

Om resurser och ansvar i offentlig sektor

Vi har tidigare i Tankar om styrning tagit upp såväl frågan om hur resurserna används i offentlig sektor, som den fragmentering som den svenska förvaltningsmodellen medför och som i sin tur medför att det är svårt att ställa någon till ansvar. (Bland annat i Tankar om styrning nr 36 september och nr 37 oktober 2019 samt nr 40 januari 2020). Ansvar och resursanvändning hänger självfallet samman. Här kommer dock frågan om ansvar att fokuseras.

Frågan om ansvar är komplex och hur den bör hanteras beror på vilket perspektiv man anlägger. Det är skillnad på ansvar på samhällsnivå respektive på myndighetsnivå.

Ansvar på samhällsnivå – en fråga för politiken

På samhällsnivå handlar det om det politiska ansvaret för lagstiftning och för den offentliga sektorns organisation. Den offentliga sektorn präglas av en dysfunktionell grundstruktur med staten och de ca 240 statliga förvaltningsmyndigheterna (som då inte inkluderar domstolsväsendet), 290 kommuner och 21 regioner. Som en konsekvens av denna struktur hanteras många viktiga samhällsfrågor ofta av många olika aktörer, med olika ansvar, något som ställer stora krav på samverkan. Samtidigt som effektiviteten riskerar att bli låg, så blir ansvaret fragmenterat och ofta otydligt. Ur effektivitetssynpunkt kan vi tala om allvarliga systemfel, såväl när det gäller hur offentlig sektor är organiserad som hur lagstiftningen är utformad.

Vi har tidigare refererat till utredningen Effektiv vård som konstaterar t.ex. att mängden aktörer med ofta oklara roller skapar en komplex situation ur styrningssynpunkt. Utredningen bedömde att Sverige länge negligerat strukturella problem som är avgörande för hela systemets effektivitet. Struktur, organisation och arbetssätt skapar enligt utredningen ineffektivitet. Utredningen pekar också på bristen på samverkan såväl inom Regeringskansliet som mellan nationell, regional och lokal nivå samt kortsiktigheten i styrningen.

I en ledare 2020 i Dagens Nyheter tar Hanne Kjöllér upp situationen inom vården.¹ När det gäller lagstiftning menar hon att patientlagen om valfrihet från 2015 var ett grundskott mot idén om vård efter behov. Invånare ges rätt att shoppa offentligt finansierad primärvård och öppen specialistvård i hela landet: "Vill jag som frisk ringa Doktor Kry tio gånger om dagen för skitsaker är det bara för stockholmarna att hosta upp de tusenlappar mitt ymniga telefonerande genererar." Hon kritiserar såväl Alliansen som Socialdemokraterna för den lagstiftning som satt vård efter behov ur spel. Hon anser också att våra regionpolitiker borde ta ansvar för den platsbrist de orsakat genom att prissätta sjukskötersketjänster så att många lämnat vårdsektorn. (2014 beräknade SCB att mer än 10 000 legitimerade sjuksköterskor arbetade med annat.) Regionpolitikerna måste sluta beskriva detta som en naturlag i stället för ett problem de själva skapat.

I en annan debattartikel hävdar Mats Alvesson och Stella Cizinsky att de 21 regionerna konkurrerar med varandra om kompetent personal och högspecialiserad vård. Författarna hävdar att mycket sker

¹ Hanne_Kjöllér; *Det är inte resursbrist som gör att akutmottagningarna är så pressade*. Dagens Nyheter 21 februari 2020.

utan analys av hela landets behov och hur det ska tillgodoseas.² Författarna menar också att det råder en oklar maktstruktur och även maktkamp mellan politik, myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner. Förvisso har Sverige, som företrädare för SKR hävdar i en replik, i många avseenden en vård i världsklass.³ Detta hindrar dock inte att den är ineffektiv i förhållande till insatta resurser. Delar av denna ineffektivitet sammanhänger med sättet på vilket vården är organiserad och hur lagstiftningen är utformad. Man kan jämföra med organisationen i staten där många myndigheter, i syfte att öka effektivitet och rättsäkerhet, de senaste decennierna har gått från en regional myndighetsstruktur till att bli enmyndigheter. Man kan också jämföra med andra länder där man inte har den svenska förvaltningsmodellen och där det ytterst är någon minister som är ansvarig för en viss fråga, t. ex hur sjukvården fungerar. Det är i sammanhanget intressant att statsepidemiologen Anders Tegnell i en intervju i TV den 12 mars konstaterade att det annorlunda agerandet i Danmark och Norge jämfört med i Sverige delvis kunde förklaras av att de har en annan förvaltningsmodell än vi har i Sverige.

