



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# New Public Management - en björntjänst?

En studie om New Public Managements påverkan på  
arbetsförhållanden inom offentlig förvaltning

## Abstract

När New Public Management gjorde intåg på den globala politiska arenan var Sveriges inställning positiv. Den offentliga sektorn reformerades omgående för att hantera de krav som ställdes på den, vilket ledde till ökad kostnadseffektivitet, ansvarsfördelning och målsättning. På senare tid har kritik emellertid lyfts mot denna form av förvaltningsmodell. Bland annat tillsatte Regeringen Löfven 1 en delegation 2016 med uppgift att utvärdera NPM. Tillitsdelegationen kom fram till att modellen led av omfattande problematik, och producerade en eventuell ersättare.

Psykisk ohälsa relaterad till utbrändhet refereras ofta till som “den nya folksjukdomen”, något som symboliserar fenomenets nutida relevans. Psykiatriska diagnoser låg bakom cirka 82 000 av långtidssjukskrivningar 2016. Är de två ovanstående fenomen sammanhängande i den offentliga förvaltningen? Denna uppsats syftar att undersöka och belysa hur NPM har påverkat arbetsmiljön i offentlig förvaltning. Undersökningen kommer fram till att trots att NPM möjligtvis har haft viss påverkan på arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen, finns det inga belägg för att NPM är den primära källan till försämring.

*Nyckelord:* New Public Management, arbetsmiljö, psykisk ohälsa, offentlig förvaltning, långtidssjukskrivningar.

*Antal ord:* 10 147

## Innehållsförteckning:

<b>1. Inledning</b>	3
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Hypoteser	6
<b>2. Teori</b>	7
2.1 Tidigare forskning om New Public Management och psykisk ohälsa	7
2.2 Vårt teoretiska ramverk	8
<b>3. Forskningsdesign</b>	12
3.1 Metod och design	12
3.2 Material	14
3.3 Variabler	16
3.4 Operationalisering	16
3.4.1 New Public Management	16
3.4.2 Arbetsmiljö	17
<b>4. Empiri</b>	20
4.1 The Efficiency Drive i Sverige	20
4.2 Utvecklingen i arbetsorsakad stress mellan 1997 och 2016	22
4.2.1 Arbetsorsakad stress i samtliga näringsgrenar	22
4.2.2 Arbetsorsakad stress i den offentliga förvaltningen	22
4.3 Utvecklingen i arbetsorsakad ångest mellan 1997 och 2016	23
4.4 Långtidssjukskrivning i Sverige	23
4.4.1 Långtidssjukskrivningar i samtliga näringsgrenar	23
4.4.2 Långtidssjukskrivningar i den offentliga förvaltningen	24
<b>5. Analys</b>	25
5.1 The Efficiency Drive	25
5.2 Arbetsmiljö	27
5.2.1 Arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen	27
5.2.2 Arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen jämförd med den i samtliga av Sveriges näringsgrenar	28
5.3 NPM:s påverkan på arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen	30
<b>6. Slutsats</b>	34
<b>7. Referenser</b>	36

## 1. Inledning

En pågående diskussion i Sverige rör New Public Management (NPM) och konsekvenserna av dessa reformer. Kontrasterande röster hörs rörande huruvida NPM huvudsakligen medfört positiva eller negativa påföljder för det svenska samhället. Något som diskuteras i mindre omfattning är emellertid NPM:s påverkan på arbetsförhållanden inom den offentliga förvaltningen. I följande undersökning kommer ovanstående att undersökas och analyseras.

En av de främsta förklaringsmodellerna för varför NPM gjorde genombrott i Sverige under 70-talet bygger på den ekonomiska situationen som uppkom i svallvågorna av oljekrisen 1973. Den svenska ekonomin hade stadigt förbättrats sedan slutet av andra världskriget, och när en lågkonjunktur nu infann sig började samhällets grundpelare utvärderas. En förenklad slutsats som drogs var att den offentliga sektorn var alltför kostsam, uppsvälld och ineffektiv (Hall 2012, s. 57-58). Omfattande reformer genomfördes, tänkta att omvandla den offentliga sektorn efter en företagsmodell. Reformerna behandlade ett stort antal varierande områden och genomfördes gradvis (Hood 1995, s. 103-104). Som en följd av detta är det idag komplicerat att sätta fingret på, och direkt definiera NPM.

Med avstamp i ovanstående kan NPM ses som ett paraplybegrepp för den samling reformer som framförallt skedde under 70-, 80-, och 90-talet, och som behandlade den offentliga sektorn. Dessa reformer innebar bland annat en ny inställning till kostnadseffektivitet, brukare av offentliga tjänster, hierarkier på arbetsplatser och mycket mer (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 326-331).

Under ungefär samma tid har psykisk ohälsa blivit ett uppmärksammat fenomen, och sedan millennieskiftet refereras psykisk ohälsa ofta till som "den nya folksjukdomen". Sedan 2010 har en stadig uppgång skett i långtidssjukskrivningar överlag, och detta gäller särskilt de sjukskrivningar som är relaterade till psykiatriska diagnoser. Det särskilt utmärkande med sjukskrivningar kopplade till psykiatriska diagnoser är att de har en lång återhämtningstid (Försäkringskassan 2017a, s. 1). Förutom den långa återhämtningstiden från en psykiatrisk sjukdom, vilket är problematiskt på individnivå, är dessa sjukskrivningar mycket dyra för staten (Försäkringskassan 2011, s. 32; SFS 1991:1047). Psykiatriska sjukdomar är några av de sjukdomar

Handledare: Tomas Bergström

som har störst socialförsäkringskostnader. Utav de 25 mest kostsamma sjukdomarna är 13 av dem kopplade till psykisk ohälsa (Försäkringskassa 2011, s. 17). 2009 kostade samtliga sjukskrivningar på grund av psykiatrisk diagnos staten 20 974 miljoner kronor, varav 7 074 miljoner av dessa var på grund av neurotiska, stressrelaterade och somatoforma syndrom (Försäkringskassan 2011, s. 32).

Trots att psykisk ohälsa är ett väldigt brett och diffust begrepp, kan vi lyfta arbetsrelaterad stress och ångest som två relativt konkreta företeelser. Dålig arbetsmiljö och arbetsrelaterad stress samt ångest är tätt sammankopplade fenomen. Dessa kan i sin tur leda till flera olika långvariga hälsoproblem, varav vissa resulterar i sjukskrivning (Mikkelsen et al. 2000, s. 389-390). Som redan konstaterats innebär detta omfattande kostnader för samhället.

Dessa två områden, NPM och psykiska ohälsa kopplad till arbetsplatsen, kan initialt uppfattas som åtskilda från varandra. Vi uppfattar emellertid dem som två möjligt sammanhängande fenomen. Detta med avstamp i ovanstående redogörelse för de ökande sjukskrivningstalen kopplade till psykiatriska diagnoser och de omfattande förändringar som införandet av NPM inneburit för förvaltningen i Sverige. Därutöver visar forskning att stress eller andra psykiska påfrestningar orsakade av arbetet är vanliga besvär hos specifikt tjänstemän (Arbetsmiljöverket & SCB 2001a, s. 10). I den följande uppsatsen kommer detta att undersökas vidare. Vår förhoppning är att kunna ge ett konkret svar på huruvida NPM faktiskt är den primära källan till den ökande psykiska ohälsan i den offentliga förvaltningen.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur organisatoriska omorganiseringar påverkar arbetsmiljön på arbetsplatser. Detta kommer vi att göra genom att undersöka hur NPM:s intåg i den svenska offentliga förvaltning har påverkat anställdas arbetsmiljö, och i förlängning deras psykiska hälsa. Då arbetsmiljö är ett diffust begrepp har vi valt att undersöka arbetsorsakade besvär kopplade till psykisk ohälsa, eftersom vi anser att dessa är tätt sammankopplat med arbetsmiljön på en arbetsplats.

Handledare: Tomas Bergström

Anledningen varför det är viktigt att undersöka om NPM har påverkat sjukskrivningar i den offentliga förvaltningen är på grund av den långa återhämtningstiden hos sjukskrivningar kopplade till psykiatriska diagnoser (Försäkringskassan 2017a, s. 1). Detta kan bli ekonomiskt problematiskt för samhället av flera anledningar. Dels då skatteintäkter försvinner, och dels då det kostar staten mycket i socialförsäkring (Försäkringskassan 2011, s. 32; SFS 1991:1047). Förutom de ekonomiska konsekvenserna kan även sjukskrivningar i den offentliga förvaltningen påverka statens möjlighet att leverera vissa offentliga tjänster. Höga sjukskrivningstal leder nämligen till färre effektivt sysselsatta på arbetsplatser som måste tillhandahålla offentliga tjänster för att samhället ska fungera. Höga sjukskrivningstal skulle därför möjligtvis kunna förvärra situationen i delar av förvaltningen som redan kämpar för att hålla sig flytande. Ett uppenbart exempel på instanser där detta kan bli ytterst problematiskt är Polismyndigheten (Polisförbundet). En möjlig konsekvens av färre sysselsatta inom polisen skulle kunna vara långsammare ärendehantering och färre uppklarade brott.

Det går att argumentera för att reformer i den offentliga förvaltningen kan leda till en försämrad arbetsmiljö för anställda. Detta på grund av att forskning visar att anställda som inte kan anpassa sig till den nya omgivningen mår sämre psykiskt (Conway et al. 1992). Det bör med ovanstående som bakgrund konstateras att staten, och samhället i stort, har mycket att vinna på att minska antalet långtidssjukskrivna. Kostnadseffektiviteten som förespråkas i NPM kan därmed rent ekonomiskt vara kontraproduktivt. Det är på grund av detta som det bör ske en undersökning om NPM påverkar tjänstemäns arbetsmiljö. Vi uppfattar såtillvida den utomvetenskapliga relevansen som stor.

