

”Styrd prioritering”: stat vs kommun

Patrik Hall

Malmö universitet

Svårt område – man måste liksom få med allt

Prioritering?

- **Ambulans och polis larmades till ny överdos i Vilhelmina – ryckte aldrig ut**
- Publicerad 14 november 2019

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/ambulans-larmades-till-overdos-ryckte-aldrig-ut?fbclid=IwAR0Jw3ec0100J0XFYNVu42RG1tKpOT91sVtpMLwCZH8OmyJ0N8kfnWJ3gzA>

Den grundläggande motsättning som präglar relationen stat-kommun

- Allt högre styrningstryck där kommunen är den arena där nästan allt praktiskt händer vs.
- Stark tradition av lokalt självstyre – mycket stark i ett jämförande perspektiv, såväl historiskt som legalt
- Lokalt självstyre kräver tolerans för skillnader, men sådan tolerans finns i allt mindre utsträckning (samtidigt som skillnaderna i praktiska utfall verkar bli allt större)

Organisering: decentralisering och delegering

- Från en centraliserad "ofantlig sektor" till decentraliserat utförande och den kanske mest delegerade personal- och organisationspolitiken i världen. Den "bottentunga" förvaltningen

Arbetsgivare/andel av offentligt anställd personal	1979	2009
Stat	33,5% (404 034)	18% (222 100)
Landsting/region	28% (336 259)	19% (232 800)
Kommun	38,5% (463 505)	63% (767 600)
Summa	100% (1 203 798)	100% (1 222 500)

Men blir styrningen mindre?

- **NEJ!**

- Delegering/decentralisering leder till re-centralisering
- Framför allt i form av kontroll på utfallsidan
- Och att staten går in i en ny roll som en slags garant för medborgarnas rättigheter

1. Vad leder styrningstrycket till?

- Ökad byråkratisering (i *arbetsätt*), uttryckt som både mer formella regler och krav på dokumentation samt en mer komplex organisering.
 - Formella regler – t.ex. upphandling
 - Dokumentation – t.ex. kvalitetsföreskrifter i vård, skola och omsorg
- I skolan enormt ökat styrningstryck under senare decennier som tagit sig uttryck i detaljstyrning

2. Vad leder styrningstrycket till?

- Ekonomistyrning – de ökade styrningsambitionerna kostar. Oerhört tufft för särskilt små kommuner (kommunsammanslagningar blir säkert aktuella)
- Standardiserade årliga effektiviseringar (läs: besparingar) efter modell av statens produktivitetsavdrag (infördes på 90-talet)
- Prioriteringar görs alltmer utifrån en given (ej förhandlingsbar) ram som bland annat förhindrar samarbeten (då samarbeten leder till kostnader) – *mkt viktigt för prioriteringar!*

3. Vad leder styrningstrycket till?

- Mer komplex organisering, kumulativ process i kommuner och regioner
- Maktförskjutning från politik till byråkrati?
- Halvering av antalet förtroendevalda sedan 1980, samtidigt 25% ökning av personal (exkl privatanställda och kommunala bolag)
- Strukturellt verkar makt flyttas från folkvalda till byråkrater

Motstridig trend: ökande politisering

- Ökande ideologisk polarisering jämfört med den gamla lokala/regionala "samarbetsdemokratin"
- Se Staffanstorps, Sölvesborg men också NKS där turerna kring byggande ges politiska förklaringar i en ny studie <https://www.score.su.se/publikationer/scores-rapportserie/2019/scorerapport-2019-5-1.456257>
- För hög politisering kan snarast leda till amatörisering av byråkrati (t.ex. NKS underlag från konsulter)
- Medial belysning av styrningsmisslyckanden förstärker politiseringen
- Bitvis *slumpmässigt* m h t prioritering

Två grundläggande föreställningar om utvecklingen

1, "governance" – samverkan, horisontellt samarbete/nätverk, förändringsidéer och innovation, *tillit*. "Bortom byråkratin"

2, "NPM" – näringslivsinspirerad styrning, förstärkt hierarki, styrning på utfallsidan, granskning och kontroll av produktivitet och tjänster.
"Managementbyråkrati"

Johansson m fl enkätstudie *Den kommunala statliga ämbetsmannen*

1, Den första föreställningen är väsentligen en idealiserad bild eller myt om den egna verksamheten – exempelvis har tjänstemäns horisontella kontakter utåt i samhället (med medborgare, NGO:s, företag) kraftigt *minskat* mellan 1980 och 2016, medan interna kontakter (t.ex. mellan förvaltningar och kommuner) har *ökat*. *Byråkratin vänder sig inåt*.