I ytterligare en debattartikel hävdar Tobias Baudin, förbundsordförande i Kommunal, att när kommunerna sparar in på äldreomsorgen flyttas notan över till akut- och specialistsjukvården.⁴ Baudin skriver att en enda akut slutenvårdsepisod motsvarar i genomsnitt kostnaden för 56 läkarbesök i primärvården eller 220 hemtjänsttimmar för de mest sjuka äldre. Kommunerna lyckas inte möta äldres medicinska behov och primärvården brister. Det resulterar i att svårt sjuka äldre slussas mellan akutsjukhus, korttidsboenden och hemtjänst, utan att någon tar ett helhetsansvar. Ibland skrivs patienten ut innan hen är färdigbehandlad i tanke att eftervården ska tas över av hemsjukvård eller hemtjänst, men då belastningen är för hög även där är patienten ofta tillbaka på akuten inom kort. Det råder större brist på platser på äldreboende än vårdplatser i sjukvården, nästan var tredje plats på vård- och omsorgsboendena för äldre har försvunnit efter millennieskiftet.

Det sönderfragmenterade systemet, konstaterar Baudin, gör det svårt att bygga kontinuitet inom vård och omsorg. Kontinuitet är både medicinskt och ekonomiskt effektivt, men sådan kontinuitet finns inte i ett sönderfragmenterat system, och inte på de stora sjukhusen. Om vi ska klara den demografiska utmaningen med bibehållen kvalitet i hälso- och sjukvården och kontroll på kostnaderna måste dagens strukturer förändras och resursutnyttjandet inom vård och omsorg bli effektivare. För att möta behoven krävs samverkan mellan olika huvudmän och organisationer, men också strukturer som uppmuntrar och underlättar samarbetet mellan vårdens olika professioner i det dagliga arbetet.

I en annan debattartikel, nu med anledning av Coronaviruspandemin, konstaterar Aud Sjökvist, regeringens utredare av skogsbranden i Västmanland 2014, att det fanns brister på alla nivåer: okunskap om släckning av stora skogsbränder och vad andra aktörer kunde bidra med; oförmåga att skapa och kommunicera samlade lägesbilder; oförmåga att avgöra när man måste frångå normala rutiner samt oförmåga att fatta relevanta beslut rörande bl. a prioritering, ledning och samverkan. Slutligen handlade det om att så gott som alla aktörer inledningsvis agerade för långsamt och för försiktigt.⁵

² Mats Alvesson, professor, organisationsforskare, Lunds universitet och Stella Cizinsky, överläkare, verksamhetschef, Universitetssjukhuset, Örebro: "Sjukvårdens kris är skapad av organisation och ledning." DN Debatt 17 januari 2020.

³ SKR och Region Halland svarade i repliker den 24 januari.

⁴ Tobias Baudin, förbudsordförande i Kommunal: "Satsning på äldreomsorgen avlastar en pressad sjukvård." DN Debatt 9 mars 2020.

⁵ Aud Sjökvist: "Svensk krishantering präglas av senfärdighet." DN Debatt 12 mars 2020.

Med dessa erfarenheter som grund diskuterar Sjökvist den nu aktuella Coronapandemin. Hon konstaterar att enligt en beräkning skulle Sverige behöva 4 000 intensivvårdsplatser. Folkhälsomyndigheten anser dock att det är en orimlig siffra att jobba med. Det går inte skaka fram så många platser. Samtidigt förbereder sig flera svenska regioner för materielbrist. Sjökvist hävdar att detta sammanhänger med roll- och ansvarsfördelningen i det svenska krisberedskapssystemet.

En kris ska, så långt det är möjligt, hanteras av den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden (ansvarsprincipen), på lägsta möjliga nivå (närhetsprincipen) och i ordinarie arbetsformer (likhetsprincipen). Ansvarsprincipen förutsätter att samtliga aktörer är förberedda så att deras verksamheter kan pågå även under en kris, bland annat genom att samverka så att tillgängliga resurser kan användas effektivt och aktörernas olika åtgärder stödja varandra på ett effektivt sätt. De olika aktörerna förväntas alltså under en kris bilda en helhet med förmåga att hantera alla tänkbara situationer. Det brister i förståelse, inte minst på politisk nivå, för att en krissituation på väsentliga punkter skiljer sig från ordinarie verksamhet. Avvikelse är talrika men, konstaterar Sjökvist, i många fall varken förberedda eller övade. Snarare än att bilda en helhet framstår aktörerna som mer eller mindre isolerade öar som löser uppgifter genom ad hoc-insatser eller inte alls.

