

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Jon Nyhlén
Göran Sundström
2018-10-19

Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn” (SOU 2018:47) och ”En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg” (SOU 2018:48).

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över Tillitsdelegationens huvudbetänkande ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn” (SOU 2018:47) och delegationens betänkande ”En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg” (SOU 2018:48).

Yttrandet är indelat i två huvudavsnitt. I det första diskuteras huvudbetänkandet. Avsnittet inleds med ett antal generella synpunkter på betänkandet, följt av ett avsnitt där de viktigaste enskilda förslagen diskuteras. I det andra huvudavsnittet diskuteras betänkandet om en lärande tillsyn. Även detta avsnitt inleds med allmänna synpunkter, följt av ett avsnitt där de viktigaste enskilda förslagen diskuteras.

Allmänna synpunkter på huvudbetänkandet (SOU 2018:47)

Tillsättandet av Tillitsdelegationen utgör det hittills tydligaste uttrycket för regeringens så kallade Tillitsreform. Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är ambitionerna med denna reform mycket högt ställda. Målet är att tona ner idéer om styrning och ledning som under flera decennier mycket starkt har dominerat förvaltningspolitiken, på både statlig och kommunal nivå. Dessa idéer har fångats i begreppet New Public Management (NPM) och rymmer såväl mer allmänna föreställningar om att offentlig sektor bör efterlikna det privata näringslivet som mer konkreta tekniker, metoder och modeller för styrning och ledning hämtade från privata företag och managementlitteratur.

Regeringen har slagit fast att förvaltningspolitiken och myndighetsstyrningen ska prioriteras upp och att professionerna inom offentlig sektor behöver stärkas genom att utveckla nya styrmodeller. Regeringen har angett att denna ”nya styrning av välfärden” ska gå ”bortom New Public Management” och medföra en minskad detaljreglering och kontroll av förvaltningen, med syfte att lätta de administrativa bördorna för de offentliganställda och öka deras handlingsutrymme. I direktiven till Tillitsdelegationen understryker regeringen också behovet av att utveckla ”en mer tillitsbaserad styrning” (s. 438) och ”modeller” för styrning baserad på tillit (s. 440).

Utifrån den bredare Tillitsreform som den nuvarande regeringen har arbetet med sedan den tillträdde 2014 – och som Tillitsdelegationen således är en central del av – och regeringens direktiv till delegationen, kan dess uppdrag svårigen tolkas på annat sätt än att den, utifrån forskning och praktiska erfarenheter, ska diskutera hur man kan tänka innovativt och bredare kring styrning och utveckla nya styrmodeller som innebär ett tydligt brott mot den rådande NPM-orienterade resultatstyrningen. Några sådana bredare diskussioner och förslag till nya

styrmodeller står dock inte att finna i betänkandet. Tvärtom får delegationens diskussioner och förslag betraktas som huvudsakligen ”inom-paradigmatiska”, såtillvida att de i hög grad handlar om justeringar och modifieringar av den nuvarande resultatstyrningsmodellen. Ett tydligt uttryck för detta är att delegationen talar om en ”tillitsbaserad mål- och resultatstyrning” (s. 310-317) när regeringen efterlyser en ”tillitsbaserad styrning”.

