

September 2016

Offentlig sektor är politikerstyrd och ska tillgodose individuella och kollektiva behov.

Dagens styrning av offentlig verksamhet tar till stora delar sin utgångspunkt i dels hur man styr varuproduktion i en fabrik, dels i ekonomistyrningens fokus på kostnader snarare än på vad verksamheten ska åstadkomma. En rimligare utgångspunkt är att utgå från vad som *kännetecknar* offentlig verksamhet och vad som ska *uppnås*. Som tidigare nämnts kännetecknas offentlig verksamhet bl. a av att den är politikerstyrd och ska tillgodose individuella och kollektiva behov samt att det offentliga i huvudsak bedriver tjänsteverksamhet. I vårt majbrev tog vi upp vissa aspekter på styrning kopplat till att offentlig sektor handlar om tjänsteverksamhet, men till stora delar styrs utifrån en fabrikslogik (det löpande bandets logik). Denna gång fokuserar vi på att offentliga verksamheter är politikerstyrda och ska tillgodose behov.

Att verksamheten är politikerstyrd innebär att offentliga tjänster till stor del är skattefinansierade och att syftet inte är att ge ägare avkastning på insatt kapital. Medborgarnas köpkraft ska inte vara avgörande för vilka behov som tillgodoses av det offentliga. Därmed saknas också den styrmekanism som marknaden utgör. Detta medför en rad problem, allt från att avgöra vilka behoven är, till hur man ska mäta resultat och måluppfyllelse. Behov är dessutom mer eller mindre oändliga medan resurserna är begränsade. Det blir därmed viktigt att prioritera mellan olika behov inom ramen för tillgängliga resurser.

Överordnade politiska värden är enligt Regeringsformen välfärd, jämlikhet och rättvisa. Enligt Regeringsformen (kap. 1, §2) ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Verksamheter som finansieras med offentliga medel syftar således till att tillgodose individuella och kollektiva behov. Detta till skillnad från privat sektor som tillgodoser efterfrågan. Självfallet speglar individernas efterfrågan upplevda behov och skillnaden mellan privat och offentlig sektor handlar i grunden inte om behov-efterfrågan, utan om *vem som avgör vilka behov som ska tillgodoses*.

I den marknadsstyrda sektorn är det individen själv som konsument som bestämmer och behovet kommer till uttryck i efterfrågan på olika varor och tjänster. Efterfrågan styrs i sin tur av utbud och pris samt den enskilde konsumentens preferenser och köpkraft. Det finns etablerade generella resultatredovisningssystem som visar om ett företag är framgångsrikt eller inte. Det handlar om vinst, marknadsandelar och ett antal finansiella nyckeltal.

I offentlig sektor kan visserligen medborgaren uttrycka behov i form av efterfrågan, t ex efterfrågan på vård, hemtjänst, fler polispatruller i det egna lokalsamhället, bättre

bussförbindelser etc., men det är andra aktörer än den enskilde medborgaren som avgör vilka behov som ska tillgodoses. Det offentliga har dessutom att hantera såväl individuella som kollektiva behov. Här uppstår omedelbart en rad problem:

➤ **Vem avgör vilka behov som ska tillgodoses av det offentliga?**

Den som drabbas av ett inbrott har legitima krav på att polisen ska göra vad den kan för att gripa och lagföra förövaren. Vi har samtidigt alla som medborgare behov av trygghet i vår närmiljö, säkerhet i trafiken etc. Brott är dessutom av mycket olika slag från vardagsbrott, till grova våldsbrott, ekonomisk brottslighet etc.

På en övergripande nivå är det politiken som genom sina prioriteringar väger olika behov mot varandra när resurserna, som är begränsade, inte räcker till. När medborgare möter det offentliga i t ex vård och omsorg är det berörda professioner (läkare, sköterskor, biståndshandläggare, socialarbetare etc.) som avgör behoven samt om och hur behoven ska tillgodoses inom ramen för givna resurser.

I många fall kan samtidigt medborgarna själva påverka såväl politiker som professionerna och andra beslutsfattare. Det hävdas t ex att en förklaring till att sjukskrivningarna ökar är att läkarna i allt för hög grad tillgodoser patienters efterfrågan snarare än deras medicinskt bedömda behov. Som enskild medborgare äger man trots detta inte frågan, så som man gör när man kan agera utifrån sin köpkraft och sina preferenser.

