

## Vilka problem och frågor har offentlig sektor att hantera?

I Tankar om styrning i maj hävdades att utgångspunkten för styrning av offentlig sektor är byråkrati som styrfilosofi/organisationsarkitektur med regelstyrning som styrform. Alternativet skulle vara byråkratins motpol marknad, men givet att offentlig sektor ska tillgodose behov oavsett köpkraft så har rena marknadslösningar sina givna begränsningar. Tillit, som diskuteras i dag, handlar om förändringar inom ramen för byråkratin som styrfilosofi/organisationsarkitektur och kan knappast ses som en fristående styrfilosofi.

Byråkratisk regelstyrning fungerar dock långt ifrån optimalt i tjänsteverksamhet, speciellt när det gäller offentliga tjänster som vänder sig till breda medborgargrupper med olika behov, förutsättningar och förmågor eller när det handlar om att effektivt hantera kända samhällsproblem. Regelstyrning behöver därför kompletteras. Det kan då handla om mera ändamålsenligt utformad mål- och resultatstyrning, ökat utrymme för professionerna, ökad kund-/brukarstyrning samt nätverksstyrning.

Denna månads Tankar om styrning diskuterar, med utgångspunkt i det offentliga uppdraget, de systemfel som ligger i hur offentlig sektor styrs och är organiserad och som gör att offentlig sektor inte effektivt kan fullgöra sitt uppdrag.

### Det offentliga uppdraget

Den offentliga makten utövas under lagarna. I Regeringsformen, 1:a stycket 2 §, står bland annat att

*Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.*

*Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.*

Av hälso- och sjukvårdslagens 3:e kapitel framgår att

*målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Hälso- och sjukvården ska arbeta för att förebygga ohälsa.*

På samma sätt finns det beskrivningar av syfte och/eller övergripande mål för verksamheten i socialtjänstlagen, skollagen, polislagen, etc.

Bristerna i den offentliga sektorns förmåga att leva upp till lagstiftningens olika krav diskuteras ständigt i media. Det handlar om allt från att skolan inte klarar sitt uppdrag bland annat genom att ca 16 procent

(drygt 17 000) av de elever som går ut grundskolan saknar behörighet till studier på gymnasieskolan,<sup>1</sup> till stora brister i arbetet med integration, ökad grov brottslighet, långa väntetider i vården, stora brister i stödet till unga med funktionsvariation, ökad mental ohälsa bland unga m.m. Många vittnar också om dålig arbetsmiljö i många offentliga verksamheter med bland annat hög personalomsättning som följd.

Vi står samtidigt inför stora utmaningar med en kraftigt ökad andel äldre, behov av upprustning av såväl försvar som infrastruktur, ständigt ökad internationell konkurrens m.m. Den stora frågan är: när vi inte klarar utmaningarna i dag, hur ska vi då klara de ännu större utmaningarna i morgon? Även om många sätter sin tillit till IT-utvecklingen så borde en del av lösningen handla om att komma till rätta med de mycket stora systemfel som ligger i hur offentlig sektor är organiserad och hur den styrs och som medför ett omfattande resursslöseri.

## Några grundläggande systemfel i offentlig sektor

En utgångspunkt för den fortsatta diskussionen är att utgå från vilka systemfel som kännetecknar offentlig sektor i dag och som medför att det offentliga inte fungerar effektivt i förhållande till givna resurser. Sveriges offentliga sektor håller visserligen i ett internationellt sett hög kvalitet, bland annat genom den relativa frånvaron av korruption. Den är också i många avseenden effektiv. Samtidigt brottas offentlig sektor med en rad problem, varav en del närmast får betraktas som kroniska, andra är sådana som uppstått de senaste 30-35 åren. Problemen kan sorteras in i tre kategorier:

- **Grundläggande struktur:** offentlig sektor präglas av en dysfunktionell grundstruktur med staten och de ca 240 statliga förvaltningsmyndigheterna (som då inte inkluderar domstolsväsendet), 290 kommuner och 20 regioner. Som en konsekvens av denna struktur hanteras många viktiga frågor (såväl samhällsproblem som enskilda personers problem) ofta av många olika aktörer, med olika ansvar. Samtidigt som effektiviteten riskerar att bli låg så blir ansvaret fragmenterat och ottydligt. Vi kan tala om allvarliga systemfel när det gäller hur offentlig sektor är organiserad.
- **Styrningens utformning:** Bland annat genom New Public Management har alltför stort fokus hamnat på inre effektivitet i "stuprören", dvs. varje enskild myndighet, förvaltning, avdelning etc. och för lite fokus på yttre effektivitet, dvs. vilka effekter och vilket värde som det offentliga bidrar till för medborgare och företag. Styrningens utformning har i allt högre grad inspirerats av ett företagsekonomiskt tänkande som är tillämpligt i tillverkningsindustrin. Detta manifesterat bland annat i att ärendehandläggning i många myndigheter följer "det löpande bandets produktionslogik". Det finns dock grundläggande skillnader mellan privat och offentlig verksamhet och mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet som medför att alltför starkt fokus på inre effektivitet i våra förvaltningar ofta leder till lägre yttre effektivitet och ökade kostnader i helheten.