Överlag saknas det ett grundläggande förvaltningsperspektiv i betänkandet. Den teoretiska diskussion som delegationen för i avsnitten 4.3 och 4.4 är kort och övergripande. Den teoretiska diskussion som förs i bakgrundsskildringen (s. 56-57) är däremot helt central för delegationens uppdrag. Statsvetenskapliga institutionen menar att denna diskussion borde ha utgjort kärnan i delegationens teoretiska utgångspunkter och att den därför kunde ha utvidgats och fördjupats. Delegationens resonemang och analyser hade vunnit mycket på om de hade utgått från en mer grundläggande diskussion om vad som särskiljer offentlig verksamhet från annan verksamhet och hur förutsättningarna för styrning av offentliganställda och privatanställda skiljer sig åt. Vad betyder det exempelvis för styrningen att förvaltningar, till skillnad från företag, ytterst leds av politiker som vanligtvis är lekmän och som ofta måste söka kompromisser, och som dessutom ogärna vill binda sig genom att formulera sig alltför precist och alltför tidigt i processer, men som samtidigt av politiska skäl ibland behöver involvera sig i detaljfrågor? Och vad betyder det för styrningen att förvaltningar, jämfört med privata företag, ofta hanterar mer komplexa problem med många fler aktörer inblandade och där orsaksamband mellan åtgärder och effekter är notoriskt svåra att spåra – och där tjänstemännen under iakttagande av objektivitet och saklighet ska lyda lagen, samtidigt som de ska vara lojala mot politikerna, ta hänsyn till brukarna och tillämpa sina professionella kunskaper? Snarare än att lyfta fram det särpräglade i att vara offentlig tjänsteman verkar delegationen vilja tona ner skillnaderna gentemot den privatanställda genom att exempelvis avstå från att tala om offentliganställda, ämbetsmän, tjänstemän etc. för att i stället konsekvent använda begreppet ”medarbetare”.

Statsvetenskapliga institutionen menar också att delegationen hade vunnit mycket på om den i större utsträckning hade knutit an till aktuell forskning om förvaltningsstyrning, så som den exempelvis har diskuterats inom den så kallade governancelitteraturen. Utifrån sådan litteratur hade delegationen inte bara kritiskt kunna diskutera de teoretiska antaganden som ligger till grund för resultatstyrningen utan också pekat på och resonerat kring alternativa styrstrategier och styrformer till resultatstyrningen. Som det är nu sätter den viktiga insikten om att resultatstyrningen teoretiskt ”vilar på skakig grund” (s. 56) inga egentliga spår i delegationens fortsatta diskussioner och förslag. I stället får delegationen sägas knyta an till ett stabilt historiskt mönster, där iakttagna problem med resultatstyrningen genomgående har tagits till intäkt för att ansträngningarna att fullfölja styrmodellen borde öka ytterligare. Problem har uppfattats som temporära och inte lett till några mer djupgående analyser och ifrågasättanden av modellens grundläggande antaganden. I det avseendet innebär delegationen ett steg tillbaka i jämförelse med Styretredningen (SOU 2007:75), som menade att det inte längre var försvarbart att betrakta återkommande svårigheter med resultatstyrningen som genomförande-problem utan att de måste ses som modellproblem.

I jämförelse med Styretredningen innebär Tillitsdelegationen även ett steg tillbaka i ett lärandeperspektiv. För i relation till många tidigare utvärderingar och analyser av resultatstyrningen pekar Tillitsdelegationen på samma typ av problem och föreslår samma typer av lösningar (fångade i de sedan länge använda begreppen verksamhets- och situationsanpassning), utan att närmare relatera dessa lösningar till iakttagna problem och utan att resonera kring varför de skulle lyckas nu när de, trots många tidigare försök, inte har lyckats förut. Och precis som tidigare utredningar tycks delegationen heller inte riktigt ha uppmärksammat att

rapporterade problem, liksom föreslagna lösningar, har diskuterats tidigare. Styretredningen har utförligt redogjort för denna kontrast till ett aktivt lärande i den förvaltningspolitiska styrningshistorien, men Styretredningens diskussioner och slutsatser är i princip helt frånvarande i delegationens betänkande.

Sammantaget menar Statsvetenskapliga institutionen att Tillitsdelegationen hade vunnit mycket på om den hade tagit utgångspunkt i ett tydligare förvaltningsperspektiv. Den hade också vunnit mycket på om den hade knutit an starkare till aktuell forskning om förvaltningsstyrning och relaterat sina diskussioner och förslag till tidigare förvaltningspolitiska reformförsök på detta område. Det är angeläget att Tillitsdelegationen i sitt fortsatta arbete vidgar sina perspektiv och antar ett mer djärvt och nytänkande förhållningssätt. För detta ändamål vill Statsvetenskapliga institutionen framhålla betydelsen av att regeringen klargör för delegationen att Tillitsreformen omfattar bredare ambitioner än vad som avspeglas i delegationens huvudbetänkande. Exempelvis kan regeringen behöva tydliggöra vad den menar när den i direktiven till delegationen skriver att den vill utveckla en tillitsbaserad styrning ”inom ramen för befintliga regelverk”. Regeringen bör också överväga om den kan organisera Tillitsdelegationen på ett sätt som ökar förutsättningarna för nytänkande att komma till stånd.