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på självständigt organiserade myndigheter. I fredstid kan ingen myndighet ta befälet över en annan myndighet. När det gäller kommunal och regional krishantering vid så kallade extraordinära händelser, exempelvis en pandemi, medger lagstiftningen viss ansvarsförskjutning inom respektive nivå. Någon möjlighet att lyfta ansvaret från regional till nationell nivå, det vill säga regeringsnivå, finns inte. Både dagens risker för en omfattande och svårartad smittspridning och framtida nya hot och risker kommer att ge upphov till stora och komplexa samordningsinsatser som kräver extrem reaktions snabbhet vad gäller adekvata tvärssektoriella beslut. Vem ska då leda eller ta befälet i sådana situationer? I dagsläget är svaret: ingen! Det krishanteringsråd som finns inom Regeringskansliet är ett forum för informationsutbyte och diskussion mellan regering och myndigheter, varken mer eller mindre.

Såväl exemplen från den dagliga verksamheten (sjukvården), som från krissituationer (bränderna och Corona-pandemin) illustrerar betydande och kostsamma systemfel i den svenska modellen. Liknande diskussion om fragmenterat ansvar och problem som orsakas av lagstiftning kan i högre eller mindre grad föras när det gäller skolan, stödet till barn och unga med funktionsvariation, integration, gränsskydd, klimatfrågan, arbetslöshet, m.m. Inte minst handlar det om relationen mellan staten och kommuner/regioner där de senare åläggs uppgifter som de i många fall saknar ekonomiska och andra förutsättningar att hantera på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Det förefaller klart att effektiviseringspotentialen i en förändrad organisation och ansvarsfördelning är mycket stor. *Det är knappast resursbrist som är det stora problemet, utan hur resurserna används.* Såväl lagstiftning som den offentliga sektorns organisation är dock frågor som ligger på den politiska nivån att hantera. Man kan knappast lasta enskilda myndigheter, förvaltningar etc. för de mycket omfattande suboptimeringar som regering och riksdag av olika anledningar inte åtgärdar och som följer av den svenska förvaltningsmodellens fragmenterade ansvar och därmed också sättet på vilket dagens styrning är utformad. Den fragmentering vi ser i offentlig sektor "startar" för övrigt redan i Regeringskansliet där det saknas strukturer för en samordnad styrning i olika frågor, något som påpekats i flera offentliga utredningar, debattartiklar m.m. under många år utan att något har hänt.

Ansvar på myndighetsnivå

På myndighetsnivå ter sig frågan om ansvar annorlunda. På samhällsnivå är det svårt att utkräva ansvar på grund av den långtgående fragmenteringen av ansvar. Här kan man som medborgare önska sig att det gick att tydligare peka ut någon som har det yttersta ansvaret och slippa höra olika aktörer skylla på varandra och skicka kostnader (och människor) mellan sig på ett sätt som leder till senfärdigt agerande samt ofta undermåliga tjänster/insatser till höga kostnader. På myndighetsnivå har vi å andra sidan ofta försökt utkräva ansvar där det egentligen inte är möjligt att knyta ett tydligt ansvar till en myndighets resultat givet uppdragets komplexitet.

Frågan om ansvar diskuterades, när det gäller statliga myndigheter, av Styrutredningen (SOU 2007:75). Ansvar, konstaterar utredningen, handlar om skyldigheter – att ta ansvar för de uppgifter myndigheten har, men också om att stå till svars eller bära konsekvenserna av den egna myndighetens agerande. För att kunna hållas ansvarig måste myndigheten haft befogenheter och kapacitet att agera (eller inte agera) och det är till detta agerande (eller bristen på agerande) som ansvarsutkrävande kan knytas. Utkrävande av ansvar kräver samtidigt kontroll av att myndigheten levt upp till de krav som ställts.

I staten definieras *ekonomisk styrning* som *resultatstyrning* och *finansiell styrning*. Resultatstyrning (och därmed resultat) omfattar *prestationer* och *effekter*. Styrutredningen avvisar tanken på att utkrävande av ansvar normalt sett ska kopplas till vilka effekter som myndighetens verksamhet har lett till. Detta på grund av att kraven på en myndighet inte går att formulera som övergripande effektmål. De flesta frågor är komplexa och en enskild myndighet kan i allmänhet bara bidra, som en av många aktörer, till en övergripande effekt. Utredningen för ett resonemang om effektkedjor som startar med myndighetens prestationer, näraliggande effekter och längre bort liggande effekter. Ju längre bort i en effektkedja desto mer påverkas resultatet av andra faktorer än de som den enskilda myndigheten kan påverka. Till detta kommer att det är svårt att mäta effekter på ett tillfredsställande sätt. Ansvar kan bara, menar utredningen, knytas till det som utföraren har befogenhet att besluta om eller utföra. Annorlunda uttryckt kan ansvar inte utkrävas med utgångspunkt i uppdraget och syftet med verksamheten. Utredningen konstaterar att detta ansvar snarare är en politisk fråga och handlar om regeringens förtroende för sina myndighetschefer.

