

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
VT 2015
Handledare: Stina Melander

Att införa New Public Management i en socialförvaltning

En kritisk diskursanalys om hur en marknadsorientering implementeras inom en
socialförvaltning

Författare: Sandra Behdjou och Lovisa Måsbäck

Abstract

New Public Management kan ses som ett sätt att styra offentlig verksamhet utifrån en marknadsorientering som syftar till ökad effektivitet, produktivitet och kostnadseffektivitet. I uppsatsen undersöks huruvida det finns en NPM-diskurs inom Lunds socialförvaltning. Har en sådan diskurs i så fall skapat en diskursförskjutning gällande synen på människor i behov av stöd från förvaltningen?

Genom en kritisk diskursanalys där vi har analyserat årsredovisningar från tre decennier har vi kommit fram till att en NPM-diskurs har införts i förvaltningen med start från 1995. NPM har gradvis fått en position som en övergripande diskurs som genomsyrar förvaltningen och påverkar andra diskurser. Detta har påverkat synen på människor i behov av stöd främst genom införandet av begreppet brukare. En diskurs kring människor som har flytt syns konstant genom vår analys och är alltså inte kopplad till NPM i samma utsträckning.

Nyckelbegrepp: NPM, socialförvaltningen, diskurs, kritisk diskursanalys, brukare

Ord: 10 374

1. Inledning	5
2. Syfte och frågeställning	6
3. Teori	6
3.1. New Public Management	6
3.2. Svensk välfärd - förändringar över tid	7
3.3. Lundquists offentliga etos	8
3.4. Medborgare och konsumenter	9
3.5. Människor i behov av stöd - kunder eller inte?	10
4. Bakgrund	11
4.1. Socialförvaltningen i Lunds uppdrag	11
4.2. Implementering av New Public Management i Lund	11
5. Diskursanalytisk teori och metod	12
5.1. Kritisk diskursanalys	13
5.2. Varför kritisk diskursanalys som metod?	15
5.3. Situerad kunskap	15
6. Material	16
6.1. Motivering av val av fall och material	16
6.2. Bearbetning av material	17
7. Resultat av den kritiska diskursanalysen	17
7.1. Årsredovisning 1985	18
7.1.1. Kostnadsdiskurs	18
7.1.2. Diskurs kring människor som har flytt	18
7.1.3. Barndiskurs	19
7.1.4. Avslutande reflektion	20
7.2. Årsredovisning 1995	20
7.2.1. NPM-diskurs	20
7.2.2. Diskurser kring människor i behov av stöd	21
7.2.3. Avslutande reflektion	21
7.3. Årsredovisning 2005	22
7.3.1. Diskurser kring människor i behov av stöd	22
7.3.2. NPM-diskurs	23
7.3.3. NPM och demokrativärden sammanflätas	23

7.3.4. Avslutande reflektion	24
7.4. Årsanalys 2014	24
7.4.1. Tydligare sammanflätning av NPM- och demokratidiskurs – med undantag	24
7.4.2. Diskurser kring människor i behov av stöd	25
7.4.3. Brukardiskurs och brukarinflytande	27
7.4.4. Avslutande reflektion	27
8. Sammanfattning och avslutande analys	27
9. Litteratur	33
9.1. Primärkällor	33
9.2. Sekundärkällor	33

1. Inledning

“De senaste decenniernas styrning, som inspirerats av det som brukar kallas New Public Management, har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats. Denna utveckling vill regeringen vända. Målet är att välfärdsprofessionernas kunnande och yrkesetik ska bli mer vägledande.” Så säger civilminister Ardalan Shekarabi på regeringens hemsida (Regeringen, 2015). Även vi uppmärksammar i vår uppsats New Public Managements (NPM:s) infart i den offentliga sektorn men vi har valt att se frågan från en annan synvinkel.

Harald Gegner, utvecklingssekreterare på Lunds socialförvaltning, menar att Lunds kommunledning har anammat NPM-tankarna och sprider dem till de olika förvaltningarna. “Sedan tror jag inte att det finns en medveten strategi, att det är ett medvetet val som ledningen har gjort att vi ska använda NPM. Jag tror mer att ledningen blir influerad och påverkad av andra chefer och förvaltningar i den offentliga sektorn att få in NPM i vår organisation”, säger Gegner (2015). NPM har fått en del kritik de senaste åren, främst när det gäller organisationer som arbetar med människor, som exempelvis socialförvaltningen, menar Gegner. Han undrar vad det är som ska styra: ”Är det New Public Management-värden, eller är det våra brukares behov? Är man medveten om varför man arbetar utifrån NPM, varför gör man detta? Blir det bättre för våra brukare?” (2015).

Vi kommer med vår uppsats att undersöka om det finns en NPM-diskurs inom Lunds socialförvaltning. Om vi ser att den finns, kommer vi dessutom att undersöka om, och i så fall hur, en sådan diskurs påverkar diskursen kring människor i behov av stöd från socialförvaltningen. Vilka typer av målsättningar utesluts och inkluderas i en NPM-diskurs? Hur beskrivs människorna som behöver stöd och hur beskrivs deras behov? Undersökningen genomförs genom att granska årsredovisningar från Lunds kommuns socialförvaltning från en tidsperiod på tre decennier. För att nå våra resultat använder vi oss av en kritisk diskursanalys.

Vi väljer att fokusera på socialförvaltningen för att vi ser socialförvaltningens uppdrag som särskilt viktigt för medborgarna, då förvaltningen finns till för att stötta exempelvis personer som har behov av försörjningsstöd (Socialförvaltningen i Lund 2015).

Vår förhoppning är att vår uppsats kan bidra med insikter kring NPM:s påverkan inom offentlig förvaltningen samt på den uppfattning som finns kring medborgare i behov av stöd från socialförvaltningen. Vi hoppas att resultaten kan öppna upp för vidare forskning.

2. Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida en New Public Management-diskurs finns inom socialförvaltningen i Lund samt om den i så fall har påverkat diskursen inom socialförvaltningen angående människor i behov av stöd från förvaltningen.

Frågeställningarna är: Finns det en New Public Management-diskurs inom socialförvaltningen i Lund? Har en sådan diskurs i så fall skapat en diskursförskjutning hos Lunds socialförvaltning gällande synen på människor i behov av stöd från förvaltningen? Hur ser den nuvarande diskursen ut i så fall?

3. Teori

3.1. New Public Management

New Public Management (NPM) är enligt Diefenbach en samling idéer om hur organisationer i offentlig sektor ska organiseras, styras och fungera (2009, s. 893). Målet med NPM är enligt Svanborg-Sjövall att göra den offentliga sektorn mer effektiv genom marknadsorienterad styrning och metoder som decentralisering och konkurrensutsättning (2014, s. 181). Fokus ska ligga på prestation, kostnad, effektivitet och utvärdering (Diefenbach 2009, s. 893). Syftet med NPM är att ändra orienteringen hos offentlig sektor, för att på så sätt ändra hur den fungerar. De strategiska målen är att skapa en marknadsorientering och en aktieägarorientering (ibid., s. 894), samt ett större fokus på kunder och därmed skapa en kundorienterad kultur (Wynen - Verhoest 2015, s. 357). Inom organisationerna ska ökad effektivitet, produktivitet och kostnadseffektivitet prioriteras. Kostnadseffektivitet uppnås genom att minska kostnaderna med metoder som avreglering, privatisering och nedskärning (Diefenbach 2009, s. 894-895).

Organisationen ska koncentrera sig på processer och använda standardisering och formalisering av arbetet (Diefenbach 2009, s. 897). NPM har ett starkt fokus på styrning (management). De som styr får väldigt stor påverkan på organisationen. Kompetenser som värderas högst är sådant som är relaterat till ledarskap och styrning. Rekrytering av ledare sker baserat på ledarskapskompetenser, vilket kan resultera i att professionella kunskaper inom fältet saknas hos exempelvis chefer (2009, s. 902-903).

Diefenbach menar att NPM för in nya värden i det offentliga som gör att andra värden ignoreras, eller i värsta fall skadas:

“While creating new value along the lines of abstract quantification and monetarization at the same time, it ignores, reduces, damages or even destroys many other values; the traditional public service ethos and its commitment to impartiality, social equality, integrity, equity and communitarian values, a care for the qualitative dimensions and the uniqueness of each individual and individual case, the socio-philosophical ideas of citizenship, representation, neutrality, welfare and social justice.“

(Brookfield, Haque, Hoggett & Kirkpatrick m.fl. refererade i Diefenbach 2009, s. 895)

Vi menar att vi skulle kunna se NPM på flera nivåer i socialförvaltningen: som ett sätt att arbeta praktiskt inom verksamheten (exempelvis genom nedskärningar och standardisering), ett sätt att se på det offentliga (som möjligt att marknadsanpassa och driva som ett företag) samt ett sätt att se på människor (exempelvis som kunder). Vi kommer att utifrån Diefenbach, Wynen och Verhoest samt Svanborg-Sjövall bedöma huruvida vi kan se NPM-diskurser inom dessa tre nivåer.

3.2. Svensk välfärd - förändringar över tid

Vi ska här beskriva de dominerande förändringar inom det offentliga som har påverkat synen på välfärd. Enligt Sjöblom går det att urskilja tre stora förändringar i välfärdspolitiken i Sverige. Den första inföll på 1950-talet. Då kombinerade Socialdemokraterna idealen jämlikhet och effektivitet i en politik som gick ut på att effektivare produktion av välfärd skulle bidra till demokratisk utveckling (2011, s. 202). Folkhemmets välfärdsprogram byggdes upp under industrins guldålder och det fanns enligt Sundberg och Sjöblom en tanke om att förvaltningens utformning skulle efterlikna industriernas rationalitet (2011, s. 48). Den andra förändringen kom kring 1960 och 1970-talen. Samförståndet mellan tillväxt och välfärd som hade funnits började ifrågasättas, då socialdemokratin inte hade lyckats utplåna fattigdomen med denna modell. Nu började tillväxtmål ställas mot välfärds mål och effektivitetsideal fick allt större plats (Sjöblom 2011, s. 202-203). Den tredje förändringen kom i början på 1980-talet. Sjöblom menar att politiken försköts i en nyliberal riktning (2011, s. 203), vilket öppnade för att NPM-idéer fick genomslag i synen på hur offentlig sektor skulle styras (ibid., s. 197). Enligt Harvey har nyliberalismen blivit en hegemonisk diskurs som påverkar hur vi förstår världen. I praktiken innebär den avreglering, privatisering samt minskad statlig inblandning i välfärden (refererad i Clarke m.fl. 2009, s. 15). Socialdemokraterna blev mer marknadsvänliga på 1980-talet, vilket innebar en brytning med tidigare rådande folkhemsideal om jämlikhet. Detta kom

att genomsyra den nya välfärdspolitiken. Sjöblom beskriver hur ”jämlighetsprojektet välfärdsstaten” på så sätt sågs som avklarat (2011, s. 197).