Synpunkter på enskilda förslag (kap. 7)

Om styrning (avsnitt 7.1)

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig bakom Tillitsdelegationens mer allmänna ambitioner om att öka regeringens kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn samt att minska detaljstyrningen av denna sektor genom att allmänt begränsa och rensa bland mål och indikatorer. Institutionen anser dock att förslaget om att införa en ”struktur” i Regeringskansliet för kontinuerlig systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn i kombination med en ”konsultationsordning”, där regeringen utifrån ett styrningsperspektiv kontinuerligt samråder med kommuner och landsting, behöver utvecklas och tydliggöras (avsnitt 7.1.1). Förslaget innebär inte bara väsentligt ökad administration för Regeringskansliet, utan det bör också diskuteras om denna typ av förvaltande och kunskapsuppbyggande verksamhet alls hör hemma i kansliet. Mycket talar för att den i stället borde förläggas till en förvaltningspolitisk myndighet.

Avsnitt 7.1.2, ”Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting”, får sägs utgöra kärnan i delegationens förslagsdel. Här blir också delegationens inom-paradigmatiske synsätt tydligt. Delegationen klargör att dess arbete har handlat om att ”utveckla” mål- och resultatstyrning (s. 310) och att resultatstyrningen står ”fortsatt central för styrningen av och inom kommuner och landsting” (s. 311). Visserligen understryker delegationen vikten av att mål- och resultatstyrningen inte blir för omfattande och för detaljerad, men lika mycket understryker den betydelsen av att det även fortsättningsvis formuleras mål, resultatkrav och indikatorer, och att saker och ting mäts, och att de mäts mer grundligt samt att resultat i större utsträckning analyseras, diskuteras och problematiseras (s. 311-313). Delegationen understryker också vikten av att det alltid görs ”ordentliga kontext- och konsekvensanalyser innan nya mål, indikatorer och/eller uppföljningssystem skapas” och att områden identifieras där det saknas statistik och resultatinformation (s. 314).

Sammantaget kan man säga att Tillitsdelegationen förordar större måttfullhet och en mer utvecklad bedömningsförmåga i användandet av mål- och resultatstyrningen, där hänsyn ska

tas till verksamheternas karaktär och situation. Detta försök att återknyta till de ursprungliga idéerna om verklighetsförankring, pragmatism och verksamhetsanpassning i tillämpningen av resultatstyrningen är vällovlig och välkommen. Samtidigt kan Statsvetenskapliga institutionen konstatera att reformhistorien på det förvaltningspolitiska styrningsområdet kännetecknas av att lösningar ofta har identifierats genom att enbart invertera problembilder, enligt mönstret ”det formuleras för få resultatmål (problem), vi föreslår att det formuleras fler resultatmål (lösning)” eller ”det är för lite verksamhetsanpassning (problem), vi föreslår mer verksamhetsanpassning (lösning)”.¹ Institutionen anser att delegationen hade behövt analysera varför de ursprungliga idéerna om mål- och resultatstyrning endast har fått begränsat genomslag i den praktiska utformningen av modellen, trots återkommande försökt att återknyta till de ursprungliga idéerna om måttfullhet och verksamhetsanpassning. Risken är nu överhängande att delegationens förslag till lösningar blir lika verkningslösa som vid tidigare tillfällen då de, på likande sätt, har förts fram utan att analyseras i relation till de problem som de förmodas lösa.