För att på bästa möjliga sätt kunna undersöka om NPM har påverkat tjänstemäns arbetsmiljö har vi varit tvungna att kombinera två tidigare teorier. Även om det har skett liknande studier tidigare inom forskningen, har de inte använt sig av samma teorier som vi tänker använda oss av (Korunka et al. 2003; Mikkelsen et al. 2000; Noblet & Rodwell 2009). Dessa studier gav varierande resultat. Vissa kunde visa på starka samband (Korunka et al. 2003; Mikkelsen et al. 2000) medan andra kunde inte göra det (Noblet & Rodwell 2009). Vår förhoppning är att genom att använda oss av två teorier som på flera sätt komplementerar varandra, kunna få fram en teori som på ett allmängiltigt vis kan förhålla sig till organisatoriska omorganiseringar. Vi kommer diskutera

teorierna mer utförligt i vår teoridel, men vi uppfattar det som grundläggande att understryka att även den inomvetenskapliga relevansen är stor.

Vår frågeställningen lyder alltså som följande:

*Hur har intåget av New Public Management påverkat arbetsmiljön i offentlig förvaltning?*

## 1.2 Hypoteser

Vi som författare går in i denna undersökningen med kontrasterande hypoteser. En av oss tror att framväxten av NPM bland annat har inneburit att tjänstemän i den offentliga förvaltningen nu genomför en form av "mass processing" av kunder. Detta innebär att dessa anställda kan ha en mer distanserad, och därmed mer effektiv, inställning gentemot sina arbetsuppgifter och kunder. På så sätt tror denna författare att arbetsbördan, och som en direkt följd långtidssjukskrivningarna, har gått ner. Den andra författaren tror att framväxten av NPM framförallt resulterat i höga krav på kostnadseffektivitet för de anställda i den offentliga förvaltningen. Detta kombinerat med påtryckningar ovanifrån, från den nu tydliga hierarkiska ordningen, innebär att en stressigare arbetsmiljö är det främsta resultatet av NPM. Den ökade stressen leder i sin tur till att långtidssjukskrivningar blir allt vanligare.

## 2. Teori

### 2.1 Tidigare forskning om New Public Management och psykisk ohälsa

Det finns flera namn som bör nämnas när vi diskuterar NPM. Christopher Hood, Ewan Ferlie, Göran Sundström och Lennart Lundquist utgör ett axplock av dessa. I detta stycke sker korta presentationer av dessa personer, samt utmärkande verk de producerat. Hood är en av de viktigaste profilerna att nämna, då det var han som myntade begreppet "New Public Management". I hans artikel från 1995 framför han sju olika teman inom NPM. Han bemöter även den relativt omfattande kritiken som riktas gentemot NPM (Hood 1995). Ferlie och de övriga författarna av artikeln från 1996 bygger sitt resonemang på indelningen av NPM i fyra olika modeller. Deras arbete utmärker sig särskilt gällande kostnadseffektivisering, och vi återkommer till deras arbete kring kostnadseffektivisering flera gånger i denna uppsats (Ferlie et al. 1996). Sundström är ett av de största namnen i Sverige när de kommer till forskning rörande administrativa reformer. I hans artikel från 2006 sker en presentation och sammanfattning av NPM ur ett svenskt perspektiv (Sundström 2006). Därtill ska Lundquist också framföras. Han är en av de främsta svenska kritikerna till NPM, och för i sin text från 2008 bland annat kritiska resonemang kring NPM:s konsekvenser för ett lands demokrati. Han lägger även stort fokus på hur NPM påverkar tjänstemännens roll som demokratiska väktare (Lundquist 2008).

När det kommer till tidigare forskning om sambandet mellan arbetsmiljön och psykisk ohälsa finns det bland annat tre olika förklaringsmodeller som vi uppfattar som relevanta; *Person-Environment Fit Model* (Conway et al. 1992), *Effort-Reward Imbalance Model* (Siegrist 1996) och *Job Strain Model* (Karasek 1979). *Person-Environment Fit Model* bygger på tanken om att det inte går att separera personen från omgivningen (Conway et al. 1992, s. 96-97), vilket gör att om individen inte kan anpassa sig till sin omgivning kommer det att leda till stress. Det vill säga i en hypotetisk omgivning där tillgången till resurser minskar kommer den psykologiska stressen att öka om individerna inte kan anpassa sig (Conway, et al. 1992, s. 98). *Effort-Reward Imbalance Model* å andra sidan ser stress som en följd av obalans mellan mängden jobb som läggs ner och mängden belöning som jobbet ger. Obalansen anses öka stress då den är kopplad till den sociala konstruktion



Handledare: Tomas Bergström

om att hårt arbete ska löna sig och när detta inte uppfylls blir det problematiskt för de som arbetar (Siegrist 1996, s. 27-28).

Det finns därutöver tidigare forskning som kombinerar dessa två forskningsområden, och därmed liknar denna studie. Den här forskningen fokuserar till större delen på NPM:s påverkan på arbetstillfredsställelsen i den offentliga sektorn. Mikkelsen et al. påvisar att det finns ett positivt samband mellan en arbetsmiljö som fostrar kontinuerligt lärande, och minskad arbetsrelaterad stress. Samtidigt diskuterar de skillnaderna i stressnivåer mellan den privata och offentliga sektorn. Deras slutsats var att den offentliga sektorn hade högre stressnivåer på grund av den hade mer självbestämmanderätt än den privata sektorn (Mikkelsen et al. 2000). Korunka et al. bygger vidare på Mikkelsen et al. forskning, men ökar fokuset på NPM:s direkta påverkan på arbetstillfredsställelse i offentlig sektor. Denna studie visar på att införandet av kvalitetskrav i en kommunal bostadskö ökade kundernas tillfredsställelse med tjänsten, men ökade kraven på tjänstemännen och gav osäkra resultat angående tjänstemännens arbetstillfredsställelsen (Korunka et al. 2003). Ytterligare en studie har gjorts i Australien om hur NPM har påverkat polisens psykiska hälsa, arbetstillfredsställelse och benägenhet att känna lojalitet till sin arbetsplats. Slutsatsen som nås är att det är svårt att dra ett linjärt samband mellan de olika variablerna, men att det är viktigt att ledningen övervakar anställdas behov av stöd och ger det stödet vid behov (Noblet & Rodwell 2009).

## 2.2 Vårt teoretiska ramverk

Vårt teoretiska ramverk kommer att bygga på en blandning av modellen *The Efficiency Drive* av Ferlie et al., samt Robert A. Karaseks *Job Strain Model*. Detta då vi uppfattar teoriernas grundläggande aspekter som kompletterande. Följande sker en redogörelse för de två teorierna, samt en diskussion kring deras sammanslagning.

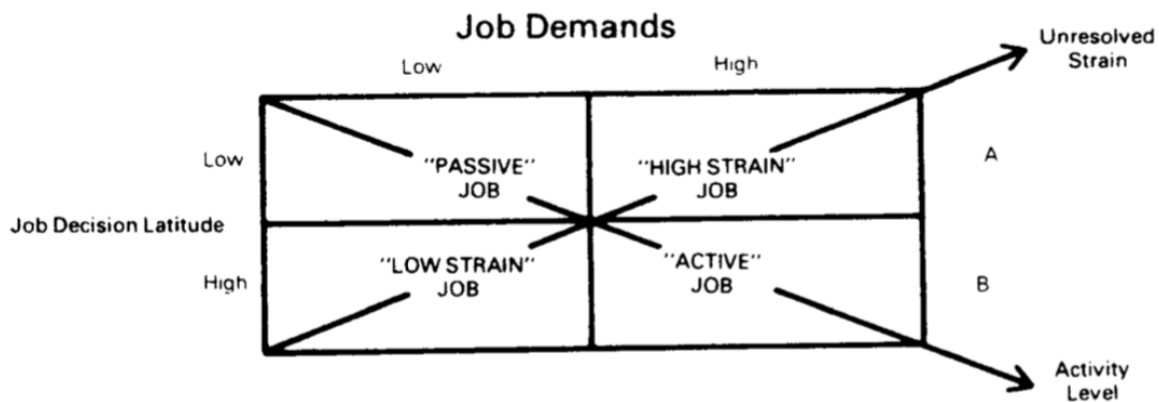
Anledningarna till att vi valt ut *The Efficiency Drive* som den modell vi vill studera, är flera. NPM är ett omfattande begrepp, och därför måste en avgränsning ske. Att NPM inte heller är ett konkret och lätt sammanfattat begrepp, utan snarare ett odefinierat och omdiskuterat sådant, skapar ytterligare incitament för avgränsning. Därutöver uppfattar vi viljan att kostnadseffektivisera den

Handledare: Tomas Bergström

offentliga sektorn som en av de mest grundläggande aspekterna av NPM. Det är möjligt att argumentera för att många av de delar av NPM som uppkommit vid ett senare skede, hade sitt ursprung i denna grundläggande idé. Detta bland annat då *The Efficiency Drive* var ett av de tidigast förekommande elementen av NPM (Ferlie et al. 1996, s. 16-19).

*The Efficiency Drive* presenterades i en artikel av Ferlie et al. från 1996. Modellen cirkulerar kring tanken att den offentliga sektorn bör formas för att efterlikna privata företag. Detta bland annat genom införandet av exempelvis lönehöjningar för högpresterande och seniora anställda. Den offentliga sektorn sågs tidigare som föråldrad, uppsvälld och dyr. *The Efficiency Drive* fick, ur detta perspektiv, rollen som ett effektivt botemedel. Kostnadseffektivitet, hierarkier, granskning och utvärdering, skulle bli nyckeltermerna i den offentliga sektorn. Viljan att förändra den grundläggande inställningen till hanterandet av handläggning, offentliga tjänster och flera andra arbetsuppgifter, sågs som viktigt av de individer som förespråkade denna modell. Därutöver behövde tjänstemannarollen bli tydligt reglerad och tilltron till enskilda tjänstemäns professionella kompetens reformeras (Ferlie et al. 1996, s. 17-19). Det bör understrykas att dessa element inte är något som Ferlie et al. kommit fram till eller hittat på. Forskningslaget ifråga har snarare samlat delar av NPM i olika modeller i försök att konkretisera detta omfattande begrepp.