Debatten om kommunalt självstyre pågick under 1980 och -90-talen och kretsade enligt Sundberg och Sjöholm kring kvalitet, effektivitet, tillgänglighet och makten över kommunens förvaltning. Borgerliga partier förordade valfrihet, individualisering, konkurrensutsättning medan Socialdemokraterna använde demokratiargument för att argumentera för själv- och brukarförvaltning, i syfte att motverka kommersialiseringen av sociala tjänster. På 1980-talets mitt fanns stark kritik mot effektivitetsbrister inom det offentliga. Decentralisering skulle genomföras, för att effektivisera snarare än demokratisera (2011, s. 56).

I början av 2000-talet fick Sverige bättre ekonomi men detta ansågs inte återspeglas i välfärdsservicens kvalitet. Det började ses som att både effektiviteten skulle öka och demokratin stärkas med mindre offentlig inblandning. Medborgares bedömning av politikens utflöde blev allt viktigare (Sundberg - Sjöholm 2011, s. 57-58). Utifrån Clarke m.fl. kan detta ses som ett exempel på att offentlig förvaltning anammar synen att valfrihet ska styra hur offentlig service ska utformas. Medborgarna ses enligt detta som konsumenter av välfärdsservice (2009, s. 1).

Då vi analyserar förändringar inom socialförvaltningen över tid, med utgångspunkt i 1980-talet, är det relevant att relatera vår textanalys till hur Sundberg och Sjöblom, Harvey och Clarke med flera, beskriver hur synen på den offentliga välfärden har förändrats. Vi kommer i vår diskursanalys relatera våra tolkningar av materialet till denna historiska bakgrund. Det ger oss en bild av kontexten som vi bär med oss under vår analys. Vi vill även se huruvida den här bilden stämmer överens eller skiljer sig åt från de eventuella förändringar vi finner i materialet.

3.3. Lundquists offentliga etos

Lundquist menar att det offentliga etoset bör styras av både demokrati- och ekonomivärden. Demokrativärdena betyder att det offentliga ska se till så att *politisk demokrati, rättsäkerhet* och *offentlig etik* råder (Lundquist 1998, s. 62-63). Den offentliga etiken delas in i: allmänetik, som är etiska regler för processer och åtgärder, rolletik, som är regler för roller inom förvaltningen, relationsetik handlar om regler för tjänstemäns relationer till andra aktörer som politiker eller brukare, samt sakområdesetik, som är regler för förvaltningsområdet (Lundquist

1998, s. 93-94). Ekonomivärdena består av *funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet* (Lundquist 1998, s. 64).

Vi kommer att använda oss av Lundquists definition av demokrativärden och ekonomivärden för att se exempel på sådana i textmaterialet. Lundquists ekonomivärden sammanfaller till viss del men inte helt med definitionerna av NPM.

3.4. Medborgare och konsumenter

Medborgare och konsumenter förknippas med olika tankepaket enligt Clarke med flera. Medborgaren förknippas med begrepp som rättvisa, frihet, jämlikhet och solidaritet. Horisontella, egalitära principer ska styra samtidigt som det finns vertikala relationer mellan medborgare och stat, där båda har ansvar att uppfylla gentemot den andra. Medborgaren ger staten makt och legitimitet, staten säkerställer att medborgaren har de livsvillkor den behöver. Konsumenten å andra sidan befinner sig i ett ekonomiskt sammanhang, där utbyte av varor och tjänster sker på en marknad. Individen är i detta tankepaket fri att välja och har kapaciteten att ta beslut om sina livsvillkor. Rättvisa i detta tankesätt består i att alla har samma möjligheter att välja vad de konsumerar (2009, s. 1-2). Medborgarskapets substans, som bygger på principen om rättigheter, har därmed blivit fokus för en konflikt som syftar till att antingen förstora eller förminska de delar av livet som ses som sociala eller politiska, till förmån för de ekonomiska delarna av livet där medborgaren transformeras till konsument (ibid., s. 4).

Medborgaren ett större handlingsutrymme gentemot det offentliga än konsumenten. Den är en medveten och politiskt aktiv samhällsdeltagare som är intresserad av välfärdens helhet (Gabriel refererad i Diefenbach 2009, s. 896). Kraven som ställs på offentlig sektor av medborgaren är större och baseras på filosofiska värderingar, medan kunden endast kräver service i relation till sina egna behov. Kunden har bara sin individuella position och utbud-efterfrågan-principer att luta sig mot (Diefenbach 2009, s. 896). Att vara konsument och "spenderera sina egna pengar" kan ses som en grundläggande frihet. Hilton menar att synen på medborgaren som konsument i den bemärkelsen är ytterst begränsande då tillgången till resurser är ojämnt fördelad (Hilton refererad i Clarke m.fl. 2009, s. 6).

För den här uppsatsen är en frågeställning huruvida vi kan se att det har skett en diskursförskjutning i fråga om människor i behov av stöd. Vi vill titta på om transformationen från medborgare till konsument gör sig gällande även i socialförvaltningens beskrivning av sin

målgrupp. Detta menar vi att vi skulle kunna se i socialförvaltningens årsredovisningar i form av hur människor beskrivs, benämns samt hur deras behov och rättigheter formuleras. Clarke med flera menar att medborgaren hör samman med staten, det offentliga, det politiska, kollektivism, av-varufiering och rättigheter. Konsumenten hör till marknaden, det privata, det ekonomiska, individualism, varufiering och utbyte (Clarke m.fl. 2009, s. 3). Utifrån dessa definitioner kommer vi att identifiera medborgar- respektive konsumentvärden. Vi kommer även kombinera dessa medborgarvärden med Lundquists demokrativärden då dessa kompletterar varandra.

3.5. Människor i behov av stöd - kunder eller inte?

I frågeställningen ställer vi frågan huruvida en diskursförskjutning har skett inom Lunds socialförvaltning gällande synen på människor i behov av stöd. *Människor i behov av stöd* väljer vi att definiera utifrån Lunds socialförvaltnings beskrivning: "barn/ungdomar och deras föräldrar, vuxna med missbruksproblematik eller psykiska funktionsnedsättningar, personer i behov av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsåtgärder/rehabilitering samt flyktingar" (Socialförvaltningen i Lund, 2015). Termen brukare har enligt Dahlberg och Vedung använts sedan 1980-talet i offentlig förvaltning för att benämna de som vi beskriver som människor i behov av stöd (2001, s. 20). Vi ska här diskutera vad det har för betydelse.

Begreppet ges av Dahlberg och Vedung fyra betydelser. I den första betydelsen är brukare en *mottagare av offentlig service och kontroll*. Det kan betyda att personen får någon form av tjänst, men även att den utsätts för regleringar eller kontroll. I den andra betydelsen är brukaren endast *mottagare av en offentlig service eller vara*. Detta är exempelvis personer som får någon form av vård eller omsorg av det offentliga. I den tredje betydelsen är brukare *en mottagare av en offentlig service eller vara, som inte går att se som en kund*. Betydelse fyra däremot betecknar brukaren som *en mottagare av en offentlig service eller vara som går att se som en kund*. Denna har möjligheten att använda strategin sorti, alltså att exempelvis välja bort en service (2001, s. 20-22).

Brukare och kund skiljer sig åt. Brukare kan idealtypiskt påverka den offentliga servicen genom att använda sin röst (Rothstein refererad i Dahlberg - Vedung 2001, s. 24). Detta ingår i den tredje definitionen av brukare. Idealtypen för kunden styr däremot servicen genom sorti, att byta aktör. Kunden kan välja mellan olika aktörer (Hirschman refererad i Dahlberg - Vedung 2001, s. 24).

Det är främst mellan den tredje och fjärde definitionen av brukare som vi kommer att röra oss. För den här uppsatsens syfte är det relevant att just diskutera vad det får för betydelse om brukaren ses som kund eller inte då detta får betydelse för synen på människans rättigheter. Vi kommer att diskutera hur brukaren framställs i vårt material. Här som i avsnitt 3.4. kommer vi att använda oss av Clarke med fleras definitioner för att identifiera en medborgar- respektive konsumentdiskurs (2009, s. 3).

4. Bakgrund

4.1. Socialförvaltningen i Lunds uppdrag

Socialförvaltningen har som uppdrag att ge stöd till “medborgare som för kortare eller längre tid behöver socialtjänstens insatser”. Dessa medborgare definieras som “barn/ungdomar och deras föräldrar, vuxna med missbruksproblematik eller psykiska funktionsnedsättningar, personer i behov av försörjningsstöd eller arbetsmarknadsåtgärder/rehabilitering samt flyktingar” (Socialförvaltningen i Lund, 2015). Utöver detta har förvaltningen också ansvar för att utfärda serveringstillstånd och samordna förebyggande arbete mot missbruk (Socialförvaltningen i Lund, 2015). Socialförvaltningen i Lund har genomgått organisationsförändringar under de tre decennier vi studerar vilket gör att det mellan åren kan skilja sig åt vilka grupper som faller under socialförvaltningens uppdrag.