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig i detta sammanhang också tveksam till om delegationens förslag alls kommer att leda till en minskad arbetsbörda och ökad handlingsfrihet för de offentliganställda. Denna tveksamhet grundar sig i delegationens syn på hur tillit ska skapas i styrningen. För medan regeringen, enligt Statsvetenskapliga institutionens tolkning, vill att tilliten för de offentliganställda ska stärkas genom att så långt som möjligt befria dem från mål, resultatkrav, nyckeltal, indikatorer, återrapporteringskrav, osv., och den administration som finns knuten till dessa aktiviteter, vill delegationen att tilliten ska stärkas genom att involvera de offentliganställda betydligt mer i dessa ekonomiadministrativa aktiviteter.

Delegationen understryker vikten av att det skapas mer dialog kring dessa aktiviteter (s. 314-315). Dialogen ska handla om såväl hur mål, resultatkrav och indikator ska utformas som hur resultatinformation ska tolkas. Och dialogen ske med ”alla berörda” aktörer. Det gäller dels *inom enskilda offentliga organ*, såväl vertikalt (mellan chefer och underordnade) som horisontellt (mellan tjänstemän från olika enheter), dels *mellan olika offentliga organ*, såväl vertikalt (mellan politik och förvaltning) som horisontellt (mellan olika förvaltningar), dels *mellan offentliga organ och olika berörda privata aktörer* (ibid.). Eftersom delegationen inte har genomfört någon konsekvensanalys av detta förslag är det svårt att bedöma hur mycket dessa nya ekonomiadministrativa dialoger kommer att kosta och hur mycket de kommer att beskära de professionellas handlingsfrihet och undanhålla dem från deras huvudsakliga sysslor. Men Statsvetenskapliga institutionen menar att det rör sig om avsevärda kostnader och undanträngningseffekter.

Statsvetenskapliga institutionen menar också att dessa dialoger även i andra avseenden kan komma att motverka regeringens ambitioner. Institutionen menar att dialoger och samverkan mellan offentliganställda och medborgare rent allmänt många gånger kan vara ändamålsenliga, av såväl demokrati- som effektivitetsskäl. Fördelarna med sådana dialoger måste dock ställas mot nackdelarna. Tillitsreformen handlar i grunden om att sätta mer tillit till de professionella att utifrån yrkeskunskaper och yrkesetik på egen hand, och med mindre inblandning från andra, utöva sina verksamheter. De dialoger som delegationen föreslår innebär dock att de professionella i ökad utsträckning ska diskutera verksamhetsnära mål och resultat med icke-professionella, i form av chefer, controllers och medborgare. Risken är

¹ SOU 2007:75, s. 12. För en mer utförlig beskrivning av reformhistorien på det förvaltningspolitiska styrningsområdet se Sundström, G. (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

överhängande att detta leder till en försvagad profession. Statsvetenskapliga institutionen hade gärna sett att delegationen diskuterat denna avvägningsproblematik.

Delegationen för heller ingen diskussion om hur förvaltningarna ska hantera andra problem som i princip alltid uppträder när brukare ges inflytande över offentliga verksamheter. Det gäller exempelvis hur de offentliganställda ska agera om mål och resultatkrav som kanaliseras via de folkvalda politikerna hamnar i motsättning till mål och resultatkrav som kanaliseras via de föreslagna medborgardialogerna. Ett annat problem gäller hur förvaltningarna ska agera för att se till att alla berörda medborgare får likvärdigt tillträde till dessa dialoger.

Sammantaget ställer sig Statsvetenskapliga institutionen tveksam till Tillitsdelegationens förslag om dessa nya ekonomiadministrativa dialoger. Institutionen ställer sig även tveksam till delegationens förslag om ett tätare samarbete mellan välfärdsprofessionerna och forskningen (avsnitt 7.1.3). Ett sådant tätare samarbete kan visserligen behövas, men institutionen anser att delegationen inte har tillräckligt med underlag för att kunna ge välgrundade förslag i denna del. Institutionen anser i stället att denna fråga bör hanteras inom ramen för regeringens forskningspolitik.