Karasek presenterade sin modell i artikeln *Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign* från 1979. Han bygger sin diskussion på användandet av ett flertal komplexa och teoretiska begrepp. Vi väljer att inte översätta dessa till svenska, då vi i försök till översättning märkt att innebörden av begreppen blir lidande. I denna diskussion målar han upp en tydlig bild av hur hög nivå av "Job Demands" i samklang med låg nivå av "Job Decision Latitude" skapar "Job Strain". Detta påverkar även ytterligare en variabel, nämligen "Mental Strain" som är en konsekvens av uppbyggd stress (Karasek 1979, s. 287). För tydliggörande se figuren nedan:



**Figure 1. Job strain model.**

Källa: Karasek 1979, s. 288

Karasek operationaliserar "Job Demands" genom en kombination av arbetsbörda, oförutsägbara uppgifter och konflikter på arbetsplatsen (Karasek 1979, s. 291). "Job Decision Latitude" operationaliseras genom anställdas autonomi i arbetsrelaterade beslut, samt förekomsten av varierande arbetsuppgifter (*intellectual discretion*) (Karasek 1979, s. 289-290). Karasek vill påvisa att en hög nivå av "Job Demands" och en låg nivå av "Job Decision Latitude" skapar en hög stressnivå för anställda på arbetsplatsen ifråga (Karasek 1979, s. 288). Detta på grund av att "Job Decision Latitude" ger personer möjlighet att få utlopp för uppbyggd stress. När individer har låg "Job Decision Latitude" har de inte möjlighet till utlopp av uppbyggd stress vilket leder till "Mental Strain" (Karasek 1979, s. 287).

Anledningen till varför vi väljer att använda oss av Karaseks modell är på grund av att den indirekt lyfter hur en organisations uppbyggnad påverkar anställdas arbetsmiljö, något som gör den kompatibel med *The Efficiency Drive*. Modellen förespråkar kostnadseffektivisering vilket kan leda till en ökad arbetsbörda. Detta då enskilda anställda efter införandet av *The Efficiency Drive* i mångt och mycket ska göra samma arbete som innan, fast med mindre resurser till sitt förfogande (Ferlie et al. 1996, s. 17-19). Detta skulle kunna innebära att nivån av "Job Demands" blir högre. De stora likheterna mellan de olika modellerna ligger även under variabeln "Job Decision Latitude". I *The Efficiency Drive* understryks förändringar gällande tydliga hierarkier, hög grad av granskning och utvärdering samt minskad tilltro på tjänstemäns professionella kompetens (Ferlie

Handledare: Tomas Bergström

et al. 1996, s. 17-19). Allt detta passar bra in på den operationalisering som Karasek har gjort gällande anställdas autonomi i arbetsrelaterade beslut (Karasek 1979, s. 289-290). Som konstaterats ovan leder reformer gällande hierarki och granskning till att tjänstemäns autonomi minskar, vilket i samband med "*Job Decision Latitude*" kan antas bidra till en hög stressnivå (Karasek 1979, s. 288). Det är också sannolikt att den minskade tilltron till tjänstemäns professionella kompetens överensstämmer väl med tjänstemäns minskade möjlighet att ta autonoma arbetsbeslut. Med detta som bakgrund uppfattar vi det som tydligt varför *The Efficiency Drive* fungerar väl i kombination med *Job Strain Model*.

Vi har ovan konstaterat att *The Efficiency Drive* har flera inbyggda komponenter som kan leda till arbetsmiljörelaterad psykisk ohälsa. Detta gör den kompatibel med *Job Strain model*. Denna studie präglas därför av en teoriutveckling där vi slår ihop de grundläggande komponenterna i *The Efficiency Drive* med deras motsvarigheter i *Job Strain Model*. Sammanfattningsvis bygger vår teori såtillvida på att *The Efficiency Drive* skapar en högre nivå av "*Job Demands*" och en lägre nivå av "*Job Decision Latitude*". Detta leder i sin tur till "*Job Strain*" vilket kan resultera i långtidssjukskrivningar.

### 3. Forskningsdesign

#### 3.1 Metod och design

I följande uppsats kommer vi använda oss av en jämförande fallstudie-design. Vi anser att detta är en jämförande fallstudie, även om det går att argumentera för att det är en komparativ studie. Detta med tanke på att undersökningen sker i två olika kontexter. Den ena kontexten är den offentliga förvaltningen och den andra är samtliga näringsgrenar. Vad vi menar gör detta till en jämförande fallstudie är att vi framförallt kommer använda oss av en kontext, det vill säga offentlig förvaltning. Den andra kontexten ses mer som en metod för att utesluta mellanliggande variabler. Studien behandlar dessutom två olika tidpunkter, vilket gör de två olika tidpunkterna till två analysenheter. Vi anser emellertid inte att detta är tillräckligt för att vår studie ska räknas som en komparativ sådan (Esaiasson et al. 2017, s. 109-110). Detta leder alltså till att vår primära kontext i undersökningen är den offentliga förvaltningen och att analysenheterna kommer att vara årtalen 1997 och 2016.

Anledningen till varför vi har valt att använda oss av en jämförande fallstudie, är att designen tillåter oss att gå på djupet inom en fråga (Esaiasson et al. 2017, s. 109). Detta är passande i relation till de relativt komplicerade och breda ämnen som studeras. Därtill bör det framföras att denna design liknar den som tidigare forskare inom ämnet använt. Exempel på detta är Korunka et al. (2003) och Noblet och Rodwell (2009). Att ha en annan design än den tidigare forskningen hade därför inneburit att vi gått miste om en viktig kumulativ aspekt.

Vi ser det som fördelaktigt att undersöka den offentliga förvaltningen eftersom den inräknar flera av Hysing & Olsson tjänstemannatyper. Med detta menar vi att den offentliga förvaltningen, utefter den statistiska standarden som vi använder oss av, inräknar allt från närbyråkrater till politiserade tjänstemän. Exempelvis räknas poliser som närbyråkrater och tjänstemän inom olika myndigheter kan räknas som antingen politiserad tjänstemän eller byråkrater (Hysing & Olsson 2012, s. 23-24). Detta anser vi som fördelaktigt på grund av att det gör att tjänstemän med olika arbetsuppgifter, krav, och generella arbetsbördor ingår i det mått som vi använder oss av. Ifall vi analyserat den offentliga sektorn i sin helhet hade den varit alldeles för bred för att undersöka.

Handledare: Tomas Bergström

Därutöver existerar inte behövlig statistik inte i det format vi är ute efter, när det kommer till den offentliga sektorn. I nuläget hade vi varit tvungna att använda oss av flera olika statistiska standarder för insamlingen av data för hela den offentliga sektorn. Vi hade varit tvungna att använda oss av både *Standard för svensk näringsgrensindelning* (SNI) och *Standard för svensk yrkesklassificering* (SSYK). Detta är problematiskt eftersom vissa yrken skulle kunna räknas in i flera olika näringsgrenar. Vi hade förmodligen varit tvungna att själva göra sammanställningar av diverse statistiskt underlag, vilket hade medfört en lidande validitet (Esaiasson et al. 2017, s. 64-66).

För att i allra högsta mån utesluta mellanliggande variabler har vi har alltså beslutat att införa ett komparativt inslag i vår undersökning. Detta betyder att empirin dels kommer behandla den offentliga förvaltningen, och dels samtliga näringsgrenar. Vi kommer alltså undersöka hur arbetsorsakad stress, ångest och sjukskrivning ter sig i både den offentliga förvaltningen och samtliga näringsgrenar. Detta då framväxt av NPM är begränsat till den offentliga sektorn. Om vi kan se en liknande utveckling i den offentliga förvaltningen och i sammanslagningen av näringsgrenarna, kan vi alltså argumentera för att NPM inte varit den primära källan till förändring. Studien fokuserar alltså trots detta på hur NPM påverkat arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Undersökandet av samtliga näringsgrenar har såtillvida huvudsakligen en illustrativ funktion. Ovanstående sker med avstamp i det resonemang Esaiasson et al. presenterar i *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, gällande jämförande fallstudier (Esaiasson et al. 2017, s. 109-110).

Vi har valt att utgå från två olika årtal för att kunna påvisa hur förändringen av det organisatoriska formatets påverkat arbetsmiljön. Årtalen är såtillvida utvalda med hänsyn till existerande statistik samt implementeringen av NPM-inspirerade reformer. Ett tidigare årtal än 1997 hade varit fördelaktigt för att ännu tydligare kunna påvisa skillnaden som NPM förorsakat. Fördelen med ett kortare tidsspänn är att vi eventuellt kan lyfta fram NPM som en avgörande faktor. Om vi utgått från ett längre tidsspänn hade förmodligen generella samhällsliga förändringar haft en större inverkan på resultatet. Det hade då kunnat vara svårt att särskilja "tidens gång" mot faktiska organisatoriska reformer.

Handledare: Tomas Bergström

Vi uppfattar det som fördelaktigt att genomföra studien under omständigheter som är så kontinuerliga som möjligt. Med avstamp i detta bör det konstateras att den lag som framförallt behandlar sjukpenning, och därmed möjligheten till sjukskrivning, är *Lag om sjuklön* (SFS 1991:1047). Innan införandet av denna lag existerade en mer spretig och diffus lagstiftning som differentierade något mellan olika arbetsgrupper. *Lag om sjuklön* (SFS 1991:1047) medförde såtillvida en mer enhetlig och sammanhängande inställning till sjukskrivning i Sverige. Lagen trädde i kraft 1992 och det kan antas att det skedde en viss fördröjning även efter detta, innan den implementerades till fullo.

Därutöver kan det argumenteras för att den totala implementeringen av NPM-reformer kopplade till kostnadseffektivitet och budgetering först skedde under slutet av 90-talet eller till och med början av 2000-talet. Detta kan kopplas till den omfattande decentralisering som svensk förvaltning präglas av. Implementeringen av så pass omfattande reformer som NPM utgör, kan därför antas ta tid (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2016, s. 133; Pollitt & Bouckaert 2017, s. 325-331). Dessutom verkar det först vara under senare tid som NPM blivit allmänt uppmärksammat i media och av politiker. Detta har inneburit att allmänheten haft en, i bästa fall, vag uppfattning gällande vad NPM är (Sundström 2016, s. 315). En möjlig konsekvens av att NPM "flugit under radarn" i flera år är att kartläggning av, och diskussion om, NPM-reformer inte varit lika omfattande som de hade kunnat vara om NPM varit ett hetare debattämne. Samtliga av de ovanstående argumenten redogör för varför vi uppfattar de utvalda åren som välfungerande.

