

Den lågbeforskade sektorn

I primärkommunerna och de kommunala bolagen finns en dryg femtedel av den svenska arbetskraften. Här utförs större delen av den offentliga sektorns verksamhet. För medborgarnas välfärd och samhällsekonomins utveckling avgörande tjänster utförs. Exempelvis får trehundra tusen personer hemtjänst och 1,7 miljoner elever utbildas.

Verksamheten kämpar med stora kostnads- och kvalitetsproblem. Det spöke som går runt dagens Europa – Baumols sjuka, dvs svag produktivitetsoökning i (vissa) tjänstesektorer – härjar även i svenska kommuner. I knippan mellan allmän löneutveckling och skatteintäkternas begränsning finns inte många andra kortsiktiga utvägar än att skära ned på volym och kvalitet. Långsiktigt är det givetvis ohållbart.

Baumols sjuka är dock ingen naturlag. Utvecklingen inom många delar av sjuk- och hälsovården, som också den till stor del ligger inom offentlig sektor, t ex behandling av magsår eller starr, visar fantastiska språng i behandlingsresultat vid oförändrad eller minskad kostnad (problemet är ”bara” att även efterfrågan ökar). Precis som för varuproduktion är produktivets- och kvalitetshöjning i tjänsteproduktion resultatet av forsknings- och utvecklingsarbete, systematiskt förbättringsarbete, kompetensutveckling, kunskapsspridning och utbildning.

Mot denna bakgrund kunde man vänta att det vid svenska universitet och högskolor skulle bedrivas omfattande och livaktig forskning för att stödja kommunernas utvecklingsarbete. Även om det naturligtvis pågår åtskilligt motsvarar det totalt sett inte alls sektorns storlek och behov. Flera viktiga verksamhetsområden står i dag med påtagligt svaga kunskapsbaser. Det gäller bl a socialtjänsten, äldreomsorgen och skolan, där det finns stora brister i kunskap om effekten av olika insatser, arbetssätt och metoder, vilket påpekats av eller varit utgångspunkten för flera statliga utredningar under de senaste åren.

Ibland har man pekat på universitetsinterna faktorer som orsak. Belöningsystemen skulle missgynna forskning som kräver samverkan med kommunerna. Kanske ligger det något i det, men det är knappast huvudskälet. Den ökade betoningen i svensk samhällsvetenskaplig forskning på internationell publicering är definitivt inget hinder. De flesta problem är universella och den institutionella variationen mellan länder är ofta en tillgång för forskningen. Huvudproblemet finns i stället hos kommunerna själva, eller snarare de institutionella och finansiella förutsättningar som de har fått – eller skaffat sig själva.

För det första avsätter (primär)kommunerna nästan inga egna medel för forskning. År 2005 bekostade dessa egen eller utlagd forskning för 200 miljoner kronor, vilket motsvarar en tjugondel av en procent av den totala kostnadsmassan. Detta kan jämföras med landstingen som spenderade 3,2 miljarder (1,6 procent av kostnaderna) på forskning.

För det andra saknar många kommuner, särskilt de små och medelstora kommunerna, den kompetens på ledningsnivå och lägre nivåer som skulle krävas för att beställa, tillgodogöra sig och implementera forsknings- och utvecklingsinsatser. Detta är resultatet av många års kostnadsjakt. Kommunerna har rekryterat och belönat chefer som kan hålla en budget, snarare än personer som bäst kan utveckla verksamheten. Detta har sedan smittat av sig vid rekrytering av medarbetare på lägre nivåer i form av minskad betoning på professionell utbildning och kompetensutveckling vid rekrytering och lönesättning. Dessa problem är i dag välkända inom skolans område, men kan även ses inom t ex socialtjänsten. I ytterligare ett konsekvensled har detta undergrävt de professionsinriktade högskoleutbildningarna, genom att duktiga studenter väljer andra inriktningar (inte lärare eller förvaltningsekonom), studenter med grundutbildning avstår från att fortsätta på högre nivåer eftersom det saknas karriärvägar som bygger på akademisk meritering (exempelvis för den som bygger på en socionomexamen med magisterexamen i socialt arbete) osv.