Om ledarskap (avsnitt 7.2)

Avsaknaden av ett grundläggande förvaltningsperspektiv blir tydligt i Tillitsdelegationens avsnitt om ledarskap. Ledarskapslitteraturen betonar ett mer samordnat och kraftfullt handlande i organisationen. Chefskap blir viktigt, och chefskapet handlar bland annat om att på ett karismatiskt och entusiasmerande sätt klargöra prioriteringar, koppla samman kompetenser, utveckla medarbetarna och fungera som förebild genom att låta ens värderingar och förhållningssätt återspeglas i ledarskapet – man ska som medarbetare både vägledas och inspireras av chefen. Egenskaper som social kompetens, karisma och image värderas därför högt. Delegationen uttrycker det som att cheferna måste ”sätta tonen” i organisationerna och agera ”tillitsvärdigt” (s. 322).

Statsvetenskapliga institutionen instämmer i att chefskapet är viktigt och att det med en ökad handlingsfrihet för de offentliganställda följer ökade krav på ett utvecklat värderingsstyrt ledarskap. Institutionen instämmer också i att det är av stor betydelse att det finns ett utvecklat ”medledarskap”, där cheferna tillämpar ett öppet och kommunikativt förhållningssätt mot de anställda och ser till att de både ges utrymme för reflektion och blir delaktiga i verksamhetsutvecklingen (s. 325-332). Institutionen vill samtidigt understryka betydelsen av att ett utvecklat ledarskap tar sin utgångspunkt i det organisatoriska sammanhang som ledarskapet utövas i – i detta fall inom offentlig förvaltning. Ett alltför ensidigt fokus på chefs- och ledarskap riskerar att skymma det faktum att offentlig förvaltning i grunden handlar om regelefterlevnad och politisk följsamhet, dvs. att man är ett instrument för någon annan och att den som bestämmer vad som ska göras och prioriteras finns utanför själva förvaltningen. Det interna ledarskapet måste här balanseras mot mer allmänna och förvaltningsövergripande normer om vad det innebär att vara en offentliganställd. Offentligt etos, ämbetsmannaideal, ämbetsmannaetik, och ämbetsmannaprofession är begrepp som uttrycker sådana mer allmänna normer.

Utifrån sådana normer är det inte självklart att den nya chefens värderingar och förhållningssätt ska vägleda tjänstemännen i en förvaltning. Varje enskild tjänsteman har att på egen hand ta ansvar för att det uppdrag förvaltningen har fått från politikerna fullföljs och att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningar. Och det kan ibland finnas skäl för

tjänstemännen att ha ett sunt kritiskt förhållningssätt gentemot nya chefer som kommer in utifrån, och som allt oftare inte tillhör professionen utan är utbildade i just chefs- och ledarskap. Det kan till och med finnas skäl att i någon mening uppfostra och lära nya chefer om hur saker och ting går till inom det offentliga mer allmänt och i den egna förvaltningen mer specifikt, särskilt om de kommer från privat sektor. Enligt detta synsätt ingår det i tjänstemännens lojalitet gentemot de överordnade att delge överordnade chefer – även politiker – sin syn på frågor och varna dem om de gör något som tjänstemannen uppfattar som olagligt, oetiskt eller olämpligt. Om tjänstemännen inte blir lyssnade på kan de, och bör de i vissa fall, gå förbi sina närmaste chefer och informera högre förvaltningsnivåer.

