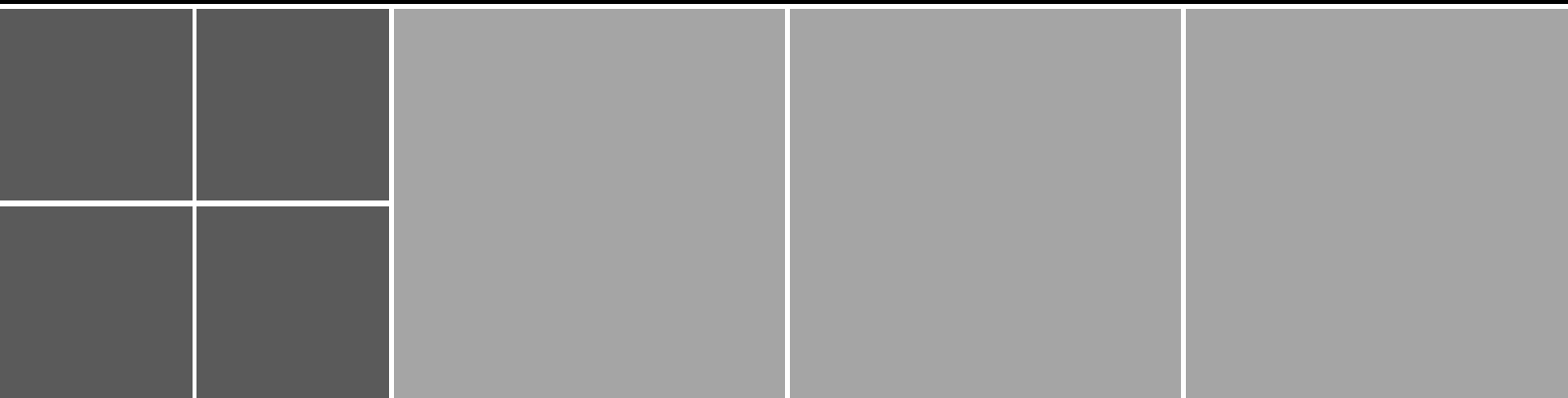


forskning om forskning

nr 1 2012

ulf sandström, gästprofessor, teknik- och vetenskapsstudier, INDEK KTH

New Public Management och högre
utbildning: en snabb forskningsöversikt



inledning

Forskningsöversikter är en genre av viss betydelse för den vetenskapliga utvecklingen inom ämnesområden. Här är uppgiften inte att bidra med en forskningsöversikt, utan mera att utföra ett stycke översiktlig forskning kring ett avgränsat ämnesområde. I termen "översiktsforskning" ligger att se på utvecklingen för området och att antyda något om vilka forskningslinjer som verkar vara livaktiga, d v s vilka som drar till sig citeringar och vilka som verkar peka framåt. Dessutom är avsikten att säga något om läget för den svenska forskningen inom området.

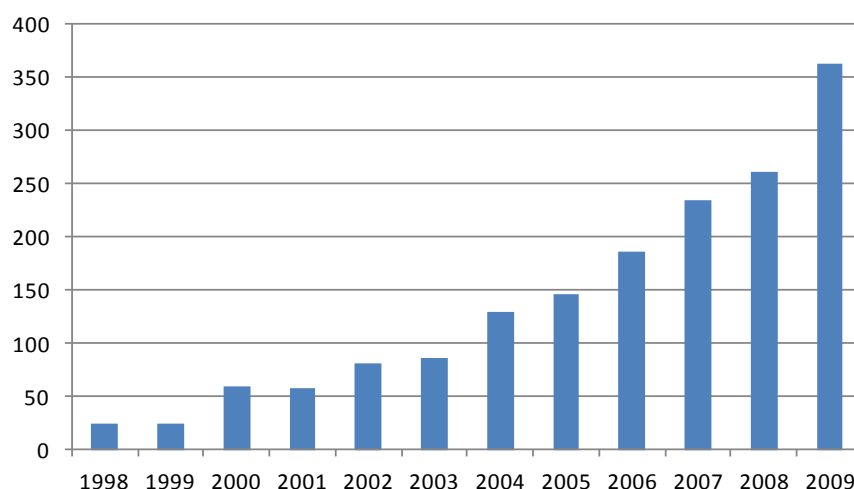
metod

Översikten bygger på att man kan identifiera forskningsfronter, av forskarna spontant avgränsade "scientific communities" inom vilka de kommunicerar i en särskild språkgemenskap, använder viss terminologi, och hänvisar till gemensamma källor (core references). När de bearbetar sina forskningsproblem har de en kärna av tidigare forskningsproduktion gemensam och ofta finns standardreferenser för olika ansatser inom området. Detta lägger vi till grund för klustring på referenserna. Materialet läggs samman i "högar" som har det gemensamt att de använder likartade referenser.