---

<sup>1</sup> Skolverket. Slutbetyg i grundskolan våren 2018. Rapport 2018-09-27. Siffran innebär dock en förbättring jämfört med tidigare år. Samtidigt är variationerna stora mellan skolor i olika områden.

- **Maktrelationer:** Balansen mellan olika styrfilosofier har förskjutits till nackdel för professionerna i kärnverksamheterna, något som är olyckligt med tanke på att de offentliga uppdragen avser tjänster där kvalitet och värde för kund uppstår i mötet mellan medarbetare och medborgare. Dessutom har andelen anställda som sysslar med annat än kärnverksamhet ökat relativt sett. Denna fråga är nu under debatt främst genom diskussionen kring en mera tillitsbaserad styrning.

För att illustrera vidden av de problem som ligger i hur offentlig sektor är organiserad på övergripande nivå kan några exempel vara på sin plats.

## Strukturer med många aktörer och fragmenterat ansvar – några exempel

### Psykatri- och missbruksvården

Ett reportage i Kalla fakta i TV4 den 21 januari 2019 handlade om Oskar som tidigt diagnosticerades med Asperger och ADHD. När Oskar var 12 år behövde han hjälp från såväl barnpsykiatrien som från skolan och habiliteringen. Mycket diskussioner handlade om vem som har ansvar för att hjälpa Oskar. Under senare tonåren utvecklade han läkemedelsmissbruk och fick också alkoholproblem. I programmet beskrivs hur Oskar då bollades mellan akutsjukvården, psykiatrien och kommunens socialtjänst och där ingen har helhetsansvar. Landstingen har ansvar för psykiskt sjuka och kommunerna för behandling av missbrukare. I programmet illustreras den bristande samordningen och dialogen mellan olika ansvariga institutioner.

En överläkare beskriver att vården inte har fungerat:

*Den är väldigt fragmenterad. Oskar har haft kontakt med ganska många instanser men de får inte ihop det. Vi missar att ge rätt hjälp till människor som är mycket svårt sjuka. Det leder till social utslagning, allsköns sjuklighet, självmord och död. Det är ett kroniskt problem. Den här problematiken har jag sett de senaste 30 åren. I botten ligger bland annat ekonomi och ideologiskt motstånd mot tvångsvård samt nuvarande lagstiftning.*

Detta är bara ett exempel på bristen på helhetsansvar och samordnat agerande inom vård och omsorg. I en utredning 2018 konstaterar den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa att den nationella styrningen präglats av kortsiktighet och projektstyrning.<sup>2</sup>

Utredningen konstaterar att, förutom de begränsningar som kortsiktiga satsningar innebär, finns det en påtaglig risk att en temporär förstärkning i ett system skapar brister i ett annat system. Det skapar en spiral där en punktinsats i ett system skapar problem som behöver lösas av en motsvarande punktinsats i ett annat system. Eftersom en systemanalys i allt väsentligt saknats uppstår en uppenbar risk att staten med sin ambition att bidra till att hantera enstaka observerade problem i stället medverkar till att kortsluta lokala och regionala prioriteringar med negativa effekter för enskilda brukare, patienter och medborgare.

Utredningen konstaterar att ett strategiskt och långsiktigt hållbart arbete för att förbättra den psykiska hälsan i befolkningen kommer att kräva hela samhällets kraft. Att reducera frågor om befolkningens psykiska hälsa till en hälso- och sjukvårdsfråga eller en fråga för socialtjänsten kommer inte att föra

<sup>2</sup> SOU 2018:90. För att börja med något nytt måste man sluta med något gammalt. Förslag för en långsiktigt hållbar styrning inom området psykisk hälsa.

utvecklingen framåt eftersom dessa strukturer, om än viktiga, bara utgör en del av det system som har inverkan på människors psykiska välbefinnande. Staten behöver ha ett långsiktigt hållbart arbete på området, med tydliga resultatmål som inkluderar alla berörda aktörer, där varje myndighet har ett ägarskap när det gäller att främja psykisk hälsa och motverka ohälsa. Det allra viktigaste är emellertid att i alla delar inkludera patienter, brukare, närstående och övriga användare av det allmänna tjänster i problemformulering och prioriteringar inom området. Den statliga styrningen måste ha ett medborgarperspektiv.