4.2. Implementering av New Public Management i Lund

New Public Management har införts i stort sett alla kommuner i Sverige (se bl.a. Lantto 2001, s. 29, Sjöholm i Sunberg m.fl., s. 197). Så även i Lund. Harald Gegner, utvecklingssekreterare på Lunds socialförvaltning säger: “Alla offentliga förvaltningar påverkas på något sätt av NPM. Så gör även socialförvaltningen i Lund. Sedan tror jag inte att det finns en medveten strategi, att det är ett medvetet val som ledningen har gjort att vi ska använda NPM. Jag tror mer att ledningen blir influerad och påverkad av andra chefer och förvaltningar i den offentliga sektorn att få in NPM i vår organisation”, (Gegner 2015). Gegner menar att den övergripande kommunledningen i Lund har anammat NPM-tankarna och sprider dem till förvaltningarna. “Kommunledningen har ett tydligare NPM-tänkande än vad exempelvis socialförvaltningen är. Det handlar om att visa på tydliga resultat, se medborgare som kunder av kommunens tjänster och att mäta nöjdhet med hjälp av kundundersökningar. Finns det en professionell yrkeskår

inom en förvaltning, till exempel socionomer i socialförvaltningen, påverkar detta i vilken utsträckning NPM får genomslag, säger Gegner (2015).

5. Diskursanalytisk teori och metod

Diskursanalys används som en metod för att belysa språkets påverkan på verkligheten. Genom att granska olika texter, symboler eller bilder med hjälp av de verktyg diskursanalysen erbjuder vill forskaren synliggöra de dolda maktstrukturerna som döljer sig bakom formuleringar som läsaren anser vara självklara (Börjesson – Palmblad 2010, s.9-10). Diskursanalysen kräver en del ställningstaganden av den som väljer att använda sig av metoden. Framför allt krävs det att du som forskare ställer dig bakom antagandet om språkets roll i skapandet av verkligheten. Språket inte bara formar hur vi kan berätta om vår omvärld utan det sätter även gränser för vad vi faktiskt kan föreställa oss. Diskursen begränsar vårt handlingsutrymme genom att sätta gränser för vad som faktiskt är möjligt att säga, men den kan även skapa nya sätt att uttrycka sig på genom diskursförskjutningar. Dessa förskjutningar sker på både gott och ont (Jørgensen - Phillips 2000, s.12).

Förutom denna övergripande ståndpunkt följer andra underrubriker av attityder kring världen, språket och verkligheten. Dessa bygger på ett socialkonstruktionistiskt förhållningssätt (ibid., s.10). Diskursanalysen ställer sig alltså kritisk till att det skulle finnas en objektiv sanning eller kunskap om världen. Istället anses det att denna kunskap skapas och tolkas av individen (ibid., s.11). Genom att använda oss av diskursanalysen har vi som författare till uppsatsen ställt oss bakom den socialkonstruktionistiska verklighetssynen.

Språket är en grundläggande faktor till hur vi tolkar vår omvärld. Själva begreppet diskurs definieras ofta som *ett bestämt sätt att tala om och förstå världen* (Börjesson – Palmblad 2010, s. 13).. Definitionen leder till följdfrågor angående om verkligen diskursen ser likadan ut överallt eller över tid? Sker diskursförskjutningar där diskursen ändras så att nya sätt att skriva eller tala blir accepterat? Dessa frågor kan besvaras med hjälp av diskursanalysen som metod (ibid., s. 13).

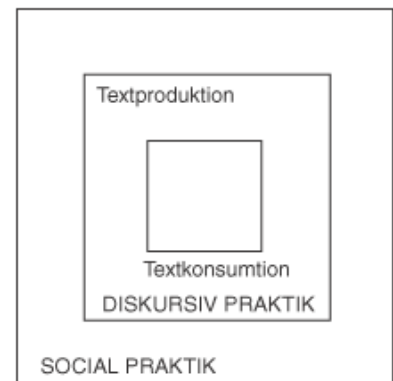
Foucault syn på makt kan användas för att förstå produktionen av en diskurs. Han menar att makt måste ses inte bara som förbud eller andra sätt att hindra, utan också som något som genomsyrar samhället. Makt skapar även sådant som njutning och kunskap. Vi känner njutning inför saker som makten säger åt oss att känna njutning inför och anser saker vara kunskap

utifrån samma premiss. Makten producerar en diskurs. Makt måste alltså förstås som ett produktivt nätverk, en del av hela den sociala kroppen (Foucault 1980, s. 119). Han menar också att sanning och makt hänger ihop. Sanningen är inte frånkopplad makten, den innehåller makt och är en skapelse av den här världen. Varje samhälle har enligt Foucault sina egna regimer av sanningar; diskurser som det samhället accepterar och återskapar som sanningar (ibid., s.131). Han menar att diskurser kan transformeras gradvis, och samhället kan på så sätt bryta med det som setts som sant. Det som tidigare inte varit möjligt att formulera blir på så sätt till en ny regim (ibid., s. 112).

5.1. Kritisk Diskursanalys

Det finns flera grenar inom diskursanalysen men vi har valt att använda oss av den kritiska diskursanalysen med utgångspunkt i Norman Faircloughs teorier. Den kritiska diskursanalysen skiljer sig från de andra diskursanalytiska grenarna genom att ta ett tydligt politiskt ställningstagande. Genom användandet av den kritiska diskursanalysen tar forskaren sida med de undertryckta grupperna. Tanken är att analysen i sig ska visa på de maktförhållanden som gömmer sig i samhället och som speglas i språket medan resultatet av undersökningen ska användas i kampen till att aktivt förändra samhället och jämna ut maktbalansen (Jørgensen - Phillips 2000, s.70). Utöver att endast beskriva språket och dess användning vill den kritiska diskursanalysen applicera språket i en samhällelig kontext (Gee 2011, s.9). Detta görs för att det inte anses tillräckligt att lämna analysen vid stadiet av att endast analysera språkets användning i en social situation. Istället anses det intressanta ligga i den politiska och sociala aspekten kring språket och vad det är som får oss att kommunicera på det sättet vi gör (ibid., s.69) Faircloughs kritiska diskursanalys bygger på det centrala antagandet att en diskurs är en del av en social praktik som både är *konstituerande* men även *konstituerad*. Språket som används är alltså inte bara skapande och påverkande för mottagaren, utan det är även påverkat. Och eftersom att diskursen är en social praktik (enligt Fairclough) betyder det att diskursen står i ett ständigt dialektiskt förhållande med diverse sociala dimensioner. På så sätt går ingen i den språkliga kedjan fri eller opåverkad från diskursen, den flyter igenom alla lager (Jørgensen - Phillips 2000, s.71).

Vi kommer i vår analys använda oss av Faircloughs tredimensionella modell (1992 s. 73) (se bild). Modellen är en slags mall för att analysera en diskurs. Enligt modellen består diskursen av tre dimensioner: *Texten*, alltså tal, skrift, bild eller en blandning av dessa, *diskursiv praktik* vilket är produktionen och konsumtionen av texter, samt en *social praktik* som innebär analyser kring huruvida den diskursiva praktiken reproducerar eller omstrukturerar den rådande diskursen samt vad detta får för konsekvenser för den bredare sociala praktiken (Jørgensen - Phillips 2000, s. 74-75).



När du analyserar den första dimensionen *texten* använder du dig av olika redskap för att urskilja vad du vill underbygga sin analys på. Vi kommer att använda oss av redskapen transitivitet och modalitet. Genom dessa grammatiska redskap analyseras processen då händelser anknyts eller inte anknyts till ett specifikt objekt eller subjekt. Vem som framställs positivt eller negativt och vilka val som textförfattaren gör i framställningen av texten. Detta görs för att kartlägga de olika konsekvenserna som olika framställningar ger (transitivitet). Samt på vilket sätt som textförfattaren kopplar samman sig själv med satsen (modalitet) (Fairclough 2002, s. 235-236).

Nästa dimension är den *diskursiva praktiken*. I den här dimensionen kommer vi att se på hur texten är producerad och konsumerad. Detta gör dels genom en intertextuell kedja då vi analyserar textens utveckling över tid. Intertextualitet handlar om att texter bygger på varandra. Detta går inte att undgå eftersom att textförfattaren är påverkad av andra texter och begrepp (Jørgensen - Phillips 2000 s.77). Utöver den påverkan som en text har intertextuellt av tidigare texter menar Fairclough att intertextuelitet också kan ses som en komplicerad relation som texten har med de konventioner som tillsammans bildar en diskurs kring texten (Fairclough 2002, s. 103) I vårt fall blir intertextualiteten tydligt då vi analyserar samma typ av text och alltså kan se hur de förändras eller stagnerar över tid. Utöver den intertextuella analysen kommer vi även se på texterna från en interdiskursiv sida. Det perspektivet belyser mer mottagarens sida och ser på de olika diskurser som finns i texten, hur dessa är sammanlänkade och sedan i förlängningen hur dessa diskurser uppfattas (Jørgensen - Phillips 2000, s.77, 132).

Den yttersta dimensionen, *social praktik* är speciell för den kritiska diskursanalysen. Det är i den dimensionen som analysen sätts i förhållande till dess sociala kontext och därigenom blir samhällsnyttig och politisk (Jørgensen - Phillips 2000, s.90). Det är genom att analysera den

diskursiva praktiken utifrån den sociala praktiken som vi kan tolka varför diskurserna ser ut som de gör (Fairclough 2002, s.237). Lika viktigt som att kartlägga de rådande diskurserna är det att kartlägga de delvis icke-diskursiva sociala och kulturella relationerna (Jørgensen - Phillips 2000s. 90). För att kunna få fram resultat av analysen krävs det andra teorier än de diskursiva. Vi kommer att använda de teorier som har nämnts i avsnitt 3.

5.2. Varför kritisk diskursanalys som metod?

Vi väljer att använda oss av kritisk diskursanalys då den inte bara har som mål att beskriva hur språket fungerar utan även beskriver, samt ingriper i, sociala och politiska områden, problem och konflikter. Analysen appliceras på världen. Gee anser att diskursanalys måste vara kritisk, eftersom allt språk är politiskt i sig (s. 9). Språk får sin betydelse genom att förhålla sig till det "spel" eller de praktiker som återfinns i ett sammanhang. Faircloughs kritiska diskursanalys lämpar sig särskilt bra till att studera förändring och diskursförskjutningar (Jørgensen - Phillips 2000, s.132), vilket gör den passande för vår frågeställning då vi just letar efter förändringar i Lunds socialförvaltning över tid.