För att helt och fullt fånga in dessa forskningsfronter är det sannolikt nödvändigt att använda en utarbetad och genomtänkt sökstrategi. Det kan handla om att använda ett antal tidskrifter för att täcka in fältet i sin helhet eller att genom söktermer avgränsa ett område. Eftersom vår metod går ut på att klustra på referenser tar vi gärna stöd i ett stort och omfattande fångstnät – det gör inget om fel saker kommer med för dessa kan lätt sorteras bort genom att eliminera hela kluster. Här nöjer vi oss med att använda två söktermer – NMP och New Public Management – samt en metod för att utnyttja artiklar som citerar till det material som kommer fram med söktermerna. Detta ger självfallet inte allt av intresse men sannolikt tillräckligt mycket för att vi skall få ett underlag att arbeta med.

new public management

Sammantaget får vi nära nog ett par tusen artiklar sedan 1998. Utvecklingen över tid är stark, new public management är en diskussion som startar under 1990-talet och ökningen 2000 är stark men det är först några år in på 2000-talet som det tar fart.



Figur 1. NPM-området, utvecklingen av antalet artiklar över perioden.

Tabell 1. De sexton viktigaste tidskrifterna inom området NPM

JOURNAL (SO)	Antal
PUBLIC ADMINISTRATION	136
PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	101
PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	70
INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	69
AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	50
ADMINISTRATION & SOCIETY	49
AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	43
JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY	42
PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	41
LOCAL GOVERNMENT STUDIES	39
GOVERNANCE-AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY AND ADMINISTRATION	35
PUBLIC MONEY & MANAGEMENT	30
CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION-ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA	28
ORGANIZATION STUDIES	27
POLICY AND POLITICS	26
BRITISH JOURNAL OF SOCIAL WORK	20
TOTAL	1832

Utvecklingen fortsätter starkt även efter 2009, men eftersom vi är beroende av citerande artiklar bör vi vänta med att presentera de händelser som ligger nära i tiden.

De tidskrifter som är viktiga för området framkommer av tabell 1. *Public Management Review*, *Organization Studies*, *Administration & Society*, *Public Money & Management* samt *British Journal of Social Work* är en icke-statsvetenskapliga tidskrifter, eller rättare tidskrifter som inte direkt hör till antingen ”public administration” eller ”political science”. Vi ser att det är företagsekonomi och statsvetenskap som dominerar fältet.

kluster

Grupperade artiklar har något gemensamt, i det här fallet är det att de använder samma referenser. Figur 2 visar hur strukturen ser ut med beskrivande termer per kluster. Dessa termer baseras på mest frekventa substantivfraser använda i titel, söktermer och i abstract till respektive kluster. Noder som har anknytning till ”universitet” har markerats med rött (annars är noderna blå punkter). Det är dessa senare artiklar (rödmarkerade) vi är ute efter i just det här sammanhanget; vi vill veta hur diskussionen om NPM och högre utbildning och forskning har utvecklat sig i de internationella vetenskapliga tidskrifterna. Med den använda klustringstekniken är det också en smal sak att ta bort de kluster som inte är relevanta; förkortningen *npm* används både i medicin och i naturvetenskap, men dessa kluster faller ut väldigt tydligt när det sätts frekventa termer (fraser) på dem.

Den metod som används identifierar knappa trettio olika kluster i materialet. Området uppvisar en snabb tillväxt, från ett 60-tal artiklar år 2000 till närmare 400 artiklar 2009, en sexfaldig ökning.¹ De kluster som är förknippade med universitetsfrågan har samtliga en stark ökning, särskilt under de senaste åren efter 2005. Dessa kluster har givits följande etiketter: university, higher education, resistance, entrepreneurship, health care samt participation. Det första ”university” är bara delvis annorlunda än det andra klustret ”higher education. Vad som skiljer är i huvudsak att det senare har en vidare internationell prägel med författare från flera länder och akademiska kulturer.

¹ Det bör observeras att en del av denna ökning kommer från en ökad täckning av indexerade tidskrifter.

Den förra är tydligt koncentrerad kring den engelska forskningen med namn som Chandler, Olssen, Murphy, Tapper, Menzies och den senare har flera namn från den tyska kultursfären: Schmoch, Schubert och Halfmann.