I ett vidare perspektiv tas problemen med nuvarande styrning av hälso- och sjukvården upp i bland annat utredningarna Effektiv vård (SOU 2016:2) och Nästa steg mot en mera jämlik hälsa (SOU 2017:47). Utredningen Effektiv vård konstaterar t.ex. att mängden aktörer med ofta oklara roller skapar en komplex situation ur styrningssynpunkt. Utredningen bedömer att Sverige länge negligerat strukturella problem som är avgörande för hela systemets effektivitet. Strukturen, organisation och arbetsätt skapar ineffektivitet. Enligt utredningen om jämlik hälsa pekar företrädare för kommuner och regioner på stuprörstänkande och brist på samordning på nationell nivå. Utredningen pekar också på bristen på samverkan såväl inom Regeringskansliet som mellan nationell, regional och lokal nivå samt kortsiktighet i styrningen. Dessa och andra utredningars analyser och slutsatser diskuteras även i min bok om styrning av offentlig sektor.<sup>3</sup>

Frågan aktualiserades senast i en debattartikel i Dagens Nyheter den 31 augusti där tre personer med stor erfarenhet av sjukvården tar upp problemen och förespråkar ett statligt huvudmannaskap för vården och en indelning i 6-7 sjukvårdsregioner där regionerna, kommuner och privata vårdgivare blir utförare.<sup>4</sup>

### Den svenska gränskontrollen

I september 2018 avslöjades att en Schengenrapport underkände Sveriges gränskontroller fullständigt. Rapporten ansågs politiskt känslig och tystades ner till efter valet, men delar av innehållet läckte ut till pressen. "Rapporten visar det vi redan visste, att vi har rena Kalle Anka-verksamheten", uttalade då en källa i pressen.

I Dagens Nyheter den 6 februari 2019 redovisas och kommenteras delar av innehållet i Schengenrapporten. Enligt artikeln påtalas i rapporten stora och allvarliga brister som kräver brådskande åtgärder. Man konstaterar att det inte finns någon myndighet med gränskontroll som primär uppgift. Ansvaret delas mellan tullen, polisen (Nationella operativa avdelningen, Noa), Kustbevakningen och Migrationsverket utan vare sig nationell vägledning, samordning eller gemensam budget. Det finns heller ingen samarbetsstruktur mellan polis och tull och inte någon definierad beslutskedja mellan gränspoliserna på nationell, regional och lokal nivå. Den svenska gränskontrollen lever inte på långa vägar upp till de krav som ställs. Dessutom påtalas i rapporten problem med bristande kompetens och dåliga IT-system.

I artikeln konstateras också att förutom de fyra ovan nämnda myndigheterna har även de sju polisregionerna ansvar för resurssättningen, något som Noa, som har processansvaret, inte kan lägga

<sup>3</sup> Stigendal, L. (2018) Vad är problemet? Om effektiv styrning av offentlig sektor. BoD.

<sup>4</sup> "Staten klarar inte målen för hälso- och sjukvården". Bergh, A., Hallin, B. & Wettervik, C. DN Debatt 31 augusti 2019.

sig i. Dagens Nyheter intervjuar även Patrik Engström, chef för gränspolisstationen på Noa som konstaterar att vi i Sverige har en fragmentarisk ansvarsfördelning. I Finland har man en enda huvudman. Vi har minst 10. Vi har beskrivit situationen och äskat pengar i flera år säger Engström, men i de tio senaste årens regleringsbrev från regeringen saknas det helt styr signaler.

### **Statens styrning av kommuner och landsting**

Statskontoret har på regeringens uppdrag följt och analyserat den statliga styrningen av kommuner och landsting. I sin senaste rapport, från 2019, konstaterar Statskontoret sammanfattningsvis att ”den statliga styrningen av kommuner och landsting har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och i dag är mycket omfattande och detaljerad. Detta gäller främst de riktade statsbidragen, men också kunskapsstyrningen och statens styrning med mål och inriktningsdokument har ökat kraftigt i omfattning och blivit mer detaljerad. I ett lite längre perspektiv har även regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och landsting. Styrningen sträcker sig i dag långt in i kommunernas och landstingens verksamheter. Den påverkar ofta inte bara vad kommuner och landsting ska göra utan även hur de bör göra det. Vi kan se detta bland annat i den ökade kunskapsstyrningen.”