Den kritiska diskursanalysen är även passande för att analysera de språkliga förskjutningar vi vill titta på. Vi håller med Gee om att språket bär på mening och är politiskt. Faircloughs kritiska diskursanalys beskriver en tvärvetenskaplig ansats att använda både en textmässig- och en social analys. Lunds socialförvaltnings beskrivning av mål och verksamhet är en del av en helhet, och påverkas av förändringar i det sociala och politiska samhället. Såsom analysen av den sociala praktiken ska göras, genom en analys av de nät av diskurser texten ingår i, och med hjälp av statsvetenskaplig forskning om välfärdssamhället kan vi analysera denna förändring (Jørgensen - Phillips, s. 90).

5.3. Situerad kunskap

Haraway skriver om situerad kunskap som ett sätt att utifrån det partikulära, lokala, få kunskap om kopplingar och större sammanhang. "Situated knowledges are about communities, not about isolated individuals. The only way to find a larger vision is to be somewhere in particular" (1988, s. 590). Vi ser vårt kunskapsanspråk som specifikt omfattande de fyra årsanalyserna från Lunds socialförvaltning. De utgör vår lokala, situerade, kunskap. Utifrån Haraway anser vi oss med utgångspunkt i diskurserna vi finner i materialet kunna säga något

om en större diskurs inom offentlig förvaltning generellt och socialtjänsten specifikt. Därmed sätter vi den lokala kunskapen i ett större sammanhang, där vi kan säga något om hur NPM:s påverkan på socialförvaltningen ser ut och hur det eventuellt påverkar synen på människor i behov av stöd. Då tidigare forskning säger att NPM har påverkat de flesta offentliga förvaltningar (avsnitt 4.2.), är det även möjligt att tänka sig att de diskurser vi finner här kan återfinnas inom andra förvaltningar.

Tanken om situerad kunskap ser vi som särskilt passande inom metoden kritisk diskursanalys då vi genom att analysera dimensionen *social praktik* sätter den lokala kunskapen i relation till den bredare kontexten (avsnitt 5.1.).

6. Material

Diskursanalysen ska vi göra på ett textmaterial. Vi gör en fallstudie av socialförvaltningen i Lund. Material från förvaltningen analyseras över tid. Vi tittar på årsredovisningar/årsanalyser från 1985 och vart tionde år fram till 2005 och sedan det senaste färdigställda dokumentet, 2014. Det blir dokument från 1985, 1995, 2005 och 2014. De tre första dokumenten har namnet årsredovisning och den fjärde årsanalys. Även format och rubriker ändras över tid. Men dokumenten utgör alla en berättelse och utvärdering av året som gått inom förvaltningen. Vi analyserar denna typ av text för att hitta rådande diskurser kring förvaltningens uppdrag och verksamhet.

6.1. Motivering av val av fall och material

Vi har sett hur NPM har införts i offentlig förvaltning (Regeringen 2015, Svanborg-Sjövall 2014 s. 185) och har blivit intresserade av de konsekvenser detta medför. Vi vill undersöka konsekvenserna i socialförvaltningen då vi anser den vara en del av den offentliga förvaltningen som tillhandahåller särskilt viktiga välfärdsfunktioner, såsom att “förbättra barns och ungdomars uppväxtförhållanden”, tillhandahålla försörjningsstöd samt ge stöd “till personer som flytt hit” (Socialförvaltningen i Lund, 2014). Vi valde Lund som analysobjekt för vår uppsats på grund av kommunens förutsättningar, som rik kommun med högt skattetryck (Statistiska centralbyrån 2014). Kommunen skriver: “*Lund är en attraktiv och självklar arena. Här möts idéer, näringsliv och kultur för att berika varandra. Lund är ett ledande internationellt centrum för forskning, utbildning och företagande [...] I Lund finns naturliga*

mötesplatser för en levande dialog med delaktighet och påverkan. Servicen är av god kvalitet, lättillgänglig och flexibel för att passa skiftande behov.” (Vision 2025, Lunds kommun 2015). Vi menar att citatet är säljande, med ord som attraktiv, berika, ledande, service. Samtidigt reflekterar det ett värnande om demokratiska värden, med formuleringar som levande dialog, delaktighet, påverkan, kvalitet, och flexibel. Lunds socialförvaltning har inte officiellt infört NPM, men enligt utvecklingssekreteraren Harald Gegner finns det ett NPM-tänkande (Gegner 2015). Vi är intresserade av NPM:s eventuella påverkan där det officiellt inte har införts.

Vad gäller Lunds socialförvaltnings uppdrag, har vi valt att fokusera på den del av uppdraget som behandlar stöd till medborgare. Valen av årtal gjordes för att se förändring över lång tid, från 1985 till 2014. Vi gör nedslag vart tionde år i materialet utifrån bedömningen att det skulle ge det rimligaste omfånget av empiriskt material.

6.2. Bearbetning av material

I bearbetningen av årsredovisningarna/årsanalysen utgår vi ifrån kritisk diskursanalys och Faircloughs tredimensionella modell. I varje analysenhet analyserar vi texten utefter dimensionerna text, diskursiv praktik och social praktik och undersöker modalitet, transitivitet, produktion och konsumtion av texten, intertextualitet samt interdiskursivitet. I en första genomläsning stryker vi under ord och meningar samt markerar vilken dimension de analyseras utifrån. Här görs en första analys. Sedan skriver vi för varje analysenhet rent våra anteckningar, utvecklar analysen och formulerar tolkningar. Utifrån de resultat vi kommer fram till skapas teman inom varje analysenhet för att skapa struktur och läsbarhet. Teman utgörs av de diskurser vi finner dominerande. En översiktlig läsning görs för att se vilka teman som återkommer och vilka som skiljer sig åt mellan analysenheterna. Utifrån detta görs en övergripande analys där vi urskiljer vilka diskurser som försvinner och tillkommer och vilka eventuella diskursförskjutningar som äger rum över tid. Slutligen görs en djupare analys utifrån dimensionen social praktik. Med bakgrund i metoden består resultatdelen av vår kritiska diskursanalys. Vi tolkar materialet utifrån de teorier som presenterats.

7. Resultat av den kritiska diskursanalysen

Textmaterialet består av fyra analysenheter, tre årsredovisningar och en årsanalys, från Lunds socialförvaltning. De skiljer sig delvis åt i utseende, språkbruk, innehåll och rubriker, men har

alla som syfte att beskriva och utvärdera året som gått. Vi kommer att gå igenom dem år för år, med början 1985 och slut 2014, utifrån teman som vi finner. Temana utgörs av diskurser som är återkommande, respektive skiljer sig åt. Den kritiska diskursanalysen kommer att löpa genom hela redovisningen av materialet, då analysen är själva resultatet.

I vår analys använder vi oss av sammanfattningar, inledningar skrivna av ordföranden för kommunstyrelsen respektive nämnd samt de delar som beskriver verksamhet som handlar om stöd till medborgare (se avsnitt 4.1 och 6.1). Eftersom det är textmaterial vi vill tolka och vi ser det som svårt att se diskurser i rena ekonomiska termer, har vi inte tagit med budgeten i analysen och inte heller den textmässiga ekonomiska redovisningen.

7.1. Årsredovisning 1985

Överlag är 1985:s årsredovisning svårtolkad, språket är torrt och beskrivningarna är kvantitativa. Det läggs mycket fokus på detaljer i verksamheten, såsom antalet daghem som har startats (s. 83) och vilka avtal som har slutits (s. 82).

7.1.1. Kostnadsdiskurs

Vi menar att det går att se en betoning på ekonomi och vad verksamheten kostar. Detta går framförallt att se i en diskurs kring människor som har flytt. Diskursen kring den gruppen bedömer vi som så framträdande att vi behandlar det som ett eget tema. Kostnadsdiskursen är synlig generellt i materialet. Ekonomiska tabeller och rubriker utgör en dominerande del av redovisningen. Även vad gäller psykiatrin betonas socialtjänstens kostnader som “svåra att överblicka” (s. 85).

7.1.2. Diskurs kring människor som har flytt

En diskurs som vi ser som återkommande handlar om människor som har flytt kopplat till ansvar och ekonomi. Förvaltningen skriver: “Lunds kommun ingick avtal [...] om att ta emot totalt 150 flyktingar” (s. 30). Här betonas antal och ansvarstagande baserat på ett avtal. Vidare kan vi läsa: “Flyktingar från Polen, Ungern, Latinamerika och Iran skulle prioriteras med hänsyn till i kommunen befintliga tvåspråkiga resurspersoner” (s. 30). Vi menar att transitiviteten kan tolkas i formuleringarna. Kommunen har agens och är subjekt, vilket visar på ett ansvarstagande, men “flyktingarna” blir objekt. Fokus läggs på att verksamheten ska bedrivas smidigt då vissa grupper prioriteras utifrån språk med hänsyn till kommunens språkresurser.

Gällande barnomsorg rapporteras som budgetavvikelse att:

“Antalet barn som är berättigade till hemspråk har ökat. Möjligheten att samordna hemspråksundervisningen begränsas då det visat sig svårt att samla barn med samma hemspråk på samma förskola. Närheten till bostadsområdet, problem med resvägar och tidpunkt för placering har visat sig spela större roll för föräldrars val av förskola än möjlighet till samordnad hemspråksträning”. (s. 83)

Vi som textkonsumenter tolkar denna formulering som en prioritering av smidighet (att samordna undervisningen) medan rättighet till undervisningen inte nämns.

Vad gäller kostnader för socialbidrag kan vi läsa att:

“Socialbidragsskostnaderna har överskridit budgetutrymmet med 12 Mkr. Huvuddelen av dessa pengar *har använts* för att finansiera flyktingmottagandet. Den återstående kostnadsökningen *kan sannolikt* förklaras med försämrat sysselsättningsläge.” (s. 85, vår kursivering)

Det finns en skillnad i modaliteten i dessa uttalanden (se kursivering). Budgetavvikelsen beskrivs med hög säkerhet bero på flyktingmottagandet, och med lägre säkerhet bero på sysselsättningsläget.

Sammanfattningsvis menar vi att diskursen kring människor som flytt utgår ifrån ekonomiska värden (Lundquist 1998, s. 64) snarare än rättighetsprinciper (Clarke m.fl. 2009, s. 4), vilket vi menar går att utläsa både i betoningen på smidighet och budgetavvikelser. Något som kan förklara fokuset på människor som har flytt kan vara en lagändring från 1985, då ansvaret för flyktingmottagande övergår till kommunerna (s. 84). Utifrån dimensionen social praktik kan vi se detta som en icke-diskursiv faktor som kan påverka.