### 3.2 Material

När det kommer till vårt empiriska material kommer vi att använda oss av två olika sorter. Vårt främsta empiriska material som behandlar implementeringen av NPM-reformer i den svenska förvaltningen kommer hämtas från tidigare forskning om förvaltningspolitik. När det kommer till data gällande arbetsrelaterad stress, ångest och sjukskrivningar kommer vi att använda oss av statistiskt material framtaget av SCB på uppdrag av Arbetsmiljöverket. Förutom det kommer vi även att använda oss av olika rapporter kopplat till långtidssjukskrivningar för att få mer översiktlig information, exempelvis om utvecklingen i psykiatriska diagnoser och vad sjukskrivningar kostar i socialförsäkring.

Vårt empiriska underlag för implementeringen av NPM-inspirerade reformer utgörs alltså framförallt av teoretiskt kopplad empirisk forskning. Materialet som vi använder oss av är sekundärmaterial och kommer från facklitteratur skriven av forskare inom förvaltningspolitik. Utöver att fungera som vårt främsta empiriska underlag när det gäller NPM, hoppas vi att användandet av denna form av litteratur kommer bredda och underbygga vårt teoretiska ramverk. Därtill använder vi oss också av diverse lagar och olika myndigheters hemsidor, för att kunna stärka vår analys med empiriskt underlag.

När det gäller arbetsrelaterad stress och ångest utgår vi alltså från statistiskt material framtaget av SCB. Framtagningen har skett på uppdrag från Arbetsmiljöverket. De statistiska rapporterna från SCB utgår från i stort sett samma mått, och är därmed jämförbara. Vi utgår från SNI, vilket är det mått som SCB använder för klassificering av arbetsplatser och företag efter vilken sorts verksamhet som de bedriver (SCB). Med hänsyn till den valda tidsramen behandlar vi två olika uppsättningar av SNI när det gäller både den offentliga förvaltningen och samtliga näringsgrenar. Dels den från 1992 (SNI92), och dels den från 2007 (SNI07). Båda uppsättningarna av SNI analyserar försvaret, rättsväsendet och administrationen i den offentliga förvaltningen. Den stora skillnaden mellan uppsättningarna är dock att i SNI92 räknas även "Stöd till offentlig förvaltning" in vilket inte är en del av SNI07. På samma sätt är "Personalförvaltning och andra allmänna stödtjänster" en del av SNI07 men inte en del av SNI92 (SCB 1993, s. 103-105; SCB 2007, s. 300-304). Vi anser dock inte att dessa skillnader i de olika uppsättningarna av SNI är tillräckliga för att göra måttet oanvändbart, då de i hög grad är överensstämmande.

Ytterligare en sak som vi måste ta upp angående vårt material är en rapport från Riksförsäkringsverket (2000) som behandlar sjukskrivningar kopplade till psykiska sjukdomar. Vi kommer att använda oss av denna för att få information om sjukskrivningar kopplade till psykiska sjukdomar på 90-talet. Detta på grund av att vi inte finner en rapport om sådana sjukskrivningar från 1997. I den finns det endast data från 1999 om hur många av sjukskrivningarna som var tillskrivna psykiatriska diagnoser, och vi kommer att använda oss av den datan för att få en bild av hur sjukskrivningar såg ut på sent 90-tal. Däremot kommer vi inte säga att detta är representativt för 1997, som är vårt egentliga undersökningsår, men för att kunna göra en analys av skillnaderna



Handledare: Tomas Bergström

har vi valt att använda oss av denna data ändå. Utöver det ska det även tilläggas att rapporten använder sig av en annan definition för långtidssjukskrivningar än vad vi gör. Deras definition är 60 dagar eller längre, vilket gör att det krävs mer för att räknas som långtidssjukskriven. Vi har dock ansett att vi fortfarande kan använda oss av denna eftersom den inte kommer att användas när vi jämför långtidssjukskrivningar. Utan den kommer att användas för att få en bild av utvecklingen i hur många sjukskrivningar som är tillskrivna psykiatriska diagnoser.

### 3.3 Variabler

Den oberoende variabeln är NPM och den beroende variabeln är arbetsmiljö. Att bevisa ett orsakssamband mellan dessa kan vara svårt, på grund av att det kan finnas ett flertal möjliga mellanliggande variabler som kan påverka resultatet. Förändrad lagstiftning, globalisering och en ökad diagnostisering av psykiatriska diagnoser, är ett axplock av mellanliggande variabler. Den stora mängden mellanliggande variabler kan innebära att det blir svårt att faktiskt bevisa att NPM är den primära anledningen till förändring i mätningarna av arbetsmiljön.

Vi har med avstamp i ovanstående valt att utöver den offentliga förvaltningen dessutom undersöka sammanställningen av samtliga näringsgrenar. Om vi kan påvisa att förändring primärt skett i den offentliga förvaltningen, så är det även lättare att dra slutsatsen att NPM kan ha spelat en avsevärd roll. Om vi å andra sidan finner att förändringen varit någorlunda lik, kan vi dra slutsatsen att NPM inte ligger bakom de huvudsakliga förändringarna.

### 3.4 Operationalisering

#### 3.4.1 New Public Management

Utmaningen med att operationalisera NPM är att begreppet är både utförligt och spretigt. Vi har med detta som bakgrund valt att i största möjliga mån avgränsa oss. I den följande uppsatsen kommer NPM därför primärt syfta till modellen *The Efficiency Drive* som Ferlie et al. introducerat. *The Efficiency Drive* behandlar flera aspekter rörande kostnadseffektivisering, tydliga hierarkier och granskning i den offentliga sektorn. Rent förenklat cirkulerar modellen emellertid runt olika strategier för att spara resurser i den offentliga förvaltningen. Det är såtillvida framförallt *The Efficiency Drive* som ska operationaliseras.

Kostnadseffektivisering är alltså något av ett nyckelord (Ferlie et al. 1996, s. 16-19). Följande kommer ett urval av konkreta strategier för att effektivisera och minska utgifter inom den offentliga förvaltningen att redogöras för. Ett konkret tillvägagångssätt för att hantera målen gällande kostnadseffektivitet, är att minska antalet anställda på en arbetsplats. *The Efficiency Drive* kan såtillvida även kopplas till begreppet arbetsbörda. En logisk följd av ett mindre antal anställda ska leverera fortsatt högkvalitativa tjänster, är att arbetsbördan ökar för de kvarvarande (Ehn 2016, s. 332-335). Att outsourca arbetsuppgifter och personal till delvis, eller helt, privata företag är ett annat tillvägagångssätt. Detta är även tätt sammankopplat med införandet av konkurrens i den offentliga förvaltningen, som förespråkare menar ska göra offentliga tjänster mer kostnadseffektiva och allmänt bättre (Kuhlmann & Wollman 2019, s. 331-332).

Införandet av tydligare hierarkier, en mer utförlig granskning samt utvärdering och en förändrad bild av de som brukar offentliga tjänster, är alla ytterligare exempel på element inom *The Efficiency Drive*. Tydliggörandet av hierarkier fungerar på så sätt att den offentliga förvaltningen i allt större utsträckning började formas utefter stärkta hierarkiska designer. Granskningen och utvärderingen hänger ihop med detta. För att i största möjliga mån uppnå målen satta av ledningen, spenderas mycket tid med att granska och utvärdera det gjorda arbetet. På så sätt ska arbetet kunna förbättras och effektiviseras ytterligare. Även brukare av offentliga tjänster är relevanta, då de i allt större utsträckning börjat ses som kunder snarare än medborgare. Även detta kan kopplas till viljan att kostnadseffektivisera. Om någon i den privata sektorn vill behålla sin kund, då måste denne lyckas tillgodose sin kunds önskemål. Samma tankestrategi appliceras här på den offentliga förvaltningen (Ferlie et al. 1996, s. 18). Ovanstående är som sagt endast exempel på hur strategier gällande kostnadseffektivitet kan utspela sig i verkligheten.

### 3.4.2 Arbetsmiljö

Arbetsmiljö påverkar den psykiska hälsan hos anställda. Vi kan undersöka den psykiska hälsan på till exempel en arbetsplats genom att studera hur stor andel av de anställda som lider av arbetsorsakad stress (Karasek 1979, s. 288). Gällande detta har vi hittat ett mått från Arbetsmiljöverket och SCB, där de har undersökt hur många av de som är sysselsatta inom den

offentliga förvaltningen som lider av stress som ett besvär relaterat till arbetet (Arbetsmiljöverket & SCB 2016; SCB 2020).

Efter undersökningar gjorda mellan 2012-2014 konstaterade Försäkringskassan att den vanligaste orsaken till sjukskrivning av psykiatriska diagnoser är stress. I deras undersökning har de räknat med sjukskrivningar som är 14 dagar eller längre (Försäkringskassan 2017a). En annan möjlig operationalisering skulle kunnat varit 60 dagar eller längre som Riksförsäkringsverket använder sig av i *Långtidssjukskrivna – bakgrund, diagnos och återgång i arbete: Utvecklingen från slutet av 1980-talet till 1999* (Riksförsäkringsverket 2000). Vi kommer däremot att använda oss av en period på fem veckor eller längre för att räkna en sjukskrivning som långtidssjukskrivning. Anledningen till varför vi använder oss av fem veckor eller längre som måttet är två. För det första följer de tidigare operationaliseringar av långtidssjukskrivningar, exempelvis undersökningen *Negativ stress och ohälsa* gjord av Arbetsmiljöverket och SCB (Arbetsmiljöverket & SCB 2001b, s. 120). För det andra finns det i den statistik som vi har valt att använda endast ett mått för fem veckor eller längre. Något som tillsammans med tidigare operationaliseringar av Arbetsmiljöverket och SCB, gör att vi anser att det är en tillräckligt lång tid för att räknas som långtidssjukskrivning. Samtidigt är vår förhoppning att sjukskrivningslängd på fem veckor eller mer ska vara tillräckligt för att minska andra sjukskrivningsorsaker. Detta med tanke på att återhämningsperioden för sjukskrivningar tillskrivna psykiatriska diagnoser är längre än andra diagnoser (Försäkringskassan 2017a; Försäkringskassan 2017b, s. 7)

En annan stor anledningen till sjukskrivningar på grund av psykiatriska diagnoser är ångest och depression (Försäkringskassan 2017a). På grund av detta kommer vi även att använda oss av ett mått om arbetsorsakade besvär kopplade till ångest. Önskvärt hade varit att även undersöka depression inom den offentliga förvaltningen, men på grund av att det måttet inte finns tillgängligt för de båda åren som undersöks går tyvärr inte det.

