

Förändrad styrning av offentlig sektor

Regeringen: en ny styrning bortom New Public Management

Som de flesta säkert uppmärksammat har regeringen aviserat en översyn av styrmodellerna i den offentliga sektorn. Syftet är att utreda hur styrningen kan förbättras och den offentliga verksamheten bli mer effektiv och ge större nytta för medborgarna. Regeringen har pekat på att de senaste decenniernas styrning, inspirerad av New Public Management, har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats.

Civilminister Ardalan Shekarabi initierade med anledning av detta under 2015 en serie seminarier vid landets universitet. Bl a hölls ett seminarium vid Karlstad universitet där Johan Quist vid Centrum för tjänsteforskning, tillika en av våra föreläsare på kursen Effektiv styrning, hade en föreläsning om tjänster och tjänstelogik. Du kan ta del av detta och flertalet övriga seminarier på regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/ny-styrning-av-valfarden---bortom-new-public-management/>

Ett tema i regeringens syn är tillit. Civilministern har t ex konstaterat att vad som utmärker Sverige är en ovanligt hög tillit till de offentliga institutionerna. Om människor börjar tvivla på att välfärden levererar riskerar det att få konsekvenser för hela samhället. Avigsidorna med New Public Management urholkar tilliten. I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen därför att man vill se en utveckling av styrningen av offentlig sektor med tillit som utgångspunkt. I utvecklingen av styrningen ska medarbetarnas kunnande, erfarenhet och yrkesetik bli mer vägledande,

Hur kan styrningen utvecklas?

På regeringens utspel följde en debatt om för- och nackdelar med NPM. Under parollen ”Att utreda New Public Management är hopplöst” hävdade redaktionen för tidskriften Organisation & Samhälle i ett temanummer att forskare inom ämnet företagsekonomi har studerat NPM i åtminstone 30 år och att regeringens utredningsuppdrag mot den bakgrunden ter sig märkligt, för att inte säga hopplöst. Redaktionen hävdar att det är svårt av avgränsa vad NPM egentligen står för och att det är svårt att tänka sig att det finns något nytt paket av styrformer som kan ersätta dem som nu förknippas med NPM.

Civilministerns formulering om vad som kommer efter NPM var kanske olycklig men inte av de skäl som Organisation & Samhälle anger i sin ledare. NPM baseras i flera avseenden på felaktiga teoretiska antaganden och utgångspunkter och det finns alldeles uppenbart ett bättre sätt att styra än det som dagens styrning baseras på.

Nu handlade ju budskapet från regeringen inte primärt om att man skulle utreda NPM i sig, utan om hur styrningen kan förbättras och offentlig verksamheten bli mer effektiv och ge större nytta för medborgarna samt hur tilliten kan upprätthållas och förstärkas.

Detta är rätt ansats. Forskning visar att graden av kvalitet i länders offentliga förvaltningar i stor utsträckning är avgörande för deras förmåga att leverera välfärd till sina medborgare, liksom för tillit i samhället och tilltron till demokratin. Internationella mätningar visar också att Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, tillhör de mest framgångsrika i världen. Den senaste långtidsutredningen (2015) konstaterar också att bland de faktorer som kan förklara den så kallade totalfaktorproduktiviteten (förutom självklara faktorer som t. ex konkurrensförhållanden, forskning, innovation och entreprenörskap) är graden av social tillit och den offentliga förvaltningens kvalitet, organisation och ledning.

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. Betydligt rimligare utgångspunkter är att utgå från vad som ska uppnås och vad som *kännetecknar* offentlig verksamhet nämligen att offentlig sektor är politikerstyrd och ska tillgodose individuella och kollektiva behov, det offentliga tillhandahåller i huvudsak tjänster, många frågor som hanteras av det offentliga kännetecknas av komplexitet och har verksamhet av mycket olika karaktär, allt från myndighetsutövning med sanktionsmöjligheter till rena välfärdstjänster.

Vår bedömning är att det finns en mycket stor effektiviseringspotential i offentlig sektor hittills inte beaktats annat än partiellt. Potentialen ligger i en förändrad styrning (i vid mening) av offentlig sektor. Vi har en långvarig praktisk erfarenhet av hur dagens fragmenterade och ”fabriksinspirerade” styrning helt i onödan bidrar till ett omfattande resursslöseri och ineffektivitet i hela den offentliga sektorn. När man går mera på djupet i en verksamhet eller en speciell fråga och gör andra typer av mätningar än vad som vanligen är fallet, så finner man oftast effektiviseringsmöjligheter på 30-40 procent. Det handlar helt enkelt om stora systemfel i styrningen, systemfel som i sin tur beror på vårt sätt att tänka kring vad som ska styras, hur styrningen bör utformas och vad som ska mätas och följas upp.

Styrningen av offentlig sektor har under de senaste decenniernas NPM inspirerade styrformer gått från att fokusera på kvalitet till att fokusera på produktivitet och effektivitet. Självklart ska det ställas höga effektivitetskrav på offentlig sektor. Det är allas våra pengar som skattebetalare som stat och kommun hanterar. Paradoxalt nog riskerar den ensidiga fokusering på produktivitet och effektivitet, som vi nu haft i ett par decennier, att bli kontraproduktiv och leda till sämre kvalitet, minskad effektivitet och ökade kostnader. Det är samtidigt inget märkvärdigt med detta. Det är i själva verket vad kvalitetsrörelsen hävdar i flera decennier.

Dessa utgångspunkter är också grunden för vår kurs Effektiv styrning, som ger ett tydligt alternativ till dagens styrning av offentlig sektor. Det är av denna anledning vi marknadsför vår kurs under parollen ”Redan nu kan du skaffa dig kunskap om hur styrningen av offentlig verksamhet kan komma att se ut i framtiden!” Det är också av denna anledning många deltagare efter kursen säger att den här kursen borde hela vår ledningsgrupp gå!

Det borde det vara fullt möjligt att i dag på något drygt decennium förändra ledning, styrningen och ledarskap (och kanske i viss mån organisation och ansvarsfördelning – men då talar vi sannolikt om en längre tidsperiod) så att vi inte bara klarar av de utmaningar vi står inför, utan också sannolikt kan höja kvaliteten i olika offentliga åtaganden. Potentialen till förbättringar ligger i att ta utgångspunkt i vad som kännetecknar det offentliga och vad detta får för konsekvenser för hur man bör styra olika statliga och kommunala verksamheter. Detta är naturligtvis inte enkelt: *Det handlar om vårt sätt att tänka.*

Vad gör regeringen nu?

Regeringen gav i februari Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Uppdraget innebär att Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållet kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn

Vissa av dessa frågor ska avrapporteras senast den 20 juni 2016, andra senare under året. Hela uppdraget ska vara avrapporterat senast 31 december i år. Hela uppdraget kan laddas ner här: <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/02/uppdrag-till-statskontoret-om-statlig-styrning-av-offentlig-sektor/>

Även om Statskontoret har hög utredningskompetens är det lätt att konstatera att vissa av frågorna inte är enkla och kanske inte ens lämpliga att hantera som rena utredningsfrågor, framför allt inte på de snäva tidsramar som regeringen satt upp. Man ska därför inte förvänta sig att några mirakellösningar kommer ut ur detta uppdrag. Dock pågår ett fortsatt beredningsarbete i Regeringskansliet som sannolikt kommer att innebära ett mera långsiktigt utvecklingsarbete kring styrningen av offentlig sektor.

Stockholm i april 2016

www.effektivstyrning.se