7.1.3. Barndiskurs

En viktig händelse inom barnomsorgen handlar om fritidshem. Här kan vi läsa att fler barn har “fått sitt omsorgsbehov löst via skolan” (s. 83). Rätten att få omsorg menar vi är en betoning på medborgarvärden (Clarke m.fl. 2009, s. 3). “Antalet barn som behöver eftermiddagsomsorg har ökat” och “socialförvaltningen har därför öppnat ett antal fritidshemsavdelningar” (s. 83). Formuleringen “har ökat” är densamma som i stycket om hemspråksundervisning, men gällande behovet av fritidshem presenterar kommunen en lösning, vilket de inte gjorde gällande rätt till hemspråksundervisning. Vad gäller diskursen om fritidshemsbehovet menar vi att den produceras med vilja att förklara samt ge insyn. Detta kopplar vi till medborgarvärden. Det går

att se en skillnad i hur förvaltningen beskriver kategorin barn respektive människor som har flytt, som båda är grupper av människor i behov av stöd från socialförvaltningen.

7.1.4. Avslutande reflektion

Det textuella och det diskursiva är delar av den sociala praktiken. I ett större socialt sammanhang finner vi att årsredovisningen från 1985 inte har kommit så långt i marknadsanpassningen jämfört med den bild som Sjöblom förmedlar av 1980-talet (2011, s. 197). Ekonomi betonas i form av en kostnadsdiskurs. Men de begrepp som skulle göra den ekonomiska diskursen till en NPM-diskurs saknas. Därför ser vi det ekonomiska här utifrån Lundquists definition. Betoning av kostnader är främst märkbart i synen på människor som har flytt, vilket delvis går att förklara utifrån det nyligen tillkomna ansvaret för gruppen. Medborgarvärden betonas vid beskrivningen av barn.

7.2. Årsredovisning 1995

1995:s årsredovisning ser annorlunda ut jämfört med 1985. Överlag är årsredovisningen från 1995 inte lika kostnadsfokuserad. I den löpande texten nämns sällan kostnader, men dessa framställs i tabellen "Kostnads- och verksamhetsutveckling" (s. 60). Årsredovisningen är mindre detaljrik och omfattar färre sidor. Nytt är ett inledande avsnitt skrivet av kommunstyrelsens ordförande som ger redovisningen ett mer personligt tilltal än föregående. Detta är ansvar inte socialförvaltningen för barn- och äldreomsorgen (s. 59).

7.2.1. NPM-diskurs

Vi har under årsredovisningen 1995 funnit exempel på en NPM-diskurs. Dessa redovisas utifrån fokus på *ledarskap, utvärdering* och *resultat, en kund- och marknadsorientering* samt en diskurs kring kombinationen av *folkhemsideal* och *NPM*.

I denna årsredovisning ser vi i jämförelse med 1985 ett nytt fokus på *ledaren* i och med det nya avsnittet signerat kommunstyrelsens ordförande (s. 5-6). NPM-diskursen är tydligast i detta avsnitt. Vi kan läsa om vilka förändringar som förordas av kommunledningen. Dessa handlar om att börja utvärdera arbetet i högre grad och lämna det traditionella fokuset på planering. Istället ska måluppfyllelse och resultat återkopplas till ledningen av de anställda. Detta arbete menar ordföranden ska leda till utveckling av mål och kvalitet (s. 5). Dessa begrepp kopplar vi till Diefenbachs definition av NPM med fokus på styrning, prestation och utvärdering (2009, s. 893, 902-903).

Ordföranden beskriver målsättningen för verksamheten som att “trygga ekonomin i kommunen i kombination med bibehållen välfärd” (s. 5). Detta menar vi kan ses som mål i linje med 1950-talets folkhemsideal där välfärd och jämlikhet sammanflätades med effektivitet (Sjöblom 2011, s. 202). Målen ska nås genom att “prioritera dessa verksamheter, effektivisera all verksamhet och rationalisera i administration och drift” (s. 5). Ordförande skriver också att “kommunens verksamhet ska effektiviseras och demokratiseras” (s. 5). Dessa lösningar och mål ser vi som NPM-baserade utifrån Svanborg-Sjövall (2014, s. 181).

7.2.2. Diskurser kring människor i behov av stöd

Vi har urskilt två diskurser kring människor i behov av stöd från socialförvaltningen. En om *människor som har flytt* och om *människor som benämns som funktionellt, språkligt, beteendemässigt eller psykiskt “störda”*.

Människor som har flytt nämns som grupp i projekten *Bosnier hjälper Bosnier*, som benämns som “ett viktigt komplement till socialtjänst och psykiatri”, och *Hiv/Aids projektet*, som syftar till att “minska spridningen av hiv och aids bland invandrare och flyktingar” (s. 58). Vi ser en skillnad i hur projekten är formulerade. Det förstnämnda betonar agens och att människor med liknande erfarenheter hjälper varandra, som en komplettering till kommunens insatser. Titeln på projektet betonar vart personerna kommer ifrån. Det andra formulerar en diskurs om invandrare som särskilt benägna att bära på hiv och aids.

En andra diskurs om människor i behov av stöd är den om människor med funktionell, språklig, beteendemässig eller psykisk funktionsvariation. Dessa grupper benämns som “störda” (s. 59). Förvaltningen pratar om ansvarsfördelning mellan kommun och landsting samt ny lagstiftning kring dessa människor utan att nämna demokrativärden. Människorna i fråga blir objekt som kommunen får ta ansvar för (s. 59).

7.2.3. Avslutande reflektion

NPM-begrepp är närvarande i 1995:s årsredovisning, framför allt i kommunstyrelsens ordförandes avsnitt. I socialförvaltningens avsnitt är de inte lika framträdande. Vi menar att det går att tolka detta som att diskursen kring NPM är starkare hos ledningen än vad den är i den praktiska verksamheten.

7.3. Årsredovisning 2005

Årsredovisningen från 2005 är längre än de två föregående redovisningarna som vi har analyserat. Tidigare har socialnämndens del i redovisningen bara omfattat några sidor, nu omfattar den 22 sidor.

7.3.1. Diskurser kring människor i behov av stöd

Vi ser olika sätt att prata om och benämna människor som socialförvaltningen möter. Vi kommer att beskriva tre diskurser: en *brukardiskurs*, en *åtgärdsdiskurs* samt en *barn- och ungdomsdiskurs*. Vi kommer även beskriva frånvaron av en diskurs som fanns i föregående årsredovisningar om *människor som har flytt*.

Vi kan i årsredovisningen urskilja ett nytt begrepp: *brukare*. Begreppet framkommer bland annat i citaten “gemensam referensram för förhållningssättet gentemot brukarna” (s. 5) samt “grund för bra förhållningssätt och bemötande av brukarna” (s. 2). Här behandlas tjänstemännens bemötande av människor i behov av stöd. Ordet “gentemot” i den första meningen positionerar de två grupperna emot varandra medan den andra meningen betonar ett demokratiskt förhållningssätt. Brukarna är objekt i båda meningarna.

Åtgärdsdiskursen framkommer i målen för 2005: “att sociala och psykosociala problem [...] skall åtgärdas i närmiljön” samt “arbete istället för bidrag” (s. 4). Åtgärdsdiskursen menar vi uttrycker en uppfattning att psykosociala problem ska och kan åtgärdas. Vad gäller “arbete istället för bidrag” utesluts bidragen helt genom att använda orden “istället för”. Detta uttrycker en diskurs kring bidragstagande som bekämpningsbart och arbete som alltid möjligt.

Vi kan se en diskurs kring *barn och ungdomar* där socialförvaltningen lägger fokus på medborgarvärden (Clarke m.fl. 2009, s. 3): “Arbetet har lett till att barnens delaktighet i utredningarna är större, barnet är synliggjort på ett bättre sätt än tidigare och kvalitén på barnsamtalen har höjts” (s. 6). Kring tonårsföräldrar skriver förvaltningen att “en utökning av föräldrautvecklingsprogram med tonårsföräldrar har skett i syfte att möta behoven” (s. 6). Diskursen om barn betonar medborgarvärden liknande 1985:s årsredovisning.

En intertextuell skillnad från 1985 och 1995 är att diskursen kring *människor som har flytt* inte finns här. I 2005:s årsredovisning nämns bara flyktingmottagande kort: “Den nya asyllagen kan innebära fler flyktingar till Lund. Gruppen kommer att vara märkt av att ha hållit sig gömd under en längre tid” (s. 9). Vi anser att detta citat rymmer allmänhetiska demokrativärden då människornas livssituation betonas (Lundquist 1998, s. 93-94).

7.3.2. NPM-diskurs

Vi kan se en NPM-diskurs med fokus på ledarskap och utvärdering (Diefenbach 2009, s. 893). “Under hösten 2005 tillsattes därför en utvecklingsledare [...]. Personen ska stimulera metodutveckling, samordna uppföljnings- utvärderings- och utvecklingsarbete samt initiera och utveckla kontakter [...]” (s. 3). Förvaltningschefen genomförde även en organisationsöversyn vars syfte var att se om ledningsstrukturen var ändamålsenlig. Enligt socialförvaltningen pågår dessutom ett ständigt utvecklingsarbete som ska resultera i utveckling och kvalitetsfrågor (s. 5). Att arbeta ändamålsenligt, resultatnriktat och ha ett utvecklingsfokus är några av de metoder som går under NPM:s praktiska nivå.

Det finns även en betoning av effektivisering vilket vi ser som NPM: “Den administrativa gruppen inom förvaltningens olika delar har haft som uppdrag att utifrån sitt nätverk se på möjliga effektiviseringar”.

7.3.3. NPM och demokratidiskurs sammanflätas

I 1995:s årsredovisning såg vi en diskurs kring NPM och folkhemsidealens sammankoppling. Här väljer vi att kalla detta för att NPM och demokratidiskurs sammanflätas. Vi gör detta till ett eget tema, då det är något som har blivit tydligare år 2005. Ett demokratiskt mål nämns sällan utan att också nämna NPM-relaterade mål.