Statsvetenskapliga institutionen anser att dessa utgångspunkter, och vilken betydelse de kan tänkas ha för ledarskapet inom offentlig sektor, borde ha diskuterats mer utförligt av delegationen. Nu lyfter delegationen i stället fram betydelsen av att politiker inte blandar sig i detaljfrågor ("hur-frågor") utan håller sig till övergripande strategiska frågor gällande verksamhetsinriktning och prioriteringar. Denna rollfördelning mellan politiker och tjänstemän måste tydliggöras, framhåller delegationen (s. 324). Delegationen tar således sin utgångspunkt i den gamla centrala idén inom resultatstyrningen om att det går, och att man borde, skilja mellan politik och förvaltning. Statsvetenskapliga institutionen menar att delegationen här borde ha knutit an till senare års förvaltningsforskning om hur relationen mellan politiker och tjänstemän kan och bör fungera, och hur de ser på sina respektive roller i relation till varandra. Resultat från denna forskning visar att man inte kan, och inte bör försöka, skilja mellan politik och förvaltning på det sätt som förordas inom resultatstyrningen. Den visar också att rollerna mellan politiker och tjänstemän uppfattas som ganska klara och att styrningsrelationen dem emellan rymmer en rad mekanismer som gör att demokratin kan vidmakthållas, i den bemärkelsen att politiker oftast kan påverka sådant som de hålls ansvariga för (även detaljerade frågor) samtidigt som de undviker att bli överlastade.² Statsvetenskapliga institutionen menar att delegationen kunde ha kvalificerat sin diskussion om hur chefs- och ledarskapet bäst kan utövas inom offentlig sektor, bland annat genom att knyta an till denna forskning.

Allmänna synpunkter på betänkandet SOU 2018:48

Statsvetenskapliga institutionen ser positivt på att regeringen har tillsatt en utredning som har till uppgift att se över resultatstyrningen och tillsynsfunktionen inom vård, skola och omsorg. Institutionen sympatiserar också med Tillitsdelegationens ambition att utverka förslag som innebär att den statliga granskningen förändras mot att bli mer verksamhetsutvecklande. En sådan förändring är bra och nödvändig ur flera perspektiv, inte minst då både aktuell forskning och vittnesmål från verksamheten pekar på att dagens granskningsverksamhet inte är tillräckligt effektiv eller relevant för de som granskas. Statsvetenskapliga institutionens övergripande synpunkt på betänkande är dock att delegationen är väldigt försiktig i sina skrivningar och inte särskilt precis i sina förslag, vilket riskerar att få till följd att någon egentlig förändring inte kommer till stånd eller att förändringarna blir alltför begränsade.

² För svensk forskning inom detta område se t.ex. Niemann, C. (2013), *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling, och Bengtsson, M. (2012), *Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, akademisk avhandling.

Utredningens huvudförslag är att den statliga tillsynen inom vård, skola och omsorg ska bli mer inriktad mot att stödja verksamheterna och mindre inspekterande. Således ska det vara mer fokus på tillsyn för att *främja* verksamheter snarare än att *kontrollera* att de som arbetar med verksamheterna gör rätt i relation till de regler som gäller för verksamheterna. Även om detta grundanslag är bra ställer sig Statsvetenskapliga institutionen tveksam till att en mer verksamhetsutvecklande tillsyn, så som den presenteras i betänkandet, verkligen kommer att leda till en granskning som är mer relevant för verksamheterna och mindre administrativt belastande. Delegationen skriver (s. 108) nämligen att tillsynen ska *både* kunna vara kontrollerande och verksamhetsutvecklande och att balansen dem emellan ska variera mellan olika typer av verksamheter. Det är dock oklart hur denna variation ska åstadkommas. Snarare än att kraftigt tona ner en viss granskningsform till förmån för en annan tycks delegationen således vilja lägga till mer granskning till den redan befintliga.

Tillsyn är en form av granskning, och granskning sker ofta på olika nivåer och av olika aktörer. Tar vi skolan som exempel handlar det om såväl kommunala som statliga granskningssystem, men också om olika typer av granskningar som görs av internationella aktörer. Olika typer av granskningssystem finns också inom ramen för den privata verksamhet som i dag i tämligen stor utsträckning finns inom vård, skola och omsorg. Sammantaget finns det hundratals olika aktörer som på olika nivåer och i olika regi bedriver någon form av granskande verksamhet kopplat till skolan. Det innebär att verksamheterna ingår i en omfattande väv av granskande aktörer där den statliga granskningen bara utgör *en* aktör. Statsvetenskapliga institutionen menar att delegationen borde ha tagit hänsyn till denna komplexitet och diskuterat vad den kan tänkas innebära för den statliga granskningens omfattning och inriktning. Nu diskuteras den statliga granskningen alltför isolerat, och de förslag delegationen lägger för den statliga granskningen riskerar att få begränsad effekt på verksamheterna.

