

Jaakko Jonkka

RÄCKER REKOMMENDATIONER FÖR ATT SÄKERSTÄLLA SERVICENIVÅN?

Informationsstyrning

Som styrmedel för kommunernas välfärdstjänster använder staten huvudsakligen normstyrning, resursstyrning och informationsstyrning. Under de två senaste decennierna har man målmedvetet satsat på informationsstyrning. Utvecklingen har samband med 1993 års reform av statsandelssystemet, som innebar avveckling av normstyrningen och en övergång från kostnadsbaserade till kalkylerade statsandelar. För närvarande används informationsstyrning inom flera förvaltningsområden, i synnerhet inom social- och hälsovården men också inom bildningssektorn.

Av de kunskapsinstrument som används för informationsstyrningen kan nämnas bl.a. handböcker och rekommendationer. Informationsstyrning används i allmänhet som komplement till allmänt utformade ramlagar, t.ex. så att det utfärdas kvalitetsrekommendationer som styr tillämpningen av bestämmelserna. Det förefaller emellertid som om informationsstyrning också används som ersättning för normstyrning.

Det finns inga tillförlitliga forskningsresultat om informationsstyrningens funktion och effekt. Det har framförts antaganden om att informationsstyrningens verkliga effekt i hög grad är beroende av hur styrningsobjektet förhåller sig till den nya informationen. Informationsstyrningen kan sålunda närmast förstärka redan existerande positiva handlingsmodeller. Det finns också teck-

en som tyder på att informationsstyrningens effekt inte nödvändigtvis i tillräckligt hög grad sträcker sig till planerings- och beslutsnivån.¹ Vid sidan av kritik som tar fasta på de praktiska problemen har det framförts också dubier i rättsligt hänseende.

Riksdagens revisionsutskott har sammanfattat de rättsliga farhågor som framförts om informationsstyrningen på följande sätt (ReUB 5/2008 rd): Ett av de största problemen är att styrning som grundar sig på information och rekommendationer inte är förpliktande. En del kommuner följer rekommendationerna, medan andra beaktar dem delvis och vissa över huvud taget inte alls tar notis om dem i sin service. Därför kan inte alla i vårt land garanteras den socialvård, hälsovård och sjukvård på lika villkor som de har rätt till enligt de grundläggande fri- och rättigheterna.

Statens revisionsverk konstaterar på basis av sina revisioner av hälsovården, utbildningen och dess finansiering samt förebyggandet av marginalisering emellertid att vida normer och rekommendationer och annan informationsstyrning som kompletterar dem inte förmår säkerställa att jämlikhetsprincipen förverkligas på det sätt som grundlagen förutsätter.²

¹ Statens revisionsverks berättelse B 14/2007 s. 40–41 samt effektivitetsrevisionerna 192/2009 och 221/2011. Allmänt om informationsstyrningens effekt också i Stenvall – Syväjärvi: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

² Statens revisionsverks berättelse B 15/2009 s. 23–27.

Laglighetskontrollens infallsvinkel på informationsstyrningen

Också de högsta laglighetsövervakarna har i rättsligt hänseende kritiserat informationsstyrningen i vissa av sina avgöranden. Justitieombudsmannen har framfört kritik t.ex. i sin bedömning av situationen inom äldreomsorgen (JO 18.2.2010 dnr 213/2/09) och justitiekanslern bl.a. i samband med utredningar om skolhälsovård och skolornas elevvård.

Justitiekanslersämbetet beslöt för några år sedan på grund av inspektionsiakttagelser utreda hur skolhälsovården fungerar. På min begäran inhämtade social- och hälsovårdsministeriet utredningar från alla de dåvarande länsstyrelserna och gav sitt eget yttrande om saken. Utredningsarbetet visade att de kvalitetsrekommendationer om skolhälsovården som ministeriet gav 2004 inte hade förverkligats i ett enda län och att det fanns avsevärda skillnader mellan kommunerna i fråga om servicen. I mitt avgörande 13.2.2007 konstaterade jag att det förefaller som om det skulle kräva ett mera förpliktande styrmedel än informationsstyrning för att skolhälsovården ska kunna förverkligas på ett sakligt sätt och i enlighet med jämlikhetsprincipen (dnr OKV/16/50/2006, justitiekanslerns berättelse 2007 s. 71–78).

Därefter har det i många sammanhang framförts liknande åsikter som i det nämnda avgörandet. Av dessa kan nämnas riksdagens revisionsutskotts betänkande 5/2008 rd och statens revisionsverks effektivitetsrevision 192/2009.

Vissa aktuella händelser och iakttagelser i samband med laglighetskontrollen har gett anledning att på eget initiativ på nytt undersöka situationen inom skolhälsovården och över huvud taget inom elevvården. Undervisnings- och kulturministeriet gav i slutet av verksamhetsåret på

min begäran en utredning om saken (15.12.2010 dnr 6/022/2010).