Exempelvis: “Arbetet med att så långt som möjligt hitta lösningar på hemmaplan för barn, unga och vuxna har gett goda ekonomiska resultat” (s. 2). “Även om insitutionskostnaderna för unga har sjunkit kraftigt [...] är det viktigt att betona att målet inte är lägre kostnader utan bättre vård och behandling” (s. 4). Här betonas ett allmänetiskt demokratiskt värde som syfte - att hitta lösningar - som samtidigt har gett bra ekonomiska resultat. Detta behandlar både vilka typer av metoder som används, lösningar på hemmaplan, och synen på det offentligas uppdrag, att ge bättre vård.

Citatet “Det är glädjande att nämnden klarat av att bedriva en målinriktad verksamhet med god kvalité inom de ekonomiska ramarna med ett visst överskott” (s. 4) anser vi är ett exempel på hur det offentliga uppdraget ses utifrån både NPM (målinriktad verksamhet, inom de ekonomiska ramarna) och demokrativärdet sakområdesetik (Lundquist 1998, s. 93-94) (god kvalité på verksamheten).

Socialnämnden sätter upp ett antal mål för 2005. Vi ser i dessa mål en blandning mellan demokrati- och NPM-värden. “Den enskildes behov skall styra insatsutbudet” (s. 8) ser vi både

som demokratiskt då nämnden utgår från individuella behov, och NPM då vi kopplar begreppet utbud med marknadstänkande.

Fullmäktiges utvalda mål för socialnämnden är: “Den enskilde skall garanteras största möjliga självbestämmande och inflytande [...]” (s. 11). Detta mål anser vi innehåller demokratiska värden (allmänetik och rolletik) (Lundquist 1998, s. 93-94) då det uppmanar till inflytande. Socialnämndens metod för att nå detta mål är att använda utvärderings- och behovsskattningsmodeller (s. 11). Dessa ser vi som NPM-relaterade, då NPM förordar standardisering och formalisering av arbetsmetoder (Diefenbach 2009, s. 897).

7.3.4. Avslutande reflektion

I 2005:s årsredovisning presenteras begreppet brukare. Det framkommer även en diskurs där NPM och demokrativärden sammanflätas. Vi tolkar det som att NPM år 2005, i jämförelse med 1995 års redovisning, tydligare har sipprat ner i den praktiska verksamheten då vi ser dessa begrepp mer genomgående.

7.4. Årsanalys 2014

År 2014 är namnet på dokumentet årsanalys istället för redovisning. Ytterligare en skillnad från föregångarna är att det inte finns ett avsnitt skrivet av socialnämndens ordförande. Årsanalysen är dessutom lång jämfört med de andra, 41 sidor.

7.4.1. Tydligare sammanflätning av NPM- och demokratidiskurs - med undantag

I denna årsanalys ser vi, som i föregående, en sammanflätning av NPM-värden och demokrativärden. Det genomsyrar tydligare dokumentet detta år. Något som framkommer är att standardiserade modeller (Diefenbach 2009, s. 897) förordas i större utsträckning. Samtidigt ser vi vissa undantag där demokrativärden betonas självständigt. Exempelvis skriver socialförvaltningen att “behovet av försörjningsstöd har fortsatt att öka i Lund” (s. 1). Vi anser att ordet behov är ett uttryck för ett rättighetsperspektiv (Clarke m.fl. 2009, s. 4). Ytterligare exempel på demokrativärden är att barnets bästa har fått en egen rubrik i denna årsanalys (s. 40). Här beskrivs bland annat hur förvaltningen ser till att beslut som berör barn överensstämmer med barnkonventionen.

I övrigt är sammanflätningen av demokrativärden och NPM dominerande. Det finns en diskurs kring att NPM-metoder ska lösa problem och uppfylla målsättningar. Exempelvis:

“Socialförvaltningen arbetar efter följande strategi för en kostnadseffektiv verksamhet med hög kvalitet” (s. 4). Begreppen kostnadseffektiv och hög kvalitet ställs bredvid varandra och separeras alltså inte. Strategierna inbegriper bland annat: “Kvalificerat och individuellt anpassat stöd till personer med social problematik” och “Ett brett spektrum av lösningar som har sin utgångspunkt i evidens och beprövade metoder” (s. 4). Dessa strategier handlar om att ge stöd utifrån individuella behov vilket sammanfaller med Lundquists offentliga etos (Lundquist 1998, s. 93-94).

Många av åtgärderna som har vidtagits för att förbättra resultatet, som Case Management, IPS-coacher och MST-team (s. 5), är enligt Socialstyrelsens beskrivningar modellbaserade (2011, 2012, 2014). Modeller ser vi som standardiserade och formaliserade arbetsmetoder, vilket förordas av NPM (Diefenbach 2009, s. 897). Förvaltningen betonar även en ekonomisk medvetenhet:

“Förvaltningen har under året haft stor medvetenhet om det ekonomiska läget. En allmän återhållsamhet har resulterat i kortsiktiga besparingar under året på cirka 1 mkr. Inför flytten till Kristallen har även 3,75 vakanta administrativa tjänster sparats med anledning av kravet på effektiviseringsvinster [...]” (s. 5)

Detta citat lägger vikt vid förvaltningens budget och sparkrav vilket vi tolkar som ett exempel på NPM utifrån ett sätt att se på det offentliga, som en verksamhet möjlig att banta ner (ibid., s. 894-895). Det här är ett exempel på när demokrativärden uteblir.

“Systematisk uppföljning” är en egen rubrik, där står det: “Ett nätverk ska startas [...] med syfte att utveckla till vissa delar likvärdiga uppföljningsmått och beslutsstöd” (s. 24). Här ser vi det uppföljnings- och utvärderingsideal som NPM förespråkar. Vidare skriver de “En väl genomförd systematisk uppföljning möjliggör både utvecklingsarbete och ökar medborgarens insyn i verksamheten” (s. 25). Här menar vi att vi ser en diskurs där NPM (uppföljning) och demokrativärden (insyn) flätas samman. Ytterligare ett exempel ser vi i meningen “För att lyckas med detta uppdrag som syftar till förbättrad ledning och styrning av verksamhet gentemot högre kvalitet [...]” (s. 25). Här ser vi det lednings- och styrningsfokus som är ideal inom NPM (ibid., s. 902-903) tillsammans med ett demokratimål om högre kvalitet.

7.4.2. Diskurser kring människor i behov av stöd

I 2014:s årsanalys ser vi flera diskurser om människor i behov av stöd. Vi ser en diskurs om *volym*, en om *människor som har flytt* och en som handlar om *mätning av demokratiska mål för människor*.

Begreppet *volym* förekommer i citatet ”Försörjningsstöd inklusive nödvändiga personalförstärkningar för att kunna hantera volymen visar ett underskott på 15 800 tkr” (s. 3). Detta ordval används även i “Inom samtliga enheter som utreder individärenden har förvaltningen fått förstärka personalen till följd av *volymökningar* och arbetsbelastning...” (s. 25, vår kursivering). Vi som textkonsumenter läser detta som att volymer syftar på antalet ärenden bestående av människor som behöver försörjningsstöd. Förvaltningen skriver även att “kostnadsökningen är något högre än vad enbart antalet hushåll motiverar” (s. 3). Detta menar vi går att se som NPM då behov värderas utifrån kvantitet och kostnad.

Vi menar att diskursen kring *människor som har flytt*, som inte var synlig i årsredovisningen 2005, har återkommit 2014. Vi kan läsa: “Det kom fler flyktingar till Lund under 2014 än vad vi var beredda på och hade avtal om” (s. 1). Förvaltningen skriver även att “en ökande befolkning och tillströmning av flyktingar till Lund” (s. 6) kommer att förändra förvaltningens verksamhet. Båda dessa citat handlar om mängden människor som kommer till Lund. Ordet tillströmning ger oss en textuell bild av en flod av människor som strömmar till staden.

Vi menar att det även vad gäller barn med erfarenhet av flykt finns en diskurs som betonar mängd. En ny lag “möjliggjorde för Migrationsverket att anvisa ensamkommande flyktingbarn till kommuner utöver överenskommelserna [...] Detta har inneburit en rejäl ökning av antalet mottagna ensamkommande barn i kommunen” (s. 9). Textuellt menar vi att barnen benämns som objekt.

Vi ser en benämning av människor som har flytt där demokrativärden betonas i form av möjligheter till självförsörjning och hälsa (s. 23). Att Lund har “lågt mottagande i förhållande till folkmängd” (s. 23) uttrycker en diskurs om kommunens ansvar.

Vi ser en diskurs kring *mätning av demokratiska mål för människor*. Socialnämnden betonar sakområdesetik (Lundquist 1998, s. 93-94) i sina mål för 2014: “Inga barnfamiljer ska vråkas under året” (s. 11), “Samarbeta och samverka utifrån en helhetssyn i syfte att bättre tillgodose den enskildes behov” (s. 13), “Minst 75 % av alla familjer med barn i högstadiet eller gymnasiet ska ha fått extra bidrag till Internetuppkoppling” (s. 11). Målen handlar alla om människor i behov av stöd och förbättring av deras livssituation. Barns rättigheter och den enskildes behov betonas, vilket vi ser som i linje med socialarbetares sakområdesetik. De olika målens uppfyllelse mäts med procentenheter, antal ärenden och kostnadsbelopp, som i exemplet om internetuppkoppling: “Utfall: 127 hushåll beviljades bistånd till

internetuppkoppling, vilket motsvarar 50 % av alla hushåll med barn i högstadiet eller gymnasiet till ett belopp av 118 tkr” (s. 11-12).

7.4.3. Brukardiskurs och brukarinflytande

Brukarbegreppet är vanligt förekommande i texten. Ordet *brukare* används 28 gånger enskilt eller i en ordkombination. Vi menar att det går att se en generell diskurs om brukare, som placerar dessa i motsats till socialarbetaren. Här handlar det om hjälp och åtgärder riktade till brukare. Men den mest dominerande diskursen om brukare i materialet handlar om *brukarinflytande*. Brukarinflytande ser vi betonas i 23 fall av de 28 gånger ordet användes.

