

Om systemfel i styrningen av offentlig sektor

Lars Stigendal, januari 2020

Vi har kunnat läsa om i pressen hur många kommuner tvingas till besparingar såväl under 2019 som under 2020. Hur sådana besparingar genomförs redovisas av Plesner & Larsson som gjort en genomgång av samtliga kommunala budgetar för 2018.¹ Författarna identifierar tre besparingsmetoder:

1. Drygt 40 procent av landets kommuner lägger ut generella effektiviseringskrav. Medarbetarna i kärnverksamheterna förutsätts kunna effektivisera sina metoder och arbetssätt. Hur detta ska gå till och om alla kan göra det tar politikerna inte ställning till. I vissa fall finns det säkert stöd att få av verksamhetsutvecklare m.fl. men ofta blir det ansvariga chefers och medarbetarnas huvudvärk.
2. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tar fram prognoser för löneuppräknings. Närmare hälften av kommunerna använder ett lägre uppräkningsstal, detta utan närmare motivering. Detta innebär att löneökningar måste kompenseras av ökad arbetsbelastning eller ytterligare rationaliseringar.
3. Tidigare underskott ska hämtas hem. Ett mindre antal kommuner med redovisade underskott tidigare år tillämpar en metod där dessa underskott ska hämtas hem under efterföljande budgetår. En budget som var otillräcklig året innan ska finansiera årets verksamhet samt en del av tidigare underskott.

Som författarna, i likhet med många andra, påtalar styrs många kommunala verksamheter med samma tankesätt som kännetecknar en fabrik. Varuproduktionslogiken speglas i t ex att flera regioner och kommuner har produktionsstyrelser. Man producerar insatser i sjukvården, hemtjänst och socialtjänst utifrån samma sätt att tänka som i varuproduktion. Som vi diskuterat i tidigare Tankar om styrning leder detta sätt att tänka fel. Det leder till ett internt fokus snarare än fokus på syftet med verksamheten och på vad man faktiskt ska åstadkomma för berörda medborgare (individuellt och kollektivt). I en fabrik är fokus på inre effektivitet naturligt och högst relevant, men i tjänsteverksamhet leder ett internt fokus alltför ofta till sämre tjänster för dem verksamheten är till för och sämre arbetsförhållanden för medarbetarna, förutom att det faktiskt ofta driver kostnader såväl i andra delar av verksamheten som på sikt även i den egna verksamheten.

Som Plesner & Larsson konstaterar lägger styrningen ansvaret på chefer och medarbetare i kärnverksamheterna. Detta leder till ökad stress med mindre tid för såväl återhämtning som att fundera över möjliga effektiviseringar, vilket i sin tur ger utslag i ökad personalomsättning, ökade sjuktal och sänkt kvalitet i tjänsterna. Ur politikernas perspektiv ger effektiviseringskrav

¹ Plesner, Å. & Larsson, M. (2019). De effektiva. En bok om varför välfärdens medarbetare går sönder. Balans.

och för låg löneuppräkning samtidigt ett "utrymme" som kan användas för nya satsningar. Detta kan i den politiska retoriken och för medborgarna därmed framstå som en välskött verksamhet som möjliggör nya satsningar på välfärden. För ett antal illustrativa exempel på hur systemet fungerar hänvisas till Plesners & Larssons bok.

Författarna tar också upp retoriken och konstaterar att när kommuner och regioner bygger varumärken, något som för övrigt har blivit populärt även bland statliga myndigheter, så förvrider de sanningen. Vikten av så kallad Employer branding, varumärkesbyggande, lyfts fram av Sveriges Kommuner & Regioner (SKR) som ett sätt att attrahera arbetskraft. Vad som har skett är dock att många kommuner och regioner anställt allt fler kommunikatörer som med utgångspunkt i ovanstående logik framställer besparingar och nedskärningar som satsningar. Författarna ger flera exempel på detta och konstaterar att det blivit viktigare hur varumärket uppfattas än hur det faktiskt ser ut i verkligheten. Man kan på goda grunder ifrågasätta om skattebetalarnas pengar ska användas för att föra både skattebetalarna själva och potentiella anställda bakom ljuset. Man kan bara hoppas att frågan lyfts mera i såväl den politiska debatten som i media. Motsvarande resonemang förs, som Wittberg uppmärksammat, för övrigt även i Norge, så det är ingen specifik svensk företeelse.²

