in different national contexts*. Stockholm: Stockholm University, Doctoral theses of the Department of education 16.
- Wilensky, H. (1964) The professionalization of everyone, *American Journal of Sociology*, 70(2): 137–59.
- Winroth, K. (1999) *När management kom till advokatbyrå*, Göteborg: BAS.
- Witman, Y., Smid, G., Meurs, P. och Willems, D. (2011) Doctor in the lead: balancing between two worlds, *Organization*, 18(4): 477–495.
- Österlind, M-L., Denicolo, P. och Johansson, C-R. (2007) Head teachers caught in the middle or top of things? I: Aili, C., Nilsson, L-E., Svensson, L.G., m.fl. (red.) *In Tension Between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*. Lund: Nordic Academic Press.

Debatt pågår!

STYRNING OCH PROFESSIONELLT INFLYTANDE I OFFENTLIGA ORGANISATIONER

SKL tillsatte 2015 Programberedningen för styrning av offentlig verksamhet som fick i uppdrag att under ca två år utforska negativa och positiva effekter av dagens styrning och diskutera vad som blir viktigt i framtiden och de nya inslagen i styrningen av offentligt finansierad verksamhet. Professionens handlingsutrymme har varit ett av fyra fokusområden.

ISBN 978-91-7585-563-9

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

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



Sveriges
Kommuner
och Landsting