Statskontoret konstaterar bland annat att mängden styrning och de dokumentationskrav som följer av lagstiftning, statsbidrag, tillsyn och kunskapsstyrning kan göra det svårt för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget att bedriva verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. Den samlade verkan av den statliga styrningen kan därmed minska effekten av en enskild statlig satsning. Statens omfattande och detaljerade styrning medför dessutom en stor mängd betungande administration i kommunerna och landstinget. Dessutom menar Statskontoret att den statliga styrningen förmedlas, översätts, uttolkas och förstärks av myndigheter, kommuner och landsting själva, andra huvudmän, SKL och privata företag. Denna utfyllnad av den statliga styrningen bidrar i sin tur till ökningen av det administrativa arbetet i kommuner och landsting.

Under 2018 tillkom 15 nya och 22 förändrade lagar och förordningar som berör kommuner och landsting. Dessa är mer inriktade på utökade krav eller skyldigheter än på utvidgade befogenheter eller förenklningar. I rapporten konstaterar Statskontoret att den stora mängden riktade statsbidrag minskar den samlade effektiviteten i statens styrning. Mycket av den statliga styrningen av kommuner och landsting kommer därtill från de statliga myndigheternas förtydligande av lagstiftningen genom föreskrifter, allmänna råd och även annan mjukare styrning.

### **Styrningen av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken**

I min bok diskuterar jag helt kort Arbetsförmedlingen, vars tjänsteutbud till arbetssökande och arbetsgivare är kringgärdat med restriktioner och villkor som specificerar t.ex. de arbetssökandes ålder, ersättningsnivåer, tidsperioder som stödet gäller, tid man måste ha varit arbetslös, m.m. Mycket av detta kommer från olika politiska utspel (instegsjobb, nystartsjobb, nystartskontor, steg 3, traineejobb, etc.) där uppdragen samtidigt kringgärdas av begränsande regler. Därtill kom försök med jobbcoacher och etableringslotsar, m.m.

Arbetsförmedlingen kan på goda grunder kritiseras för att länge ha varit alltför toppstyrt, vilket har lämnat för lite utrymme för att lokalt samverka effektivt med kommuner, andra statliga myndigheter samt det lokala näringslivet. Samtidigt har inga förslag från politiskt håll utgått från att

Arbetsförmedlingen faktiskt sysslar med tjänsteverksamhet. Systemet är i grunden designat utifrån en massproduktionslogik. För såväl detta, som för mängden stödformer och de begränsningar som är kopplade till dessa, bär olika regeringar ansvaret. Till detta kommer att olika regeringar satt mål för verksamheten som inte kopplar till syftet med verksamheten utan mera till kraven på verksamheten, vilket motverkat myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Dessutom innebär många politiska initiativ att man kräver snabba lösningar på komplexa problem; problem som i grunden kräver omställning av kompetens, arbetssätt, sätt att tänka och inte minst kulturen i verksamheten – något som tar lång tid att förändra.

I januari 2019 lämnade den så kallade Arbetsmarknadsutredningen sitt slutbetänkande. Utredningens uppdrag var att lämna förslag till hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.<sup>5</sup>

Arbetsmarknadsutredningen konstaterar i sitt betänkande bland annat att Arbetsförmedlingens effektivitet i praktiken har begränsats av att regeringens styrning genom åren varit detaljerad, föränderlig och kortsiktig. Utredningen konstaterar att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna nu ökat i sådan omfattning att det kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system. Denna slutsats baseras på de studier av samverkan som utredningen redovisade i ett delbetänkande (SOU 2017:82). Oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetssökande, innebär en risk både för att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna.

Förekomsten av två olika system som båda innehåller administration, planering, insatser och kontroll för samma grupp arbetssökande utgör enligt utredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser. Därför är det av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs. Utredningen noterar att det föreligger betydande skillnaderna i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet, och därmed ansvarsfördelningen dem emellan, något som påverkar hur samverkan fungerar. Utredningens föreslår också att den nuvarande modellen för arbetsmarknadspolitiska prioriteringar, där rätt till stöd och förmåner ges till breda fördefinierade målgrupper, ersätts av individuella bedömningar av de arbetssökande.