Nuvarande utveckling är långsiktigt ohållbart. Självfallet måste offentliga verksamheter ompröva och effektivisera, men det måste ske på rätt sätt. I dag sker det på fel sätt. Vi har redan i dag brist på lärare, läkare, sköterskor, socialarbetare m.fl. yrkesgrupper i offentlig sektor. Ju mer kommuner och regioner sparar genom att kräva att personalen springer fortare och/eller sänker kvaliteten i verksamheten till en nivå där man som anställd känner att man inte kan ta ansvar, desto mindre attraktivt blir det att utbilda sig till dessa yrken. Vi är inne i en ond cirkel som, om inte våra politiker tänker om kring organisering och finansiering av kommuner och regioner samt av deras uppdrag, på sikt skulle kunna leda till en form av systemkollaps. Ansvaret ligger dock inte i första hand på lokal nivå. Det är våra politiker i regering och riksdag som skapar förutsättningarna.

Situationen i kommuner och regioner speglar ett antal allvarliga systemfel i svensk offentlig sektor:

- Ansvar är splittrat och fördelat på många aktörer. Något som vi tidigare diskuterat i Tankar om styrning. Sverige som land kännetecknas av att det inte finns någon som har ett helhetsansvar för olika frågor. Detta gäller inte minst skola, vård och omsorg, men också integration, gränsskydd och många andra frågor. Det är alltid någon annans fel när en verksamhet inte fungerar så som medborgarna har rätt att förvänta sig. Till stora delar handlar detta om hur svensk offentlig sektor är organiserad och hur förhållandet mellan stat, kommuner och regioner är reglerat. Det resursslöseri och de kvalitetsbrister som uppstår till följd av den fragmenterade organisationen och det splittrade ansvaret är sannolikt mycket omfattande.

² http://www.velferdsstaten.no/tema/markedsetting/offentligstyring/?article_id=148953

En del av problemet ligger i att ansvaret i dag är snävt avgränsat och att vi, åtminstone i staten, kopplar ansvarsutkrävande till utförda prestationer snarare än till syftet med verksamheten. Det är dock så, som redan Deming konstaterade och exemplifierade, att ju mera ansvaret splittras upp, desto svagare blir det totala ansvarstagandet. Just inom välfärdssektorerna borde ett mera samlat ansvar, tillsammans med en styrning som fokuserar mera på verksamhetens bidrag till det övergripande syftet och mindre på effektiviteten i det egna stupröret, kunna bidra till en betydligt ökad effektivitet.

- Det splittrade ansvaret yttrar sig också i att regering och riksdag ställer krav via lagstiftning (förutom kommunallagen bl. a skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen), krav som många kommuner och regioner inte har möjlighet att leva upp till givet vad som är möjligt att ta ut i kommunal skatt. Samtidigt är det kommunala utjämningsystemet underfinansierat. Staten styr dessutom med olika riktade bidrag som ställer krav på en omfattande hantering och redovisning. Systemet med riktade bidrag står i skarp kontrast till regeringens utspel om tillitsbaserad styrning. Satsningen på tillit utsträcker sig uppenbarligen inte till att omfatta våra kommuner.
- Sammantaget bidrar lagar och andra faktorer till en uppenbar kortsiktighet i styrningen. Många kommuner sparar på skolan och har aviserat ytterligare besparingar under 2020. Detta samtidigt som skolan, som Nilsson & Wadeskog m fl. uttrycker det, är den största leverantören av utanförskap i samhället.³ Ca 11-12 procent av varje årskull hamnar i permanent utanförskap. Det handlar inte minst om barn till nya invandrare och barn med olika former av neuropsykiatriska diagnoser. De framtida samhällskostnaderna för detta utanförskap är, som Nilsson & Wadeskog redovisar, närmast ofattbart stora. Detta förutom de begränsningar i livskvalitet som drabbar de berörda personerna.
- Sättet att tänka kring styrning och effektivisering utgår från att det är möjligt att effektivisera arbetsätt m.m. löpande och i jämn takt i paritet med ställda effektiviseringskrav. Detta är möjligen relevant i varuproduktion där ny teknik och innovationer löpande kan introduceras. Det finns självfallet även stora möjligheter med ny teknik och nya arbetsätt även i offentlig tjänsteverksamhet, men framsteg inom t. ex den medicinska forskningen och den tekniska utvecklingen visar också att nya behandlingsformer ofta medför radikalt ökade kostnader. Problemet är dock främst att verksamheterna åläggs effektiviseringar innan nya tekniska och andra lösningar finns framme eller går att få acceptans för.