Vi drar alltså en direkt koppling mellan ett antal fenomen som kontinuerligt leder till nästa steg i händelseförloppet. En stor arbetsbörda kan leda till stress (Karasek 1979, s. 288). Grav stress räknas i sin tur till psykiatriska diagnoser och kan leda till sjukskrivning (Försäkringskassan 2017a). Vi kan såtillvida påvisa en parallell mellan en stor arbetsbörda och långtidssjukskrivning.



## 4. Empiri

### 4.1 *The Efficiency Drive* i Sverige

Som tidigare konstaterats uppstår vissa svårigheter gällande kartläggandet av reformer inspirerade av NPM. Detta då reformerna är svårdefinierade och skedde under en omfattande tidsram. I Sverige är NPM tätt kopplat till behovet av kostnadseffektivisering inom den offentliga sektorn (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 331-332). Denna tanke introducerades framförallt i samband med lågkonjunkturen som uppstod under 70-talet. NPM utmanade då den etablerade normen om att det bör finnas substantiella skillnader mellan privat och offentlig sektor (Christensen et al. 2005, s. 14, 81, 158-159). Även under 90-talet blev tankar som presenteras i *The Efficiency Drive* frekvent implementerade i samband med den ekonomiska krisen som inföll (Ferlie et al. 1996, s. 18). Nedskärningar och kostnadseffektivisering förändrade då den offentliga sektorn i grunden (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 325).

Införandet av de mest fundamentala aspekterna av *The Efficiency Drive* illustreras tydligt i flera reformer som Sverige genomgått. Dessa kommer kortfattat redogöras för i följande stycken. En av de inledande reformerna som kan tänkas gå in under "NPM-paketet" är "*Program Budgeting*" (PB). Denna reform skedde redan under mitten av 60-talet, då en statlig offentlig utredning (SOU 1967:11-13) påvisade att det var svårt att fastslå förväntade kostnader för projekt i den offentliga sektorn. Dessutom innehöll inte de dokument som redogjorde för den statliga budgeten några indikatorer gällande varför olika myndigheter fick olika stora budgetar. Delar av denna reform har sedermera blivit reviderade (Sundström 2006), och kommer diskuteras mer i följande stycke. En följd av denna reform kan antas vara att både en ökad granskning och utvärdering började implementeras i den offentliga förvaltningen. Detta kan i sin tur anknytas till *The Efficiency Drive* (Ferlie et al. 1996, s. 17-19).

Denna utvecklade versionen av PB är "*Management by Results*-reformen" (MBR), vilken ingick i regeringens budgetförslag 1988. Denna reform behandlade bland annat hur kommunikation och informationsförmedlande skulle ske inom svensk offentlig förvaltning för att främja effektivitet och transparens. Utöver detta delades den offentliga sektorn tydligt in i två delar, den politiska och

Handledare: Tomas Bergström

den icke-politiska. Trots att åtskillig tid passerat sedan denna reform drevs igenom, är processen att till fullo implementera den fortfarande pågående (Sundström 2006). Vidare är managementisering ett begrepp som bör redogöras för när man diskuterar MBR. Managementisering är förenklat en strävan efter en tydlig hierarkisk struktur. Ett exempel på detta är när myndigheter övergår från att ledas av en styrelse till en generaldirektör. Ett utmärkande drag för införandet av managementisering i Sverige var decentraliseringen av makt i och med att flertalet beslut och ansvarsområden flyttades från regeringen till enskilda myndigheter. Precis som MBR infördes managementisering primärt under 1980-talet (Sundström 2016, s. 317-318). Vi uppfattar dessa reformer som karaktäristiska för *The Efficiency Drive* i Sverige. Det är därför talande att flera av dessa reformer fortfarande idag är aktiva inom den svenska offentliga förvaltningen.

I och med inrättandet av Riksrevisionen (2003) genomfördes ännu en förändring som kan kopplas till *The Efficiency Drive*. Riksrevisionen sysslar framförallt med granskning och utvärdering av myndigheter utefter ekonomiska situationer (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 330-331). Anledningar bakom införandet var en bristande transparens och insyn från allmänheten (Riksrevisionen 2020).

En fortsättning på de tankar som föranledde PB, alltså behovet av ett transparent och hållbart förhållningssätt gentemot ekonomi och budgetering, är det finanspolitiska ramverket. Det finanspolitiska ramverket finns primärt på plats för att tillgodose det ovan nämnda behovet, och är därutöver ett konkret exempel på *The Efficiency Drive* i Sverige. Ramverket är relativt omfattande, men bygger förenklat på ett antal punkter. Budgetpolitiska mål, en stram statlig budgetprocess, extern uppföljning av finanspolitiken, och öppenhet och tydlighet. Just de budgetpolitiska målen kan behöva redogöras för ytterligare. Bland annat finns det ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn. Samtliga instanser i den offentliga sektorn förväntas alltså upprätthålla ett visst sparande i sin verksamhet. Hur stort detta överskott ska vara varierar. Vidare finns det ett skuldankare, en funktion som ska begränsa den offentliga sektorns bruttoskuld. Detta för att se till så att den offentliga sektorns skuld inte "springer iväg". Det statliga utgiftstaket är ytterligare en del av det finanspolitiska ramverket. Dess roll är att begränsa de statliga utgifterna och därmed säkerställa en långtgående och kontinuerlig finanspolitik (Regeringskansliet 2020). Tätt sammankopplat med ramverket finns även ett stort regelverk som tydligt speglar behovet och intresset av en hållbar

ekonomi och budgetering. Budgetlagen från 2011 utgör ett bra exempel på en del av detta regelverk (SFS 2011:203).

När man undersöker antalet anställda i den offentliga förvaltningen under de sista decennierna av 1900-talet ser man tydligt hur element av *The Efficiency Drive* implementeras. Mellan 1985 och 2009 halverades exempelvis antalet statligt anställda (*central government employees*) (Ehn 2016, s. 332). Detta kan bland annat kopplas till privatisering och decentralisering, och utgör ett tydligt exempel på viljan att kostnadseffektivisera. Utöver antalet anställda i den offentliga sektorn har även förändringar skett rörande de anställdas utbildning, ålder, kön, samt sociala och etniska bakgrund (Ehn 2016, s. 335-339).

## 4.2 Utvecklingen i arbetsorsakad stress mellan 1997 och 2016

### 4.2.1 Arbetsorsakad stress i samtliga näringsgrenar

Utvecklingen i den arbetsorsakad stressen hos de sysselsatta inom samtliga näringsgrenar mellan 1997 och 2016 tyder på en ökning av arbetsorsakad stress. 1997 hade 5,3 % av de sysselsatta inom samtliga näringsgrenar upplevt arbetsorsakad stress under de senaste 12 månaderna (SCB 2020). 2016 låg den siffran på 11,1 % (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123). Detta betyder att det mellan 1997 och 2016 hade skett en ökning med 5,8 procentenheter i den arbetsorsakade stressen hos de sysselsatta inom samtliga näringsgrenar.

### 4.2.2 Arbetsorsakad stress i den offentliga förvaltningen

Gällande datan om arbetsrelaterad stress i enbart den offentliga förvaltningen har det även här skett en förändring mellan 1997 och 2016. 1997 hade 6,2 % av de sysselsatta i den offentliga förvaltningen upplevt arbetsrelaterad stress under de senaste 12 månaderna (SCB 2020). 2016 hade andelen ökat och då hade 13 % av de sysselsatta i offentlig förvaltning upplevt arbetsrelaterad stress under de senaste 12 månaderna (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123). Det har alltså skett en ökning av arbetsrelaterad stress med 6,8 procentenheter inom den offentliga förvaltningen.

### 4.3 Utvecklingen i arbetsorsakad ångest mellan 1997 och 2016

Gällande den arbetsorsakade ångesten finns det ingen data rapporterad från 1997, varken när det gäller samtliga näringsgrenar eller enbart den offentliga förvaltningen. Anledningen till detta är att ingen data rapporteras vid de tillfällen då mindre än 100 personer har svarat på enkäten (SCB 2020). Av denna orsak kommer en jämförelse mellan årtalen inte kunna ske.

Däremot finns det data rapporterad från 2016 om arbetsorsakade ångest. Andelen av de sysselsatta som hade upplevt arbetsorsakade ångest de senaste 12 månaderna låg på 7,1 % för samtliga näringsgrenar. För de sysselsatta i den offentliga förvaltningen låg den siffran på 8,9 % under 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 145).

### 4.4 Långtidssjukskrivning i Sverige

Som skrivet i materialet har vi inte funnit en rapport om sjukskrivningar från 1997 och vi har valt att använda oss av en från 2000 istället. Rapporten innehåller data från 1999 om hur många av sjukskrivningarna som var tillskrivna psykiatriska diagnoser. Detta kommer att användas för att få en bild av hur många långtidssjukskrivningar var tillskrivna psykiska diagnoser på sent 90-tal. Under 90-talet ökade antalet långtidssjukskrivna i Sverige kraftigt (Riksförsäkringsverket 2000, s. 5). I december 1999 var 175 000 personer långtidssjukskrivna (60 dagar eller längre), varav 18 % av dessa var långtidssjukskrivna på grund av psykiska diagnoser (Riksförsäkringsverket 2000, s. 3, 8).

En rapport visar att under 2016 var 27 % av de nya sjukfallen och 44 % av de redan pågående sjukfallen tillskrivna psykiatriska diagnoser. Anledningen till den stora skillnaden mellan nya sjukfall och pågående är att det tar längre tid att återhämta sig från en psykiatrisk diagnos än andra sjukskrivnings anledningar (Försäkringskassan 2017b, s. 7).