Utredningen menar att målsättning och ansvarsfördelning för kompetensförsörjningsfrågorna inte är tydlig, vilket gör att myndigheter utför insatser i organisatoriska stuprör och bygger upp parallella strukturer. Samtidigt riskerar frågor som saknar en utpekad ansvarig aktör, som frågor om individers livslånga lärande och näringslivets och offentlig sektors strategiska kompetensförsörjning, att falla mellan stolarna. Det finns ett stort behov av ökad samordning och samsyn.

## Några slutsatser

---

<sup>5</sup> Redan innan betänkandet avlämnades hade dock Arbetsförmedlingen varslat 4 500 medarbetare på grund av att den budget (som innehöll nedskärningar av Arbetsförmedlingen) som lades fram av Moderaterna och Kristdemokraterna röstades igenom i Riksdagen hösten 2018.

Exemplen ovan är inte unika. Efter branden 2014 i Västmanland påtalade Skogsbrandsutredningen (SOU 2018:54) behovet av tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning vid bekämpning av stora bränder. Efter de stora bränderna 2018 tillsattes en ny utredning (med samma utredningsman). Den nya utredningen (SOU 2019:7) kunde konstatera att om de tidigare rekommendationerna följts så hade bränderna knappast fått den omfattning de nu fick. Samma problem med fragmentering och otydligt ansvar som framkommit ovan gäller de flesta områden. Det handlar om en blandning av överstyrning, fragmenterad styrning, oklara ansvarsförhållanden och en uppenbar brist på helhetsansvar.

Vad som framkommer gång på gång är att Sverige har en offentlig sektor som lider av en rad allvarliga systemfel på grund av hur den är organiserad. Problemet, som bara kan lösas politiskt, hänger i stor utsträckning samman med uppdelningen i stat, kommuner och regioner samtidigt som det offentliga ska säkerställa likvärdighet, så som slås fast i Regeringsformen.

Detta är svårt att förena med det kommunala självstyret och det faktum att kommuner (och regioner) har kraftigt varierande förutsättningar att leva upp till olika lagkrav. Sverige skulle behöva en parlamentarisk kriskommission som såg över hela strukturen på offentlig sektor. Någon sådan lär vi dock inte få se om inte verkligheten så småningom tvingar fram den. När det gäller dagens grova brottslighet med kriminella gäng hävdar bland andra Patrik Kronqvist i Expressen att forskare har i decennier varnat för att utvecklingen i många utanförskapsområden har varit på väg åt helt fel håll, men att för lite åtgärder vidtagits vilket visar sig i dagens situation.<sup>6</sup>

Den svenska modellen är att lappa och laga här och nu (t.ex. stödet till kommuner och landsting/regioner) och då satsa så lite som möjligt så sent som möjligt, vilket ger oss dålig samhällsservice till onödigt höga, och stadigt ökande, kostnader. Detta trots att de flesta medarbetare i offentlig sektor tar ansvar och gör så gott de kan. Det hjälper dock inte när man arbetar i dysfunktionella strukturer och styrs på ett sätt som motverkar effektiv samverkan.

Det finns samtidigt ett och annat ljus i mörkret. Så t.ex. har Siv Liedholm i ett samarbete med samordningsförbundet VärNa, tagit fram en kompass för att mäta systemfelen i det organisationsöverskridande arbete som görs för att stödja personer som står långt från arbetsmarknaden. VärNa är ett FinSam-förbund som arbetar för att stödja samverkansutveckling så att denna grupp ska få ett effektivt och ändamålsenligt stöd på vägen mot arbete och egen försörjning. VärNas medlemmar är Nacka och Värmdö kommuner, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och region Stockholm. När systemfelen mäts och synliggörs ges förutsättningar för att också hantera frågan som ett system där man samordnar insatser så att stödprocessen fungerar effektivt ur ett helhetsperspektiv. Frågan är vilken tvärvetenskaplig institution som kan ta fram en motsvarande modell som mäter systemfel och dess kostnader i offentlig sektor som helhet? Först då kan vi förmodligen få våra politiker att på allvar intressera sig för att förbättra förutsättningarna för offentlig sektor genom att se över strukturer och ansvar.

I avvaktan på detta får den fortsatta diskussionen ta den nuvarande dysfunktionella organiseringen av offentlig sektor för given och fokusera på vad som kan göras när det gäller punkterna 2 (styrning) och 3 (maktrelationer) i inledningen ovan. Till detta återkommer vi i kommande Tankar om styrning.

---

<sup>6</sup> "Våldsvågen i Sverige gick visst att förutse". Kronqvist, P. Ledare i Expressen den 28 augusti 2019.