➤ **Hur kan man mäta i vilken utsträckning som behoven, inom ramen för givna resurser, är tillgodosedda?**

Denna fråga har koppling till diskussionen om olika verksamheters resultat och om en offentlig verksamhet är framgångsrik eller inte. Medan det i privat verksamhet är jämförelsevis enkelt att mäta resultat, så är det i offentlig verksamhet oftast betydligt svårare och i vissa verksamheter i princip omöjligt. Detta förhållande får konsekvenser även för möjligheten att mäta effektivitet och produktivitet i många offentliga verksamheter.

➤ **Hur kan samhället säkerställa att vi inte får regionala och lokala skillnader, skillnader mellan kön, sociala grupper etc.?**

Med utgångspunkt i regeringsformen ska det offentliga medverka till välfärd, jämlikhet och rättvisa. Samtidigt är frågor om regionala skillnader när det gäller samhällsservice, statliga myndigheters närvaro i olika delar av landet, skillnader i prioriteringar och i vårdkvalitet mellan olika landsting etc. ständigt på agendan. Även effekterna av de senaste decenniernas valfrihetsreformer har diskuterats ur detta perspektiv.

När det gäller t ex skolan visar en utvärdering att i de kommuner där val till fristående skolor har blivit mer utbrett har skolsegregationen mellan utrikes födda elever och elever födda i Sverige ökat mer jämfört med kommuner där skolval är ovanligt. Skolverket visar också i en

rapport att skillnaderna mellan skolor med bra och dåliga resultat har ökat dramatiskt och drar slutsatsen att har det fria skolvalet sannolikt har bidragit till denna utveckling.

➤ **Hur matchar kollektiva och individuella behov hos medborgarna sektorsgränserna i den fragmenterade offentliga sektorn?**

Sverige har en starkt fragmenterad offentlig sektor. Viktiga samhällsfrågor och medborgarnas olika behov hanteras med ett uppdelat ansvar mellan statlig och kommunal nivå och mellan en rad olika statliga myndigheter som var och en styrs i sitt stuprör. Man talar ibland om en stuprörsförvaltning som inte är organiserad utifrån medborgarnas behov. Lösningen på fragmenteringen stavas i allmänhet ökad samverkan.

Problematiken kan illustreras med samhällets insatser för personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Den nationella psykiatrisamordnaren Anders Milton lade 2006 fram en nationell strategi för samhällets insatser inom området. Utredningen pekade på svårigheterna när det gäller att få till stånd ett samordnat agerande:

"en rad rapporter och utvärderingar tyder på stora svårigheter för huvudmännen att finna gemensamma lösningar kring de personer som behöver det. Nationell psykiatrisamordningskontakt med brukare, landsting och kommuner bekräftar den bilden. Några områden kan pekas ut där problemet förefaller särskilt stort. Det handlar om personer som har en psykisk sjukdom och samtidigt missbrukar, barn och ungdomar med en omfattande psykosocial problematik, och personer som vårdas enligt någon av de psykiatriska tvångslagarna och har permission. Men problemet med bristande helhetslösningar är också mera övergripande och riskerar att underminera möjligheterna för samhället att generellt leva upp till målsättningen att människor med psykiskt funktionshinder ska vara delaktiga och så långt det är möjligt leva som andra."

Svårigheten med att hantera denna komplexitet fångades av Dagens Nyheter i en ledare den 26 november samma år. Tidningen betvivlade att de föreslagna åtgärderna skulle vara tillräckliga och lyfte fram fragmenteringen som ett av grundproblemen:

"... det är helt enkelt så många instanser och institutioner, så många befattningshavare och beslutsfattare som ska förändra sitt arbete och perspektiv. Kommuner och landsting, öppenvård och slutenvård, rättspsykiatri och fångvård, socialtjänst och terapier - ansvaret för den själsliga hälsan är så utspritt att det knappast kan spåras. ... Sedan långt tillbaka har samhällets insatser för behövande medborgare organiserats efter principen: Du kan bara ha ett behov i taget. Det vill säga du är sjuk – en uppgift för landstinget. Du behöver hjälp i hemmet – en uppgift för kommunen. Du har drogproblem – en uppgift för alkoholstuvården. Du ser syner, lider av tvångsföreställningar – en uppgift för den öppna psykiatrin. ... Offentlig verksamhet betalas från samma börsar, nämligen våra. För oss är det mindre viktigt vilken budget en insats ska belasta än att den blir gjord."

Den fragmenterade förvaltningen framstår som det kanske största hindret för att tillgodose medborgarnas legitima krav och behov, speciellt i de många fall där samverkan mellan olika aktörer krävs. Den fragmenterade förvaltningen motverkar också i hög grad ansträngningarna att öka den offentliga sektorns effektivitet.