#### 4.4.1 Långtidssjukskrivningar i samtliga näringsgrenar

Den totala långtidssjukskrivningen i alla Sveriges näringsgrenar såg ut som följande, 1997 var 2,3 % av alla sysselsatta sjukskrivna i fem veckor eller mer till följd av förhållanden i arbetet som inte är kopplat till olyckor (SCB 2020). 2016 var 2,4 % av alla sysselsatta sjukskrivna i fem veckor



Handledare: Tomas Bergström

eller mer till följd av förhållanden i arbetet som inte är kopplade till arbetsplatsolyckor (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 121). Här ser vi en ökning med 0,1 procentenheter.

#### 4.4.2 Långtidssjukskrivningar i den offentliga förvaltningen

Utvecklingen som endast är kopplad till den offentliga förvaltningen är annorlunda. 1997 var 1,7 % av de sysselsatta i offentlig förvaltning sjukskrivna i fem veckor eller mer till följd av arbetsförhållanden i arbetet som inte är kopplade till arbetsplatsolyckor (SCB 2020). 2016 var det 2,8 % av de sysselsatta i offentlig förvaltning som hade fem veckor eller mer sjukfrånvaro till följd av förhållanden i arbetet (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 121). Detta visar på en ökning med 1,1 procentenheter.

## 5. Analys

### 5.1 *The Efficiency Drive*

Frågan huruvida NPM i sin helhet blivit implementerat till fullo i Sverige, samt när detta i så fall hände, är klurig att besvara. Som vi konstaterat tidigare är NPM snarare ett ideal än ett konkret reformpaket. Att kartlägga samtliga NPM-inspirerade reformer och peka ut ett exakt årtal där det kan fastslås att dessa faktiskt implementerats i Sverige, är närmast omöjligt. Detta gör sig särskilt gällande i relation till de specifika reformer som avhandlats i empirin. När vi studerar dessa reformer närmare ser vi flera tydligt komplicerande faktorer. Dessa reformer är bland annat tätt sammankopplade med varandra, och i flera fall sker en gradvis övergång mellan system. Detta innebär att det är svårt att spåra de element av NPM som implementerats, även om vi vet precis vad vi ska leta efter (Ferlie et al. 1996, s. 2). Dessutom finns det en tidsaspekt som gör sig gällande. Relevanta reformer har drivits igenom från 60-talet och framåt, vilket i förlängning innebär att hela det svenska systemet på ett eller annat vis blivit influerat av “NPM-relaterade idéer” under mer än 50 år (Sundström 2016, s. 315-328).

Trots denna problematik har vi påvisat att det finns ett antal reformer som distinkt utmärker sig som reformer kopplade till *The Efficiency Drive*. Dessa reformer och processer har därutöver i olik utsträckning påverkat arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen.

Viljan att kostnadseffektivisera har tagit sig uttryck på flera olika sätt. Ett av de mer tydliga uttrycken är minskningen av antalet anställda i den offentliga förvaltningen. Att skära ner på antalet anställda kan tydligt kopplas till intrycket att den offentliga förvaltningen är alltför kostsam, uppsvälld och komplicerad. I detta fall har förmodligen arbetsbördan ökat signifikant för de kvarvarande anställda på arbetsplatsen. Ett annat alternativ är att dessa tjänster blivit “outsourcade”, alltså förflyttade till den privata sektorn (Ehn 2016, s. 332). I detta fallet har förmodligen inte arbetsbördan påverkats nämnvärt. Det kan emellertid antas skapa en ångestladdad situation att som anställd märka att fler och fler av kollegorna runt omkring försvinner och att deras arbetsuppgifter förflyttas till den privata sektorn.

Handledare: Tomas Bergström

Dessutom är processen att skapa en så heterogen offentlig förvaltning som möjligt relevant. Även om detta inte helt sonika är en del av *The Efficiency Drive*, utan snarare kopplat till tiden vi lever i, har det troligen ändå en inverkan på arbetsmiljön. Utvecklingen är dessutom tätt sammankopplad med flera element som NPM också kan kopplas till, exempelvis globalisering (Ehn 2016, s. 335-339). Det kan antas finnas både fördelar och nackdelar med denna process när det kommer till arbetsmiljön. Å ena sidan kan det argumenteras för att den offentliga förvaltningen, för att effektivt kunna erbjuda kvalitativa tjänster, i största möjliga mån bör spegla det omkringliggande samhället. Om endast en smal del av befolkningen representeras inom förvaltningen, riskerar övriga delar att förbises. Å andra sidan kan det argumenteras för att om ett alltför stort fokus läggs på aspekter som inte rör faktiska arbetsuppgifter, kan detta underminera arbetet. Detta skulle i sin tur kunna skapa en stressigare arbetsmiljö. Oavsett vilken sida man advocerar för, kan det antas att denna process på ett eller annat vis påverkar arbetsmiljön.

Vidare talar införandet av PB, MBR och Riksrevisionen för att *The Efficiency Drive* blivit implementerat i Sverige. Alla dessa beståndsdelar påvisar en kontinuerligt positiv inställning gentemot granskning och utvärdering. Detta kan ha påverkat arbetsmiljön i både positiva och negativa bemärkelser. Det finanspolitiska ramverket kan kopplas till ovanstående, och kan exemplifieras för att belysa denna påverkan på arbetsmiljön. I grunden är krav på staten gällande diverse finanspolitiska regler, både bra och rimligt. Det är inte svårt att argumentera för att detta, på en nationell skala, är genomgående positivt. Därtill bör det dock framläggas att alla dessa regler och krav gissningsvis gör enskilda tjänstemäns jobb betydligt mer invecklat än vad det var innan dessa infördes. Det är alltså möjligt att detta har påverkat arbetsbördan och i förlängningen skapat en stressigare och mer ångestfylld miljö för de anställda i den offentliga förvaltningen. Ett kontrasterande perspektiv värt att framföra är att dessa regler och krav lika väl skulle kunna underlätta de anställdas jobb. Det är inte omöjligt att anta att det innan dessa strikta regler infördes fanns större möjlighet för anställda att påverka vissa beslut, exempelvis vilken myndighet som ska få störst budget. Detta då det inte fanns några konkreta krav på redovisning och transparens (Sundström 2006). Vi tror alltså att det är möjligt att detta medförde en viss börda på de enskilda tjänstemännen. Det kan uppfattas som motsägelsefullt i relation till vårt teoretiska ramverk, men eftersom detta inte gäller beslut som är kopplade till självbestämmande i arbetet utan resursfördelning uppfattar vi inte detta som motsägelsefullt. Att de anställda inte har någon reell

möjlighet att påverka var det finanspolitiska fokuset ska vara, får därför ses som positivt både utifrån ett arbetsmiljöperspektiv, och ett samhällligt perspektiv.

Med ovanstående som bakgrund konstaterar vi att gedigna beståndsdelar av *The Efficiency Drive* blivit implementerade i Sverige och att det finns tydliga förutsättningar för att dessa resulterat i en försämrad arbetsmiljö i den offentliga förvaltningen.

## 5.2 Arbetsmiljö

### 5.2.1 Arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen

Mellan 1997 och 2016 kan vi se en förändring i arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Gällande arbetsorsakad stress har det skett en ökning på 6,8 procentenheter mellan de två årtalen, 1997 låg den på 6,2 % och 2016 låg den på 13 % (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123; SCB 2020). När det kommer till arbetsorsakad ångest vet vi att det 1997 inte finns någon data eftersom de var för lite människor som svarade på den delen av studien, medan 2016 låg andelen på 8,9 % (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 145; SCB 2020). Med tanke på att det inte finns data från de båda åren kan vi inte dra en slutsats om den arbetsrelaterade ångestens utveckling. Dock anser vi att det är illustrativt att 8,9% av deltagarna i undersökningen 2016 någon gång under de senaste 12 månaderna hade upplevt arbetsorsakad ångest (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 145). När det kommer till trenden av sjukskrivningar inom den offentliga förvaltningen ser vi att även den har ökat. 1997 var det 1,7 % som var långtidssjukskrivna medan den siffran låg på 2,8 % 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 121; SCB 2020). Detta tyder på en ökning med 1,1 procentenheter.

Med avstamp i Karaseks teori går det att diskutera vad dessa siffror innebär. Karasek menar att hög "*Job Demands*" och låg "*Job Decision Latitude*" leder till ökad "*Mental Strain*" eftersom låg "*Job Decision Latitude*" gör att personer inte får utlopp för sin uppbyggda stress (Karasek 1979, s. 287). Som vi ser har den arbetsorsakade stressen ökat mellan 1997 och 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123; SCB 2020), vilket utefter Karaseks teori skulle betyda att "*Job Decision Latitude*" inom den offentliga förvaltningen skulle ha minskat mellan 1997 och 2016. Med detta menas att en låg "*Job Decision Latitude*" gör att anställda inte får utlopp för uppbyggd stress,

Handledare: Tomas Bergström

vilket skulle kunna förklara varför den arbetsorsakade stressen har ökat. Minskat utlopp för stress kan även leda till en ökad "*Mental Strain*", vilket även skulle kunna förklara varför den arbetsorsakade ångesten 2016 låg på en liknande nivå som den arbetsorsakade stressen (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123 & 145).

För att gå vidare till utvecklingen gällande långtidssjukskrivning i den offentliga förvaltningen ser vi att den inte har ökat lika mycket som den arbetsorsakade stressen. Ökning ligger där på 1,1 procentenheter. Däremot vet vi att stora andelar av de tjänstemän som svarat på undersökningarna har arbetsorsakade besvär kopplad till stress eller andra psykiska påfrestningar. Det är även denna yrkesgrupp som är mest drabbade av dessa besvär (Arbetsmiljöverket & SCB 2001a, s. 10). Detta i kombination med det som vi har diskuterat innan gällande arbetsorsakad stress och ångest, är det troligt att långtidssjukskrivningar inom den offentliga förvaltningen oftast beror på stressrelaterade besvär eller andra psykiska påfrestningar. Vilket gör att även om ökningen i långtidssjukskrivningar är marginell är den fortfarande av intresse eftersom den kan visa på en psykisk ohälsa hos offentliga tjänstemän och därmed även en sämre arbetsmiljö.