För forskarna har detta begränsat möjligheterna att finansiera sektorsinriktad forskning. Men kanske lika viktigt är frånvaron av aktiva partners i kommunerna, dvs personer i verksamheten och/eller på ledningsnivå som bidrar genom att peka på angelägna forskningsfrågor, ge tillgång till databaser, tillåta och medverka vid datainsamling och "fältförsök", eller bara genom att intressera sig för forskningen få forskarna att känna att de ägnar sig åt en meningsfull verksamhet. Inte minst för unga forskare kan ett sådant visat intresse ha stor betydelse för valet av forskningsuppgifter.

Allt detta har kanske strukturella orsaker, dvs följer av den kommunala verksamhetens fragmentering med uppdelning på 290 formellt självstyrande myndigheter. Regeringskansliet verkar sedan länge ha gett upp hoppet om att kommunerna själva ska kunna byta spår. När problemen blivit så stora att de är frågor för den nationella politiken, t ex när svenska skolelever rasar i de internationella kunskapstesten eller "Uppdrag granskning" uppmärksammar missförhållanden i socialtjänsten, har statsmakten svarat med ökad detaljstyrning. Detta görs dels med sektorsspecifika regleringar, dels, och ofta snabbare, med morötter i form av öronmärkta bidrag för kompetenshöjning och verksamhetsutveckling.

På karotinsidan har Statskontoret uppskattat att staten år 2006 delade ut 42 miljarder kronor i sådana verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting, huvudsakligen i form av stimulansbidrag till kommuner. En nyligen utförd utredning (SOU 2008:18) lyckades hitta 15 sådana bidrag år 2007 till kommuner för kompetenshöjande åtgärder inom socialtjänsten, främst inom äldreomsorgen. Dessa uppgick totalt till knappt två miljarder

kronor, vilket uppskattades utgöra omkring en tiondel av de resurser som kommunerna kan använda för att styra och utveckla verksamheten. På skolans område har som bekant vår energiske skolminister de senaste åren presenterat en mångfald insatser av liknande slag.

Men kommunerna har goda skäl att ta eget ansvar för att vända utvecklingen. De statliga punktinsatserna har tenderat att vara kortsiktiga och gjort verksamheterna ryckiga och svåra att planera. Nog borde kommunerna för sin egen överlevnads skull pröva om egna satsningar på kompetens, utvecklingsarbete och forskning kan betala sig på sikt. Småskaligheten är ett problem, men kan åtminstone delvis övervinnas genom regionala och nationella samarbeten.

En gryende insikt om detta kan spåras. Sveriges kommuner och landsting (SKL) presenterade i början av detta år ett ambitiöst forsknings- och innovationsstrategiskt program, som särskilt pekar på behovet av ökat samarbete mellan universiteten och högskolorna å ena sidan och kommunerna och landstingen å den andra. En konkret illustration av vad detta kan innebära gav nyligen Örebro kommun som på ett bräde anslog 22 miljoner kronor för en forskarskola kring utveckling av offentlig förvaltning, vilket i ett slag ökade hela kommunsektorns anslag för utlagd FoU med tio procent! För kommunens del är inte forskarutbildningen huvudsyftet, utan en grundinvestering i en gemensam plattform med ett universitet för att utveckla samarbeten som kommunen kan använda för att främja sitt utvecklingsarbete, kompetensutveckling och personalrekrytering.

Beroendet mellan forskning och verksamhetsutveckling är dubbelsidigt: Forskning behövs för att förstå vad som pågår och för att genomföra förändringar som leder i rätt riktning. För forskningen öppnar samarbete med verksamheter som vill pröva nya arbetssätt möjligheter att samla in data i experimentliknande former. Det ger också fördjupade möjligheter att närmare förstå hur institutioner och regelverk påverkar beteende och funktionalitet i den verksamhet som bedrivs på lokal nivå i Sveriges stora offentliga sektor.

Lars Hultkrantz