2, Den andra föreställningen beskriver verkligheten bättre. Tjänstemän beskriver sig som *väsentligt mer styrda 2016 än 1980* – styrda av egna politiker, chefer, men fr a statliga riktlinjer. *Och man* (högre tjm under KS, utbildning, socialtjänst, teknik) *är positiv till denna styrning*. T.ex. är det betydligt fler tjänstemän idag som vill att staten ska tvinga fram ökad likvärdighet i tjänster jämfört med 1980. Man är också positiv till förstärkta hierarkier.

Väsentlig aspekt – den tysta könsrevolutionen

- Kvinnor har helt tagit över i jämförelse med 1980, en ”revolution i det tysta”
- I Johansson et al enkät upplever sig kvinnor som mer styrda än män och ser också mer positivt på styrningen (OBS! högre tjm under KS, utbildning, socialtjänst, teknisk förv)
- Även tidigare undersökningar (Kankkunen 2009) visar på en högre grad av regelstyrning och acceptans för hierarki i kvinnodominerade förvaltningar (omsorg och utbildning) än manliga (tekniska)

En sista aspekt – ”juridifiering”

- Domstolslika drag har alltid funnits i svensk förvaltning men har förstärkts, t.ex. genom privatisering, upphandling och kundvals-system *när verksamheter i allt högre grad börjar uppfatta sig som motparter till varandra*
- Påskyndas också av statliga myndigheter, t.ex. barn- och elevombudet vid Skolinspektionen
- Medborgare uppfattas/uppfattar sig själva därmed alltmer som en individuell rättighetsinnehavare där t.ex. kommunen ses som en motpart (en slags ”tjänst”). Staten har gett understöd till denna nya roll
- Professionellas handlingsutrymme försvagas av ovanstående

Den styrda prioriteringens risker – vem samordnar?

- Inslaget av självständiga, professionella bedömningar minskar, inslaget av *standardisering* ökar (skolan är ”skolexemplet”). Det finns också en *mottaglighet* för standarder = styrd prioritering, delvis en *rättsäkerhetsaspekt*
- Standardisering garanterar en viss miniminivå inom en viss sektor (eller del av sektor). Fördel: förutsägbarhet och ”ordning och reda”. Risk 1: *fragmentering och brist på samverkan, systemkollisioner beaktas inte*; Risk 2: *standarder beaktar inte ekonomisk knapphet*, Risk 3: *dokument och verklighet fjärrar sig från varandra*
- Ambulansfallet igen: **Ambulans och polis larmades till ny överdos i Vilhelmina – ryckte aldrig ut** Illustrerar risk 1 och 2! Och exemplen kan mångfaldigas!

Alternativa scenarier

1, *Expertstyre* – även här finns viss mottaglighet. T.ex. förstatligande av högspecialiserad vård. Experterna behöver få utrymme att kunna göra prioriteringar och det måste finnas respekt för expertis. Samtidigt finns också flera risker kopplade till expertstyre som behöver övervinnas ("grupptänkande", bristande demokratisk förankring). Praktisk kunskap behöver ingå.

2, *Politiskt styre* – utan att lägga sig i enskilda bedömningar måste politiken skapa incitament för samverkan (som idag främst är en kostnad i offentlig förvaltning). Ekonomistyrningen i stuprör måste bort och ett nytt fördelningssystem införas – *slår sönder sammanhållningen i offentlig sektor. Bort från resultatenheterna*

En kombination av dessa former av styre ser jag som bättre än den sektorsvisa standardiseringen. Omdöme i stället för att "följa regler", göra "rätt" i stället för på "rätt sätt"