Utredningen för en kritisk diskussion kring det förhållande att resultatstyrning och finansiell styrning definitionsmässigt sagts hänga samman. Styrutredningen landar i rekommendationen att myndigheterna ska kunna redovisa sin verksamhet och sina prestationer och kostnaderna för enskilda prestationer, men att mera komplexa kartläggningar av samband mellan kostnader och resultat måste ske ad hoc och med accepterade av stor osäkerhet. *Vi vill hävda att det påstådda samband som definitionen på ekonomisk styrning ger uttryck för är ett rationalistiskt önsketänkande som saknar verklighetsförankring när det gäller stora delar av den statliga verksamheten.* Detta tillsammans med att prestationer ses som en del av myndigheternas resultat har dessutom medfört att resultatstyrningen olyckligtvis har blivit ett område för myndigheternas ekonomifunktioner. Dagens diskussion om tillitsbaserad styrning där professionerna ges ett ökat utrymme kan ses som en reaktion på denna utveckling. Fokus på prestationer och kostnad per prestation (eller typ av prestationer) speglar i grunden ett fabrikslogiskt tänkesätt som många ekonomer är skolade i. Vi har i andra sammanhang pekat på den förvaltningspolitiska kommissionens farhåga att resultatstyrningen, så som den utformats, ger för stort fokus på enskilda myndigheters prestationer. Detta på bekostnad av samverkan med andra aktörer. Vi kan så gott som dagligen läsa i pressen och i olika utredningar att det

brister i samverkan mellan olika myndigheter och mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner. Det finns självfallet flera orsaker till detta, men en betydande del måste man nog ändå tillskriva resultatstyrningens utformning.

Vi har också, i likhet med t. ex Världsbanken, ifrågasatt i vad mån prestationer överhuvudtaget är en del av en offentlig verksamhets resultat. Drar man en parallell till tillverkande företag så skulle företaget betrakta antalet producerade enheter (bilar, datorer etc.) som resultat, inte om verksamheten går med vinst eller förlust. Resultat handlar snarare om vad prestationerna har lett till – och då vad vi har kallat utfall på kort sikt – vilket kopplar ansvaret till uppdraget och syftet med uppdraget.

Att redovisa kostnader per prestation (eller typ av prestationer) leder dels till fokus på inre effektivitet snarare än på yttre effektivitet, dels är det i många fall (vård, skola, omsorg, brottsbekämpning m.m.) ofta irrelevant då vi har att göra med cirkulära processer där vissa medborgarna återkommer gång på gång till samma offentliga aktör (brottslingar, kroniskt sjuka m fl. grupper) eller slussas mellan olika aktörer och där det är kostnaden i helheten och samlat över tid som är intressant. Fokus på enskilda myndigheters prestationer och deras kostnader, kan i vissa fall vara motiverat, men det är uttryck för en fabrikslogik som i många offentliga tjänsteverksamheter kan ställa till större skada än nytta. Denna typ av redovisning borde inte höra hemma i myndigheternas årsredovisning, utan snarare vara ett internt analysunderlag för lärande och utveckling. Det hade sammanfattningsvis varit mera ändamålsenligt om Styretredningen landat i att frågan om ansvar helt och hållet är en politisk fråga och handlar om regeringens förtroende för sina myndighetschefer.

Några avslutande funderingar

Diskussionen om tillitsbaserad styrning kan, om den får genomslag i praktiken, vara ett sätt att få till stånd en mera realistisk styrning där professionerna får större inflytande och där man också kommer bort från dagens rationalistiska tankemodell och lån av tankegods som fungerar i tillverkningsindustrin, dvs. vad vi i olika sammanhang kallat för fabrikslogik eller det löpande bandets logik och som i dag i stor utsträckning präglar styrningen i offentlig sektor.

Att offentlig sektor fungerar så pass väl som den gör beror förmodligen till viss del på att enskilda medarbetare ofta känner och tar ansvar som går utöver vad de formellt är skyldiga att ta ansvar för. På sikt vore det självfallet bättre om vi fick till stånd strukturreformer i hela offentliga sektorn, en mera sammanhållet styrning från Regeringskansliets sida och en omvärdering av nuvarande styrmodell t ex. när det gäller resultatstyrningen och dess utformning.

Lars Stigendal

Mars, 2020