Figur 2. Visualisering av NPM-området med klustrade artiklar. Markerade (röda) noder har universitet i abstract. Nodetiketter vid 1) högt citerade och 2) hög centralitet.

Chandler, J et al.	Stressing academe: The wear and tear of the new public management	HUMAN RELATIONS 2002
Hakala, J	The future of the academic calling? Junior researchers in the entrepreneurial university	HIGHER EDUCATION 2009
Murphy, H; Roopchand, N	Intrinsic motivation and self-esteem in traditional and mature students at a post-1992 university in the north-east of England	EDUCATIONAL STUDIES 2003
Filippakou, O; Salter, B;	Compliance, resistance and seduction: reflections on 20 years of the funding council	
Tapper, T	model of governance	HIGHER EDUCATION 2010
Menzies, H; Newson, J	Time, stress and intellectual engagement in academic work: Exploring gender difference	GENDER WORK AND ORGANIZATION 2008
Schimank, U	New public management' and the academic profession: Reflections on the German situation	MINERVA 2005
Vidovich, L	Global-national-local dynamics in policy processes	BRITISH J. OF SOCIOLOGY OF EDUCATION 2004

Det andra klustret med fokus på högre utbildning består även det av ett antal artiklar som Wedlin inte tar upp till diskussion. Av de mer citerade kan följande nämnas:

Halfman, W;	Is Inequality Among Universities Increasing? Gini	
Leydesdorff, L	Coefficients and the Elusive Rise of Elite	
Clatworthy, MA et al.	Universities	MINERVA 2010
	Corporate governance under 'New Public	CORPORATE GOVERNANCE
	Management': an exemplification	2000
	Stratification of the University Landscape:	
Munch, R	Between achievement competition and the logic	ZEITSCHRIFT FÜR
	of power	PADAGOGIK 2009
Munch, R	The Construction of Sociological Excellence	
	through Research Rating	SOZIALE WELT 2009

I det senare klustret finns också Torben Schuberts och Uli Schimanks artiklar, de tillhör dock inte de mer citerade, delvis på grund av att merparten är skrivna efter 2008. Schubert publicerade sin avhandling 2008 och har efter det varit synnerligen aktiv som akademisk skribent med ett tiotal vetenskapliga artiklar under en kort period. Schubert och Schmoch (skriver några artiklar tillsammans) har både material och metoder som gör att de kan definiera vad de menar med NPM på högskoleområdet:

1. The influence of the deans, the presidents and chancellors, both in financial and strategic terms, has increased drastically. This is what is usually referred to as hierarchical self-control.
2. Financial operative flexibility has increased both at the level of the university/departments and at the level of the individual research unit. The extent to which operative flexibility was increased is, however, much lower than that of the increase in hierarchical self-control.
3. The competition for resources has increased for the research units. This results mainly from the rising importance of third-party funds. The competition for basic grants induced by indicator-based resource distribution is still rather low; they refer to shares of the budget that usually do not exceed 5%. (*Source: Schubert (2010) in Jansen: Governance and Performance in the German Public Sector Research Sector. Springer.*)

NPM innebär att statens inflytande minskar (påtagligt) och istället får dekaner och rektorer allt större vikt. Analysen presenterar ordentliga begrepp som operationaliseras (till mätbara enheter), och analysen tas vidare i flera steg. Den är dessutom klart teoretiskt grundad, i public choice och principal-agent teori, vilket beskrivs tydligt och instruktivt. På basis av ett material byggt på enkätsvar inhämtade från universitetsbaserade forskargrupper inom astronomi, nanoteknik, ekonomi och bioteknik bearbetas detta genom test av hypoteser. Här ligger Schubert mycket nära det som Wedlin påstår (s. 47) helt saknas i npm-litteraturen. Han har ett frågebatteri och kan genom regressionsmodeller testa om universitetens effektivitet påverkas av den nya NPM-styrningen. Man konstruerar tre idealtyper av forskargrupper inriktade på 1) transfer, 2) utbildning eller 3) publiceringar, och dessa är förstås inte sinsemellan uteslutande. Få av de nya NPM-variablerna korrelerar negativt med effektivitet, endast om man har ett redovisningssystem för resurskontroll (icke kameralt) och om man merparten av finansiering från "competitive funds". Generellt gäller således att NPM har positiva effekter på resursanvändningen.

Schubert stannar inte vid det. Han går vidare och diskuterar indikatorer, han gör en profilering (klustring) av forskargrupperna i fem dimensioner och får fram intressanta resultat. Han för kloka resonemang om dessa frågor det är bara att beklaga om man tror att man fått hela forskningsläget om NPM på högskoleområdet genom att läsa Wedlins kunskapsöversikt.