Exempelvis: “Fyra brukarråd gällande försörjningsstöd har genomförts under året. En dialog med brukarna sker med syfte att nå ökad delaktighet och skapa möjligheter att ge förslag på åtgärder för bättre service” (s. 14).

Diskursen handlar om att socialförvaltningen prioriterar brukarnas inflytande och brukarna framställs som nöjda. Begreppet brukare är dubbelt, en brukare kan både vara kund och icke-kund (Dahlberg - Vedung 2001, s. 20-22). Här kan diskursen både tolkas som att brukaren är en kund, som ska vara nöjd med sin service för att den ska stanna kvar, och en medborgare, som ska känna sig trygg i sina rättigheter. Centralt för den frågan är om brukarna har möjlighet att välja olika service, eller om de är i beroende av stöd och inte kan välja bort det som erbjuds dem. Detta kommer vi att återkomma till i vår avslutande analys.

7.4.4. Avslutande reflektion

Vi kan i 2014:s årsanalys se en tydligare diskurs där NPM och demokrativärden flätas samman. NPM blir ofta svaren på demokratifyllda mål. En diskurs om människor som har flytt har återkommit efter att ha uteblivit 2005. Brukarinflytandet betonas genomgående.

8. Sammanfattning och avslutande analys

Frågeställningarna som vi ämnar besvara med vår uppsats har vi formulerat som: *Finns det en New Public Management-diskurs inom socialförvaltningen i Lund? Har en sådan diskurs i så fall skapat en diskursförskjutning hos Lunds socialförvaltning gällande synen på människor i behov av stöd från förvaltningen? Hur ser den nuvarande diskursen ut i så fall?*

Vi ska genom att tolka de teman som framkom i resultatet av diskursanalysen besvara var och en av frågeställningarna.

Finns det en New Public Management-diskurs inom socialförvaltningen i Lund?

I vår analys av de fyra årsredovisningarna kan vi se hur NPM-relaterade begrepp mer och mer förts in i socialförvaltningens verksamhet. Sjöblom skriver att det öppnades upp för NPM-idéer i svensk förvaltning på 80-talet (2011, s. 197). Utifrån vår analys av 1985:s årsredovisning kan vi se att det är sparsamt med NPM-begrepp. Dock läggs det stor vikt vid ekonomiska kostnader och detaljer kring verksamhetens praktiska arbete. År 1995 blir NPM-diskursen tydlig. I socialförvaltningens egen del är NPM-ideal inte så framträdande, men däremot i avsnittet signerad kommunstyrelsens ordförande. Här blir NPM synligt dels i ordförandens formuleringar men även i den ledardiskurs som framkommer av detta avsnitts uppkomst. Detta tror vi har gjorts möjligt med bakgrund av den nyliberala vändning i politiken som Sjöblom beskriver skedde på 1980-talet (2011, s. 203). Att NPM inte är synligt i vårt material förrän nu kan bero på glappet på tio år mellan 1985-1995, under vilka år det kan ha implementerats. Vi ser här också en folkhemsaktig sammankoppling av välfärd och effektivitet såsom Sjöblom beskriver som 1950-talets ideal (2011, s. 202). Detta bryter med Sjöbloms beskrivning av att samförståndet mellan välfärds mål och effektivitetsideal hade börjat ifrågasättas redan på 1970-talet (ibid., s. 202-203). Dock kan vi koppla betoningen av effektivitet till kritiken av effektivitetsbristerna i det offentliga som fanns på 1980-talet (Sundberg - Sjöblom 2011, s. 56). I vårt material blir 1995 en punkt där det gamla folkhemmet och det nya nyliberala framkommer i parallella diskurser. Vi kan tänka oss att förändringarna mot det nya kom i vågor innan det befästes.

Tio år senare, år 2005, ser vi hur NPM har sipprat ner från ledningen till förvaltningen. Det är synligt genomgående i materialet. Vi menar att det går att se en förändring i orienteringen av verksamheten genom att ledarskap, utvärdering och effektivisering betonas. Detta påverkar hur förvaltningen fungerar, i linje med Diefenbachs beskrivning av NPM:s syfte (2009, s. 894). En utvecklingsledare anställs som ska se till att verksamheten utvecklas och administratörer ska se över effektiviseringsmöjligheter. Detta ser vi som tydliga förändringar i hur förvaltningen fungerar. Här börjar vi också se en tydligare ihopkoppling mellan NPM-värden och demokrativärden. Den här sammankopplingen är inte ny, då folkhemmets välfärdsideal också handlade om effektiv välfärdsproduktion. Vi kan se att det lever kvar ett sådant ideal, men att det nu är laddat med mer. Det handlar inte bara om effektivitet utan fler ideal har införts, såsom målinriktning, marknadsinriktning, standardisering och formalisering, som tillsammans utgör NPM.

År 2014 genomsyras årsanalysen av NPM-tankar. Dessa är fortsatt starkt sammanflätade med demokrativärden och nu benämns begrepp som effektivitet och kvalitet ofta som svar på varandra. Det framkommer ett starkt fokus på utvärderingsmodeller och arbetsmodeller för olika typer av insatser. Standardisering och formalisering av arbetsmetoder är som vi tidigare visat sammankopplat med NPM (Diefenbach 2009, s. 897). Årsanalysen lägger även stor vikt vid målanalys. Samtliga mål är mätbara, i form av procentsatser eller antal fall. När det bara finns mätbara mål anser vi att det finns en risk att sådant som inte går att mäta faller bort. Målen i fråga är ofta demokratiskt laddade, men de mäts i siffror, vilket gör att sådana effekter som hade framkommit mer kvalitativt inte syns.

Vi ser en betoning på nedskärningar och ekonomiska rationaliseringar. Detta menar vi är ett uttryck för hur förvaltningen utifrån NPM ser på verksamheten som möjlig och önskvärd att banta ner. I avsnitt 7.4.1. kan vi läsa om hur 3.75 tjänster har sparats i förvaltningen till följd av effektiviseringskrav. Detta benämns som en ekonomisk medvetenhet vilket gör att förluster som ökad arbetsbelastning och stress för kvarvarande personal samt förlust av arbetstillfällen inte synliggörs. Demokrativärden kommer alltså i skymundan för NPM.

Som svar på vår första fråga kan vi alltså påvisa att det har uppkommit en NPM-diskurs i Lunds socialförvaltning. Denna diskurs är främst synlig från och med 1995 i vårt material.

Har en sådan [NPM] diskurs i så fall skapat en diskursförskjutning hos Lunds socialförvaltning gällande synen på människor i behov av stöd från förvaltningen? Hur ser den nuvarande diskursen ut i så fall?

Vi ska här fokusera på fem teman för att besvara frågeställningarna: *brukardiskursen, åtgärdsdiskursen, fokus på mål och mallar, diskursen kring människor som har flytt samt barndiskursen*. Vi ska diskutera huruvida diskursen kring människor i behov av stöd har förändrats över tid och om de förändringarna i så fall hänger ihop med NPM-värdenas uppkomst i förvaltningen.

Ordet brukare uppkommer i materialet år 2005. Detta är den tydligaste diskursförskjutning vi ser i vårt material angående hur socialförvaltningen pratar om människor i behov av stöd. Vi är intresserade av att diskutera två av de definitioner av brukare som Dahlberg och Vedung framför; den tredje (brukare som *en mottagare av en offentlig service eller vara, som inte går att se som en kund*) och den fjärde (brukaren som *en mottagare av en offentlig service eller*

vara som går att se som en kund som har möjlighet att välja bort en service den är missnöjd med) (2001, s. 22). Dessa två definitioner anser vi relaterar till frågan om huruvida NPM har påverkat socialförvaltningens syn på människor i behov av stöd.

En medborgare som inte är en kund åtnjuter rättigheter i form av att staten åtar sig att se till att medborgaren har de livsvillkor den behöver. En medborgare som är en kund däremot befinner sig i ett ekonomiskt sammanhang, där varor och tjänster utbyts på en marknad (Clarke m.fl. 2009, s. 1-2). Kunden kan kräva saker utifrån sin egen individuella position och principer om konkurrens (Diefenbach 2009, s. 896), medan en medborgare kan ställa större krav på offentlig sektor utifrån ett rättighetsperspektiv (Clarke m.fl. 2009, s. 4).

År 2005 införs ordet brukare i vårt material. Här ser vi att brukarna blir positionerade gentemot socialarbetarna, vilket vi menar är ett sätt för de sistnämnda att distansera sig från målgruppen. I 2014 införs en ny diskurs kring människor i behov av stöd som handlar om brukarinflytande. Utifrån brukarbegreppets skilda definitioner kan inflytandediskursen ses både utifrån ett kundperspektiv och ett medborgarperspektiv. I och med det är det svårt att bedöma syftet med brukarinflytandet. Är syftet att brukarna ska vara nöjda kunder, eller utöva sina medborgerliga rättigheter att påverka? Vi stället oss frågande till om det går att se personer i behov av stöd från socialtjänsten som kunder med möjlighet att välja bort eller välja någon annan service (Hilton refererad i Clarke m.fl.2009, s. 6). Inflytandediskursen kan ses som ett sätt att dölja en maktordning mellan socialförvaltningen och personen som är i behov av stöd, genom att påtala att brukaren likt en kund har möjlighet att påverka sin service. En person som är i behov av försörjningsstöd kan inte söka sig någon annanstans än till socialförvaltningen där de bor för att få ekonomiskt stöd. Vi har i den här uppsatsen valt att skriva "människor i behov av stöd" istället för "brukare". Detta gör vi för att vi anser att det är problematiskt att använda ett begrepp som har så skilda betydelser.

En risk vi ser med att socialförvaltningen använder begreppet brukare, vilket laddas med så skilda betydelser, är att brukaren tillskrivs kundens rättigheter, som bygger på friheten att välja. Vi menar att de medborgerliga rättigheterna riskerar att försvagas, då dessa båda innebörder av brukarbegreppet finns parallellt. Det skulle betyda att den självklarhet som finns i att en medborgares livsvillkor ska säkerställas av staten ifrågasätts då det kombineras med villkoren för kunden, som förväntas välja själv och ha kapaciteten att ta beslut om sina livsvillkor. Rättvisa för kunder består i att alla har samma möjligheter att välja vad de konsumerar (ibid., s. 1-2).