Av utredningen framgår bl.a. följande: Personaldimensioneringen enligt kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården uppfylldes för hälsovårdarnas vidkommande i 34 procent och för läkarnas vidkommande i fyra procent av grundskolorna. En tredjedel av skolorna hade inga läkartjänster över huvud taget. En femtedel av skolorna saknade helt skolpsykolog- och skolkuratorfunktioner. Ministeriet konstaterade sammanfattningsvis att det fortfarande finns stora skillnader i elevvårdens resurser och verksamhetssätt och att elevvårdens resurser fortfarande ligger klart under de landsomfattande rekommendationerna.³

Resultatet av utredningarna tyder på att det är svårt att uppnå avsedda resultat genom informationsstyrning. Detta väcker frågor i synnerhet av den anledningen att det i offentligheten har framförts en hel del uppgifter om symptom på ohälsa hos barn och ungdomar och i flera sammanhang varit tal om vikten av tidigt ingripande. Professor Matti Rimpelä har i offentligheten framhållit skolhälsovårdens betydelse och bl.a. konstaterat att ungefär vart tionde barn i skolåldern lider av någon långvarig sjukdom. Rimpelä konstaterar sammanfattningsvis att symptom på ohälsa är allmänt förekommande hos barn i skolåldern.⁴ Under de senaste åren har det framför allt varit tal om psykiskt illamående bland skolelever. Det har t.ex. nämnts att uppskattningsvis 20 procent av alla finländska ungdomar lider av psykiska störningar och att

³ Närmare uppgifter i utbildningsstyrelsens publikation *Främjande av välbefinnande och hälsa inom den grundläggande utbildningen 2009. Uppföljningsrapport om utbildning 2010:1.* – Enligt rapporter som 2009 publicerades av Institutet för hälsa och välfärd och av Utbildningsstyrelsen är situationen ungefär densamma vid gymnasier och yrkesläroanstalterna.

⁴ Den i fotnot 3 nämnda uppföljningsrapporten 2010:1 s. 171.

varannan av denna grupp är i behov av ungdoms-psykiatrisk undersökning.⁵

Genom förordning har utfärdats bestämmelser som i högre grad är förpliktande för kommunerna i fråga om skolhälsovården (förordningen 380/2009, vars bestämmelser om återkommande hälsoundersökningar trädde i kraft 1.1.2011, och förordningen 338/2011 som ersätter den nyss nämnda förordningen och träder i kraft 1.5.2011). Undervisnings- och kulturministeriet måste dock i sin ovan nämnda utredning om elevvården konstatera att trots att det har beretts ett lagförslag om elevvården har det enligt den kulturpolitiska ministerarbetsgruppen ”av kostnadsskäl inte varit möjligt att tillföra beredningen element som förbättrar elevvården i kvalitativt hänseende”. Propositionen avläts sålunda inte i detta skede utan beredningen fortsätts. Det kan framföras också andra synpunkter på elevvårdens kostnadsverkningar. Statens revisionsverk konstaterar att eftersom elevvården vanligen syftar till att förebygga problem och till tidigt ingripande, borde denna service snarare ses som en investering än enbart som kostnader.⁶

Med anledning av undervisnings- och kulturministeriets utredning bad jag ministeriet före ingången av augusti ge en konkret och motiverad bedömning av om det genom att tillföra kommunernas elevvård resurser och genom styrning som baseras på kvalitetsrekommendationer är möjligt att ordna sådan adekvat och i hela landet likvärdig elevvård som lagen om grundläggande utbildning förutsätter (dnr OKV/6/50/2011). I skrivande stund finns ministeriets nya utredning inte ännu att tillgå, men det är i varje fall klart att den bör läsas med beaktande av de senaste forskningsresultaten om marginalisering av ungdomar

och orsakerna till marginaliseringen. Som exempel kan nämnas att det under 2000-talet skett en kraftig ökning av antalet fall där ungdomar är arbetsförmögna på grund av psykiska problem. Forskarna framhåller sålunda vikten av att förebygga och i ett tidigt skede diagnosticera psykiska problem och vid behov hänvisa ungdomar till vård, i syfte att förhindra marginalisering.⁷ En lika tydlig analys av situationen framfördes nyligen vid statsrådets allmänna sammanträde: Allt flera ungdomar med psykiska problem håller på att uteslutas från arbetsmarknaden på grund av bristen på vård. Detta är en utveckling som också utgör ett betydande hot mot samhällsekonomin.⁸

Sammanfattning

Informationsstyrningen har sin givna funktion men de iakttagelser som gjorts i samband med laglighetskontrollen stöder statens revisionsverks bedömning, dvs. att informationsstyrningen inte nödvändigtvis i alla situationer, på det sätt som grundlagen förutsätter, tillräckligt väl tryggar tillgången på centrala serviceformer.⁹ Dessutom måste det beaktas att det är möjligt att övervaka efterlevnaden av endast förpliktande bestämmelser – i fråga om rekommendationer är det i praktiken omöjligt. Också förpliktande normer förlorar å andra sin betydelse om det inte finns ett fungerande uppföljnings- och övervakningssystem.

⁷ Raitasalo – Maaniemi: Viisi nuorta eläkkeelle joka päivä. Sosiaalivakuutus 1/2011 s. 34.

⁸ Statsrådets allmänna sammanträde 31.3.2011 protokoll 23/2011, bilaga 2.

⁹ Statens revisionsverk B 15/2009 och effektivitetsrevisionen 192/2009.

⁵ Statsrådets allmänna sammanträde 31.3.2011 protokoll 23/2011, bilaga 2.

⁶ Effektivitetsrevisionen 192/2009 s. 89.