Det finns ett kluster som tilldelats etiketten ”motstånd” (eng. resistance), vilket i grova drag bygger på en i långa stycken Foucault-inspirerad diskussion om motståndsstrategier i förhållande till npm och liknande. Några exempel:

Clarke, C; Knights, D; Jarvis, C	A Labour of Love? Academics in Business Schools	SCANDINAVIAN JOURNAL OF MANAGEMENT 2012
Foster, D; Hoggett, P	Change in the benefits agency: Empowering the exhausted worker?	WORK EMPLOYMENT AND SOCIETY 1999
Shore, C	Audit culture and illiberal governance	ANTHROPOLOGICAL THEORY 2008
Korczynski, M; Ott, U	Universities and the politics of accountability	JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES 2004
Brown, B; Crawford, P; Darongkamas, J	When production and consumption meet: Cultural contradictions and the enchanting myth of customer sovereignty	HEALTH & SOCIAL CARE IN THE COMMUNITY 2000
Wastell, D; White, S; et al.	Blurred roles and permeable boundaries: the experience of multidisciplinary working in community mental health	INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL WELFARE 2010
Thomas, R; Davies, A	Children's services in the iron cage of performance management: street-level bureaucracy and the spectre of Svejism	ORGANIZATION STUDIES 2005
Doolin, B	Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities...	ORGANIZATION 2003
Stokes, J; Clegg, S	Narratives of change: Discourse, technology and organization	ORGANIZATION 2002
Beech, N; Johnson, P	Once upon a time in the bureaucracy: Power and public sector management	J OF ORGANIZATION CHANGE MNGEMENT 2005
	Discourses of disrupted identities in the practice of strategic change - The mayor, the street-fighter and the insider-out	

Här finns också kluster om entreprenörskap och innovation som dimensioner av npm. Dessa har dock mindre med universitets- och högskoleaspekter och berörs av den anledningen inte i denna rapport.

nationella mönster

Sverige kan jämföras med ett antal andra länder med avseende på vad som prioriteras och hur man lägger resurser på olika aspekter av forskning om npm. I det här fallet jämförs Sverige med 17 andra mestadels västerländska och västeuropeiska länder.³ Sverige lägger ovanligt stor vikt vid å ena sidan entreprenörskap och å andra sidan motståndet mot samma entreprenörer. Vad gäller de mer högskoleinriktade är aktiviteten inom ”university”-klustret på förväntad nivå. I det andra klustret, ”higher educ”, är Sverige däremot helt osynligt, där finns inga artiklar med svensk adress, det är som framgått mestadels ett tyskt kluster. Se vidare tabell 2.

³ Följande länder ingår i jämförelsen: AUS BEL CAN DEN
ENG FIN FRA GER IRE
ISR JAP NET NEW NOR
PRC SPA SWE USA.

Tabell 2. Fördelning över kluster per land

Totalt	KLUSTER	ENG	GER	NET	SPA	SWE	USA
7,8%	entrepreneurship	7,6%	0,6%	11,6%	3,0%	26,2%	3,8%
7,7%	resistence	12,2%	0,0%	5,5%	6,7%	21,5%	1,7%
6,9%	e-government	3,8%	1,5%	7,3%	57,1%	3,0%	3,0%
6,8%	reinvent admin	1,5%	1,5%	2,6%	2,2%	1,5%	18,6%
6,8%	health care	12,7%	3,4%	14,8%	1,1%	12,0%	1,4%
5,8%	network	5,9%	1,5%	12,8%	1,3%	6,0%	2,0%
5,6%	agencification	4,9%	13,1%	3,7%	0,0%	7,0%	2,9%
5,3%	homeland	0,3%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	17,7%
3,9%	regulation	8,3%	0,0%	4,3%	2,2%	0,0%	1,0%
3,4%	innovation	0,8%	2,9%	4,3%	4,5%	0,0%	6,0%
3,2%	governmment	1,0%	34,9%	3,7%	0,0%	0,0%	0,8%
3,2%	university	5,0%	1,5%	3,4%	0,0%	4,5%	1,2%

avslutning

Denna uppsats är en reaktion på Linda Wedlins rapport om mål- och resultatstyrning för högre utbildning och forskning. Författaren uppfattade att Wedlins rapport saknade en del viktig forskning och gav uttryck för detta i ett blogginlägg på forskningspolitik.blogspot.com.

referenser

Wedlin, Linda (2011). Mål och resultatstyrning för högre utbildning och forskning – en kunskapsöversikt. Rapport till MOR, RJ (stencil, företagsekonomiska institutionen UU)