Vi ser en betoning på standardiserade åtgärder i form av exempelvis arbetsmodeller som utformas baserat på evidens. Exempel på detta är åtgärdsdiskursen från 2005, som sätter som mål att alla ska arbeta och ingen behöva försörjningsstöd, men individuella förutsättningar utelämnas. Det finns ett demokratiskt syfte i att vilja förbättra människors situation, men med en underton av ekonomisk rationalitet. Fler ska in i arbete för att minska socialbidragskostnaderna och människors situation går att "åtgärdas". Detta speglar en människosyn utifrån NPM, där individuella behov kan standardiseras.

Till skillnad från brukardiskursen som har växt fram, menar vi att en diskurs om människor som har flytt har funnits genomgående. 1985 var den kopplad till en kostnadsdiskurs, då gruppen sammankopplades med budgetavvikelser och kostnader. Diskurserna som 1985 fördes kring barn och människor som flytt påminner om varandra. Exempelvis beskrivs båda grupperns behov ha ökat men när vi jämför dessa ser vi att "flyktingar" beskrivs som en utgift medan förvaltningen formulerar lösningar till barnens behov, utan att nämna kostnader. Smidighet prioriteras över individuella behov gällande människor som flytt. Vad gäller val av förskola, uttrycks det som osmidigt att föräldrarna inte väljer baserat på samordning av hemspråksundervisningen.

1995 arbetade förvaltningen med grupper som hade flytt i form av projekt. Där menar vi att det går att se en diskurs kring människornas avvikelse från personer som inte flytt till Sverige. Här betonas inte kostnader i relation till gruppen. 2005 uteblev diskursen, för att återkomma 2014. Detta år ser vi en diskurs kring mängd i form av uttryck som tillströmning. Det kvantitativa antalet människor betonas, som inte rymmer medborgarkopplade rättighetsperspektiv (Clarke m.fl. 2009, s. 4). Dock finns ett exempel på betoning av rätt till självförsörjning och hälsa.

Det är intressant att diskursen kring människor som har flytt återfinns genomgående i årsredovisningarna, med ett undantag. Vi tolkar detta utifrån ett samhällsperspektiv (dimensionen social praktik) som tillhörande en bredare diskurs kring vilka som är berättigade stöd från det offentliga i Sverige, alltså vilka som åtnjuter medborgarligen rättigheter. Exemplet med hiv/aids-projektet 1995 kan sättas i det sammanhanget - att beskriva dessa människor särskilt benägna bärare av en sjukdom är en del i att skapa avstånd till dem. Projektet Bosnier hjälper Bosnier betonar att gruppen inte är svenska. Benämningen "flyktingar" visar på att människorna exkluderas från medborgarskapet, på vilket de medborgarligen rättigheterna som Clarke med flera beskriver baseras på (2009, s. 4).

Vi ser dock inte att diskursen kring människor som har flytt direkt kan kopplas till införandet av NPM, då denna diskurs som betonar mängd, smidighet och kostnad har funnits sedan 1985. Men vi ser att det då skiljde sig från hur förvaltningen beskrev övriga grupper. Nu skiljer det sig inte åt på samma sätt. 2014 kan vi se en generell bild av människor i behov av stöd där en ny diskurs framkommer som betonar volymer och kostnader i relation till förvaltningens målgrupper i stort. Detta menar vi visar på en NPM-syn på människan där behov värderas utifrån kvantitet och kostnad. Vi anser att genom att benämna människor som volymer förs människor med individuella behov ihop till en grupp. I gruppen försvinner individuella behov och det blir möjligt för förvaltningen att använda standardiserade insatser.

Vår frågeställning om huruvida NPM har skapat en diskursförskjutning vad gäller synen på människor i behov av stöd anser vi går att besvara genom brukarbegreppet. Vi ser en koppling mellan brukarbegreppet och NPM. De introducerades parallellt i vårt material. Vi tänker oss att det diskursivt går att se att NPM gradvis har fått en position som en övergripande diskurs som genomsyrar förvaltningen. NPM-diskursen påverkar på så sätt alla andra diskurser inom förvaltningen. Utifrån Foucault menar vi att varje kontext har sina regimer av diskurser som accepteras och återskapas som sanningar (1980, s. 131). Foucault menar att diskurser transformeras gradvis och att sådant som inte varit möjligt att formulera på så sätt blir en ny regim (ibid., s. 112). Vi menar att en sådan transformering har skett inom förvaltningen med NPM. Detta berör hur socialtjänsten ser på människor i behov av stöd. Vi menar att vi kan se denna diskurstransformering i sammanflätningen av demokrativärden och NPM-värden i de senare årsanalyserna. Detta påverkar hur socialförvaltningen arbetar med sitt uppdrag att stötta människor. NPM-värdena återspeglas i de åtgärder som används för att stötta människor vilket hänger ihop med synen på människor och deras behov.

År 2014 ser diskursen kring människor i behov av stöd ut så att förvaltningen benämner dessa människor som brukare, vilket ger ett dubbelt budskap angående deras rättigheter som kunder eller medborgare. Människor som flytt kan räknas både som brukare generellt men benämns även som "flyktingar" specifikt. Rätten till att få sina behov tillgodosedda av det offentliga är svagare för denna grupp. De ses nämligen inte som medborgare men är inte heller kunder.

Vi har i denna uppsats belyst NPM:s påverkan på Lunds socialförvaltning genom en kritisk diskursanalys. Vi har sett hur NPM-diskursen har gått från att endast finnas i ledningen till att genomsyra socialförvaltningens verksamhet. En diskurs blir en form av sanning. Den kan reproducera eller omstrukturera den dominerande diskursen. Det är därför viktigt att kritiskt granska samhällets olika diskurser.

9. Litteratur

9.1. Primärkällor

Gegner, Harald, 2015. Utvecklingssekreterare / Doktorand i socialt arbete. Socialförvaltningen, Lunds kommun. Telefonintervju 2015-05-12

Årsredovisning 1985, Lunds kommun, Socialförvaltning

Årsredovisning 1995, Lunds kommun, Socialförvaltning

Årsredovisning 2005, Lunds kommun, Socialförvaltning

Årsredovisning 2014, Lunds kommun, Socialförvaltning

9.2. Sekundärkällor

Artiklar

Diefenbach, Thomas, 2009. "New Public Management In Public Sector Organizations: The Dark Sides Of Managerialistic 'Enlightenment'" *Public Administration*. vol. 87, nr. 4, s. 892–909.

Haraway, Donna, 1998. "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective", *Feminist Studies*, vol. 14, nr. 3, s. 575-599.

Lantto, Johan, 2001. "NPM-reformerna och demokratin", *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 5, Nr. 3, s. 29-43.

Petterson, Jostein, 2008. "Lean Production - Universallösning eller modefluga? En kritisk granskning av Lean-konceptets innehåll och retorik. *HELIX Working Papers*, Vol. 8, nr, 3, s. 1-39.

Svanborg-Sjövall, Karin, 2014. "Privatising the Swedish welfare state" *Economic Affairs*, vol. 34, nr 2, s. 181 - 192.

Wynen , Jan - Koen Verhoest, 2015. "Does NPM lead to a cultural revolution?" *Public Management Review*. vol. 17, nr. 3, s. 356-379.

Böcker

Bauman, Zygmunt, 2005 [1998]. *Work, Consumerism and the New Poor*. Maidenhead, England; New York: Open University Press.

Dahlberg, Magnus - Evert Vedung 2001. *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur

Fairclough, Norman, 2002 [1992]. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press

Foucault, Michel 1980 [1972]. "Truth and Power" i "*Power/Knowledge, Selected interviews & other writings 1972-1977*". Gordon, Colin (red.) New York: Pantheon books. s. 109 - 133

Gee, James Paul, 2011 [1999]. *An introduction to discourse analysis*. uppl. 3. New York: Routledge

Jørgensen Winther, Marianne - Louise Phillips, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Börjesson, Mats - Eva Palmblad. 2010. "Introduktion" i Börjesson - Palmblad (red.) *Diskursanalys i praktiken*. Malmö: Liber, s. 7-28.

Sjöblom, Stefan "De kommunala reformerna – en framgångshistoria?" i 2011 Sundberg, Jan, Stefan Sjöblom, Ingemar Wörlund – *Kommunala folkhemmet. Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Santérus Academic Press: Stockholm, s. 163-206

Sundberg, Jan – Stefan Sjöblom. "Nationell reglering och avreglering av det kommunala styret" i 2011 Sundberg, Jan, Stefan Sjöblom, Ingemar Wörlund – *Kommunala folkhemmet. Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Santérus Academic Press: Stockholm, s. 15 – 66

Elektroniska källor

Lunds kommuns webbplats 1, Socialförvaltningen i Lund med barnen i fokus [elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Socialf%C3%B6rvaltningen/Power-point/Socialf%C3%B6rvaltningen%20maj%202014.pdf> Hämtat 2015-05-07.

Lunds kommuns webbplats 2. Vision 2025 [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.lund.se/Medborgare/Kommun--politik/Sa-har-arbetar-vi-med/Vision-2025/> Hämtat 2015-05-17

Regeringens webbplats, Det offentliga Sverige [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/505/a/3032> Hämtat 2015-05-12

Socialstyrelsens webbplats, Case Management 2011 [Elektroniskt] Tillgänglig:

<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialarbete/casemanagement> Hämtat 2015-05-12

Socialstyrelsens webbplats, MI (Motiverande samtal) 2012 [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialarbete/motiverandesamtal> Hämtat 2015-05-12

Socialstyrelsens webbplats, MST (Multisystematisk terapi) 2014 [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialarbete/mst> Hämtat 2015-05-12

Socialstyrelsen 2012, *Individanpassat stöd till arbete enligt IPS-modellen*. Artikelnr 2012-8-5

[Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18796/2012-8-5.pdf> Hämtat 2015-05-12

Statistiska centralbyråns webbplats. Skattesatser 2015 i kommunerna, [elektronisk] Tillgänglig:

http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Offentlig-ekonomi/Finanser-for-den-kommunala-sektorn/Kommunalskatterna/11849/11856/67873/ Hämtat 2015-05-17