Från andra undersökningar av Försäkringskassan vet vi att de vanligaste psykiatriska diagnoserna är stressrelaterade (Försäkringskassan 2017a). Vi vet även att tjänstemän är den yrkesgrupp som oftast upplever stress eller andra psykiska påfrestningar (Arbetsmiljöverket & SCB 2001a, s. 10). Utefter detta drar vi slutsatsen att långtidssjukskrivningar inom den offentliga förvaltningen i stor utsträckning beror på stressrelaterade besvär eller andra psykiska påfrestningar.

### 5.2.2 Arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen jämförd med den i samtliga av Sveriges näringsgrenar

Den förändring som presenteras i den offentliga förvaltningen stämmer väl överens med den som skett i samtliga näringsgrenar under samma år. Utvecklingen gällande den arbetsorsakade stressen i samtliga näringsgrenar har ökat från 5,3 % till 11,1 % mellan 1997 och 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123; SCB 2020). De har alltså haft en ökning på 5,8 procentenheter, vilket liknar den hos den offentliga förvaltningen som hade en förändring på 6,8 procentenheter. Här ser vi att skillnaden mellan dem endast ligger på en procentenhet.

Eftersom vi inte kan göra en analys av skillnaderna mellan den offentliga förvaltningen och samtliga näringsgrenar gällande den arbetsorsakade ångestens utveckling, på grund av att vi inte har data från 1997, väljer vi att analysera skillnaderna mellan dessa enbart för året 2016. Andelen av de sysselsatta i samtliga näringsgrenar som hade upplevt arbetsorsakade ångest de senaste 12 månaderna låg på 7,1 % 2016. Som vi redan konstaterat låg den arbetsorsakade ångesten i den offentliga förvaltningen på 8,9 % samma år (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 145). Detta gör att vi mellan dessa två ser en skillnad på 1,8 procentenheter.

Långtidssjukskrivningar kopplade till annat än arbetsolyckor i samtliga näringsgrenar ökade med 0,1 procentenheter från 2,3 % till 2,4 % (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 121; SCB 2020), vilket kan ses som en marginell ökning. Förändringen inom den offentliga förvaltningen under samma tid har varit större och ökade med 1,1 procentenheter (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 121; SCB 2020). Detta visar att förändringen i den offentliga förvaltningen inte har följt samma trend som resten av det svenska näringslivet. Samtidigt ser vi att skillnaden mellan trenderna gällande långtidssjukskrivningar liknar den vi såg kopplad till arbetsorsakad stress samt arbetsorsakad ångest.

Det går alltså att konstatera att förändringen i samtliga näringsgrenar överensstämmer relativt väl med den i den offentliga förvaltningen. I den offentliga förvaltningen ser vi emellertid generellt högre siffror i samtliga av de områden som undersökts. Av de utvecklingskurvor som vi har möjlighet att analysera, är just skillnaden inom långtidssjukskrivningar speciellt intressant. Detta då den visar på den största skillnaden i relation till de ursprungliga siffrorna. Denna förändring kan å ena sidan uppfattas som marginell, då förändringen i faktiska procentenheter är relativt liten. Å andra sidan kan den ses som omfattande då 1997 var den offentliga förvaltningens procentantal längre än den i samtliga näringsgrenar. 2016 hade detta dock förändrats och den offentliga förvaltningen hade gått om samtliga näringsgrenar med 0,4 procentenheter.

Vi drar här slutsatsen att arbetsmiljön försämrats både i den offentliga förvaltningen och i sammanställningen av samtliga näringsgrenar. Däremot har den offentliga förvaltningen inom vissa områden genomgått en större förändring än vad samtliga näringsgrenar har.

### 5.3 NPM:s påverkan på arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen

Vi har alltså konstaterat att NPM- inspirerade reformer blivit implementerat i Sverige. Därutöver har vi påvisat en ökning inom arbetsorsakad stress och sjukskrivning i den offentliga förvaltningen. Vi har även visat att den arbetsorsakade ångesten ligger på en liknande nivå som den arbetsorsakade stressen. I följande stycken kommer en analys ske där vi kombinerar NPM och arbetsmiljö, i samklang med vårt teoretiska ramverk och presenterade empiri.

Den ökade arbetsorsakade stressen inom den offentliga förvaltningen skulle kunna förklaras genom att "*Job Decision Latitude*" mellan 1997 och 2016 har blivit lägre. Detta på grund av att tjänstemäns självbestämmande kan ha minskat som en följd av implementeringen av *The Efficiency Drive*, eftersom den har medfört ökad granskning och utvärdering (Ferlie et al. 1996, s. 18). Inrättandet av Riksrevisionen är ett tydligt exempel på detta. Ett annat exempel på detta är managementisering. Detta dels då det nu finns en myndighet som endast sysslar med granskning, och dels då den uppstramade hierarkin inom den offentliga förvaltningen leder till mindre frihet hos de individuella tjänstemännen (Pollitt & Bouckaert 2017, s. 330-331; Sundström 2016, s. 317-318). *The Efficiency Drive* fungerar väl med *Job Strain Model*, speciellt när det gäller hur granskning, utvärdering och hierarkier påverkar tjänstemäns "*Job Decision Latitude*" i en negativ riktning. Detta skulle alltså kunna förklara varför den arbetsorsakade stressen har ökat med 6,8 procentenheter inom den offentliga förvaltningen (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123; SCB 2020). Samt som vi tidigare har skrivit leder den minskade möjligheten att släppa ut sin uppbyggda stress till en ökad "*Mental Strain*" (Karasek 1979, s. 287), vilket skulle förklara varför den arbetsorsakade ångesten ligger på samma nivå som den arbetsorsakade stressen 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016, s. 123 & 145).

Som fastslagits i vårt teoretiska ramverk vet vi att det inte går att endast förklara den ökade stressen med enbart minskad nivå av "*Job Decision Latitude*". Det krävs också att nivån av "*Job Demands*" antingen blir högre eller sen redan tidigare var på en hög nivå (Karasek 1979, s. 288). Ett möjligt resultat av *The Efficiency Drive* är emellertid att "*Job Demands*" ökar och hamnar på en högre nivå än tidigare. Detta på grund av att en möjlig konsekvens av *The Efficiency Drive* är att antalet sysselsatta i den offentliga förvaltningen sjunker (Ferlie et al. 1996, s. 18). En trolig följd av att ett

Handledare: Tomas Bergström

mindre antal anställda ska utföra samma arbetsuppgifter som tidigare, är att arbetsbördan för de kvarvarande anställda ökar. Vilket skulle leda till att nivå på "*Job Demands*" blir högre. Däremot när det kommer till Sverige är det svårt att komma fram till om detta har varit fallet. Även om antalet anställda i den offentliga sektorn har minskat (Ehn 2016, s. 332), kan vi inte uttrycka oss om detta har påverkat den totala arbetsbördan. Vad vi menar här är att minskning härstammar från bland annat decentraliseringen och privatiseringen av vissa myndigheter samt ansvarsområden (Ehn 2016, s. 335-339). Vilket gör att även om antalet anställda har minskat behöver det inte betyda mängden arbetsuppgifter är detsamma som tidigare. Detta skulle betyda att "*Job Demands*" låg på samma nivå som tidigare eller till och med på en lägre nivå.

Samtidigt ser vi att den psykiska hälsan i den offentliga förvaltningen har blivit sämre mellan 1997 och 2016 (Arbetsmiljöverket & SCB 2016; SCB 2020). Då vi vet att "*Mental Strain*" är högt tyder det på att "*Job Demands*" också är det, eftersom annars hade inte en låg nivå av "*Job Decision Latitude*" skapat "*Mental Strain*" (Karasek 1979, s. 288). Detta skulle kunna betyda att nivån av "*Job Demands*" i den offentliga förvaltningen redan innan *The Efficiency Drive* var hög. Å andra sidan kan det antas att andra element av *The Efficiency Drive* har implementerats. Exempelvis kan även ett högre arbetstempo till följd av kostnadseffektivitet, ett mer krävande ledarskap, eller mer ingående utvärdering av anställdas arbete, mynna ut i en högre nivå av "*Job Demands*" (Ferlie et al. 1996, s. 18; Karasek 1979, s. 288). Med denna bakgrund kan vi argumentera för att implementerandet av *The Efficiency Drive* resulterat i en högre nivå av "*Job Demands*". Det vi kan säga är att utefter vårt teoretiska ramverk kan den arbetsorsakade stressen och ångesten härledas till en hög nivå av "*Job Demands*", eftersom en hög nivå av "*Job Demands*" krävs för att det ska finnas "*Mental Strain*". Om detta är på grund av *The Efficiency Drive*, eller om tjänstemannayrket generellt är krävande, är svårt för oss att besvara.

Utifrån vårt teoretiska ramverk samt ovanstående diskussion kan det alltså konstateras att det är mycket troligt att införandet av *The Efficiency Drive* har lett till en försämrade arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen eftersom det har lett till en lägre nivå av "*Job Decision Latitude*". Mot denna bakgrund måste emellertid det empiriska materialet rörande arbetsmiljön i samtliga näringsgrenar studeras. Som påvisats i empirin sker även här tydligt negativa förändringar. Trenden av försämrade arbetsmiljö är alltså inte avgränsad till den offentliga förvaltningen. Detta



Handledare: Tomas Bergström

talat för att *The Efficiency Drive* inte är den primära källan bakom den försämrade arbetsmiljön, då den inte blivit implementerad i samtliga näringsgrenar. Det är emellertid inte rimligt att enbart skuldbelägga *The Efficiency Drive* för den totala utvecklingen, utan troligen kan mellanliggande variabler varit delaktiga i resultatet.

Samtidigt har den offentliga förvaltningen genomgått en måttligt större negativ utveckling än vad samtliga näringsgrenar gjort. Det är därmed möjligt att argumentera för att denna differens går att koppla till *The Efficiency Drive*, speciellt när det kommer till dess påverkan på "*Job Decision Latitude*". Den offentliga förvaltningen utsätts för flera olika sorters granskning och utvärdering, vilket vi vet påverkar "*Job Decision Latitude*". Detta skulle kunna förklara varför den psykiska ohälsan är marginellt högre i den offentliga förvaltningen jämfört med samtliga näringsgrenar. För att ändra på skillnaden skulle regeringen kunna minska mängden granskning och utvärdering i den offentliga förvaltningen. Detta hade lett till att "*Job Decision Latitude*" hade ökat och därmed skulle arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen blivit bättre samt att den psykiska ohälsan hade troligen minskat.