Framförallt baseras styrningen av offentlig sektor på ett fundamentalt felaktigt sätt att tänka när det gäller möjligheten att löpande realisera effektiviseringar till följd av

³ Nilsson, I., Wadeskog, A., Hök, L. & Sanandaji, N. (2015). Utanförskapets pris. Lund: Studentlitteratur.

generella effektiviseringskrav. Att t ex vårdpersonal skulle ha tid att ständigt fundera över och pröva nya arbetssätt när situationen redan är ansträngd är naturligtvis inte realistiskt, även om det kan finnas enstaka eldsjälar som klarar av detta.

Här kan vara skäl att referera till Kuséns redogörelse för hur man i Scantias motorverkstad kunde öka kvalitet och produktivitet i samband med att medarbetarna gjordes betrodda att ta ansvar. Lastbilsmotorerna sattes samman av team om 11 personer. Kusén beskriver hur man genom förbättringsarbete kunde öka produktiviteten med 10 %. Denna produktivetsökning skulle vi, skriver Kusén, kunnat ta ut som en engångsförbättring genom att reducera antalet personer i varje team till 10. Vi behöll dock 11 personer i teamen och hade därigenom resurser för att arbeta med fortsatta förbättringar: "Så länge en montör står och skruvar hundra procent av tiden sker ingen utveckling där." Nu hade vi en extra resurs som medförde att vi kunde arbeta med förbättringar. Vi kunde då öka produktiviteten med mer än 12 % per år under flera år.⁴

Kusén illustrerar ett sätt att förhålla sig som inte är överdrivet vanligt bland våra beslutsfattare i offentlig sektor, även om det finns liknande exempel även där. En kommun som uppmärksammades i media för ett par år sedan hade svårt att rekrytera och behålla socialarbetare efter flyktingkrisen 2015. Genom offensiva satsningar lyckades man vända trenden så att personalomsättningen minskade, sjukfrånvaron sjönk markant och ekonomin förbättrades genom att socialsekreterarna hann utreda och avsluta fler ärenden och arbeta mera förebyggande.

Exemplen illustrerar att det är bättre ekonomi i att ha tillräckliga resurser i den operativa verksamheten för att dels kunna utföra uppdraget med erforderlig kvalitet, dels ha utrymme för att arbeta med effektivisering och förbättringar.

Exemplen visar också hur ett alltför snävt och kortsiktigt ekonomiskt tänkande i offentlig sektor bidrar till ineffektivitet i helheten, dvs. omfattande systemfel i offentlig tjänsteverksamhet. Genom att spara in på socialsekreterare och öka deras arbetsbelastning påverkas deras möjligheter att göra professionella bedömningar och arbeta förebyggande så att kostnaderna för socialtjänsten kan hållas under kontroll. Samma resonemang kan föras när det gäller skolan och vård.

För att få en väl fungerande offentlig sektor skulle krävas ett helt annat sätt att tänka med ökad helhetssyn (systemsyn) både i tid (kortsikt vs lång sikt) och i rum (organisation och ansvarsfördelning, mm). Hade en sådan styrning fått genomslag för 15-20 år sedan hade vi idag inte behövt ha så stora problem som vi nu står inför. Man kan möjligen jämföra med hanteringen av klimatfrågorna och den gängkriminalitet som fötts ur framförallt bristande integration. Ansvar för att det ser ut som det gör vilar tungt på våra politiker, men också på regeringskansliet med sin oförmåga till systemtänkande och systembaserad styrning.

⁴ Kusén, R. & Ljung, A. (2013). Respekten för människan. Gehör utbildning/Vulkan.