Det problematiska med minskad granskning och utvärdering är att det skulle kunna ändra maktbalansen mellan förvaltningen och politiken. Detta eftersom granskning och utvärdering är ett sätt för politikerna att upprätthålla den demokratiska rättsstaten genom att säkerställa att förvaltningen uppför sig på korrekt sätt (Sterzel 2016, s. 254). Det ger dem även en möjlighet att hantera tjänstemännens kunskapsövertag. När granskningen och utvärderingen minskar blir tjänstemännen mer autonoma, vilket i sin tur kan skada demokratin då det kan skada den parlamentariskdemokratiska styrningskedjan (Hysing & Olsson 2012, s. 33). Så även om det går att kalla *The Efficiency Drive* för kontraproduktiv eftersom granskning och utvärdering kan öka "*Mental Strain*" hos anställd och i värst fall leda till sjukskrivning, kan den även ha demokratiska fördelar. Frågan blir alltså vad som skall prioriteras, är det anställdas psykiska hälsan eller är det den parlamentariskdemokratiska styrningskedjan?

Sammanfattningsvis har vi påvisat att en substantiell ökning av arbetsrelaterad stress och ångest, samt långtidssjukskrivningar har skett mellan 1997 och 2016. Denna ökning har skett inom både den offentliga förvaltningen och i samtliga näringsgrenar, om än med något differentierande

Handledare: Tomas Bergström

siffror. I analysen ser vi att *The Efficiency Drive* har påverkat “*Job Decision Latitude*” hos den offentliga förvaltningen, men det är svårt att uttala sig om det har påverkat “*Job Demands*”. Detta tillsammans med den liknande utvecklingen i samtliga näringsgrenar, gör det svårt för oss att härleda den ökade psykiska ohälsan till enbart *The Efficiency Drive*.

## 6. Slutsats

Denna uppsats har syftat till att undersöka huruvida organisatoriska omorganiseringar kan påverka arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Trots att den offentliga förvaltningen stått i fokus, har vi valt att undersöka även sammanställningen av samtliga näringsgrenar. Detta för att genom ett komparativt inslag få mer bredd i vår jämförande fallstudie. Vi har därmed framfört empiri som påvisar att den psykiska hälsan har försämrats i både den offentliga förvaltningen och i samtliga näringsgrenar. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att arbetsmiljön försämrats i både den offentliga förvaltningen och i samtliga näringsgrenar. Det här tyder på att mellanliggande variabler, snarare än NPM-inspirerade reformer, ligger bakom den försämrade arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Detta då NPM inte blivit implementerat i samtliga näringsgrenar.

Trots att trenden är relativt överensstämmande i den offentliga förvaltningen och i samtliga näringsgrenar, sker en mer omfattande försämring i den offentliga förvaltningen. Det är såtillvida möjligt att argumentera för att *The Efficiency Drive* ligger bakom denna marginella skillnad. Det är givetvis inte helt okomplicerat att framföra konkreta bevis för detta, och i vår studie har det visat sig mycket svårt. Trots detta kan vi argumentera för att flertalet problematiska utvecklingar har påvisats och att dessa överensstämmer väl med det teoretiska ramverk som presenterats, bland annat att *The Efficiency Drive* har påverkat "*Job Decision Latitude*" hos den offentliga förvaltningen. Oberoende av att vi inte lyckats framföra några belägg för att någon av författarnas ursprungliga hypotes stämde, uppfattar vi alltså teoriutvecklingen som relativt lyckad. Detta då vi ser kombinationen av *The Efficiency Drive* och *Job Strain Model* som framgångsrik. Det teoretiska ramverk som skapades kunde visserligen inte påvisa att *The Efficiency Drive* enbart låg bakom den försämrade arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Detta vill vi emellertid härröra till de mellanliggande faktorerna i det valda fallet, snarare än brister i den valda teorin.

Som svar på vår frågeställningen kan vi konstatera att det är plausibelt att intåget av NPM till viss del påverkat arbetsmiljön för enskilda anställda i den offentliga förvaltningen. Trots detta finner denna studie inga belägg för att NPM-inspirerade reformer medfört en omfattande försämring av arbetsmiljön i den offentliga förvaltningen. Framtida forskning borde i vår mening undersöka detta vidare. En komparativ studie av å ena sidan specifika delar av den offentliga förvaltningen, och å

Handledare: Tomas Bergström

andra sidan privata företag, hade förmodligen kunnat ge vidare inblick gällande huruvida organisatoriska omorganiseringar påverkar arbetsmiljö. Denna hypotetiska studie hade förhoppningsvis kunnat ge ett tydligare svar gällande vilken den primära faktorn är bakom den ökade psykiska ohälsan på arbetsplatser. Som påvisats tidigt i vår studie finns det mycket att vinna på att minimera dessa långtidssjukskrivningar, och vi ser detta som ett viktigt forskningsområde som bör diskuteras mer frekvent i framtiden.

## 7. Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin & Helena Wockelberg, 2016. "The Public Sector and the Courts" i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. New York: Oxford University Press. s. 130-148.

Arbetsmiljöverket & SCB, 2001a. Arbetsorsakade besvär 2001. AM 43 SM 0101

Arbetsmiljöverket & SCB, 2001b. Negativ stress och ohälsa: Inverkan av höga krav, låg egenkontroll och bristande socialt stöd i arbetet. Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:2/IAM 2001:2

Arbetsmiljöverket & SCB, 2016. Arbetsorsakade besvär 2016. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:3

Conway, Terry L., Ross R. Vickers Jr. & John R. P. French Jr., 1992. *An Application of Person-Environment Fit Theory: Perceived Versus Desired Control*. Journal of Social Issues, vol. 48, nr. 2, s. 95-107.

Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Ehn, Peter, 2016. "The Public Servant" i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. New York: Oxford University Press. s. 332-346.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (uppl. 5). Stockholm: Wolters Kluwer.

Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew, 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford : Oxford University [Online Publikation]

Försäkringskassan, 2011. Socialförsäkringsrapport 2011:4

Försäkringskassan, 2017a. Psykiatiska diagnoser: Lång väg tillbaka till arbete vid sjukskrivning. Korta analyser 2017:1

Försäkringskassan, 2017b. Sjukfrånvarons utveckling 2017. Socialförsäkringsrapport 2017:13

Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber AB

Hood, Christopher, 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme*. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr. 2/3, s. 93-109.

Hysing, Erik & Jan Olsson, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Karasek, Robert A. Jr., 1979. *Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign*. *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, s. 285-308.

Korunka, Christian, Dieter Scharitzer, Pascale Carayon & François Sainfort, 2003. *Employee strain and job satisfaction related to an implementation of quality in a public service organization: a longitudinal study*. *Work & Stress*, vol. 17, nr. 1, s. 52-72.

Kuhlmann, Sabine – Wollmann, Hellmuth, 2019. *Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Lundquist, Lennart, 2008. "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken" i *Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik*. Verva, Verket för förvaltningsutveckling. s. 28-42.

Mikkelsen, Aslaug, Torvald Ogaard & Nicholas Lovrich, 2000. *Modeling the Effects of Organizational Setting and Individual Coping Style on Employees Subjective Health, Job Satisfaction and Commitment*. *Public Administration Quarterly*, vol Fall, s. 371-397.

Noblet, Andrew J. & John J. Rodwell, 2009. *Identifying the predictor of employee health and satisfaction in an NPM environment: Testing a comprehensive and non-linear demand-control-support model*. *Public Management Review*, vol. 11, nr. 5, s. 663-683.

Polisförbundet = Polisförbundets webbplats, Sverige behöver fler poliser. Tillgängligt: <https://www.polisforbundet.se/det-har-vill-polisforbundet/sverige-behoover-fler-poliser/>  
Hämtdatum: 2020-05-11.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert, 2017. *Public Management Reform - A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. Fourth Edition. Oxford: University Press.

Regeringskansliet = Regeringskansliets webbplats, Om det finanspolitiska ramverket.

<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/finanspolitiska-ramverket/>. Hämtdatum: 2020-05-04.

Riksförsäkringsverket, 2000. Långtidssjukskrivna – bakgrund, diagnos och återgång i arbete: Utvecklingen från slutet av 1980-talet till 1999. RFV Redovisar 2000:11. Tillgänglig:

[https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/05e0ae45-1598-4f4c-96ab-d41376465b99/redovisar\\_2000\\_11.pdf?MOD=AJPERES&CVID=](https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/05e0ae45-1598-4f4c-96ab-d41376465b99/redovisar_2000_11.pdf?MOD=AJPERES&CVID=) Hämtdatum: 2020-05-07.

Riksrevisionen = Riksrevisionens webbplats, Om Riksrevisionen. Tillgänglig:

<https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen.html>. Hämtdatum: 2020-04-29.

SCB = Statistiska Centralbyråns webbplats, Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI).

Tillgänglig: <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>. Hämtdatum: 2020-04-22

SCB, 1993. SNI 92: Standard för svensk näringsgrensindelning 1992. MIS 1993:2

SCB, 2007. SNI 2007: Standard för svensk näringsgrensindelning 2007. MIS 2007:2

SCB, 2020. *Andel av de sysselsatta enligt besvärundersökningen efter arbetsorsakade besvär, kön, näringsgren SNI92 och år*. Tillgänglig: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/87622>

SFS 1991:1047. Lag om sjuklön.

SFS 2011:203. Budgetlag.

Siegrist, Johannes, 1996. *Adverse Health Effects of High-Effort/Low-Reward Conditions*. Journal of Occupational Health Psychology, vol. 1, nr. 1, s. 27-41.

Sterzel, Fredrik, 2016. "Granskningsmakten" i Ingvar Mattson & Olof Petersson (red.) *Svensk förvaltningspolitik* (4 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB. s. 253-272.

Sundström, Göran, 2006. *Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish State*. International Public Management Journal, vol 9, nr. 4, s. 399-427.

Sundström, Göran, 2016. "Administrative Reform" i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. New York: Oxford University Press. s. 315-331.