Statsvetenskapliga institutionen anser också att Tillitsdelegationen på ett tydligare och mer genomgripande sätt kunde ha tagit utgångspunkt i aktuell forskning om granskning inom välfärden för att presentera ett mer genomgripande förslag på hur resultatstyrningen inom skola, vård och omsorg kan förändras mot en mindre byråkratisk, effektivare och mer relevant aktivitet för verksamheterna. Detta resonemang utvecklas i nästkommande avsnitt.

Synpunkter på enskilda förslag (kap. 7)

En mer kvalitativ granskning ur ett bredare brukarperspektiv

Delegationen föreslår att granskningen ska ha ett mer kvalitativt perspektiv, vilket är i linje med hur granskning inom allt fler sektorer har kommit att utvecklas. Delegationen framhåller också att granskningen ska vara bredare till sin natur för att fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare (s. 109). Ambitionen är att komma ifrån överdokumentation och ”juridifiering”. Statsvetenskapliga institutionen har dock svårt att se hur detta mer konkret ska ske då delegationens förslag i denna del är alldeles för oprecisa. Snarare kan farhågor om fortsatt administrativ belastning för verksamheterna kopplad till granskningsfunktionerna lyftas upp som en möjlig konsekvens av utredningens förslag även i denna del. Det finns heller inget som tyder på att utredningens förslag på ett konkret sätt skulle leda till att brukarnas intressen tillgodoses i högre uträkning än jämfört med dagens granskningssystem.

En tillsyn som hanterar variationen hos granskande verksamheter

Statsvetenskapliga institutionen menar att delegationens förslag saknar ett tydligt verksamhetsperspektiv. Den skriver på flera ställen att dess förslag ska vara till nytta för verksamheterna, men någon mer systematisk och grundlig diskussion rörande konsekvenser av utredningens förslag för verksamheterna förs inte. Delegationen understryker också betydelsen av att granskningen tar mer hänsyn till variationen i den granskande verksamheten. Det är en vällovlig ambition. Men inte heller i detta preciseras närmare hur det ska ske. I en utredning som fokuserar på att öka den tillitsbaserade styrningen hade det varit önskvärt med en mer detaljerad diskussion kring granskningens omfattning och inriktning i relation till olika verksamhetstyper, med avseende på sådant som grundläggande teknologier, kunskapssyner, ledarskap och professionstyper. För att den tillitsbaserade styrningen ska fungera på ett tillfredsställande sätt måste det exempelvis i skolan finnas en möjlighet för rektor att leda det pedagogiska arbetet och för lärare att ge återkoppling till eleverna snarare än – som forskning visar – uppåt i systemet. Det hade varit önskvärt att delegationen diskuterat sina förslag i relation till denna typ av konkreta situationer.

Som påpekats tidigare tar inte delegationen någon egentlig avstamp i den forskning som bedrivits på senare år om granskning. Delegationens forskningsgenomgång är generellt övergripande. Det gäller också forskning om strategiska beteenden som kan uppstå i samband med granskning. Även om dessa beteenden är generella hade det varit önskvärt med en diskussion rörande aktuell forskning, strategiska beteenden och konsekvenser för verksamheten i relation till de förslag som utredningen lägger. Mer kontrollerande granskningssystem leder ofta till att informationsflödet blir enkelriktat, från lägre nivåer uppåt i hierarkin, vilket ökar den administrativa bördan på personalen i till exempel skolan. Resultaten av granskningen i termer av förbättringar av verksamheten blir därmed begränsade. En verksamhetsutvecklande och mer dialogbaserad granskning kan vara en väg framåt, men detta måste ställas i relation till forskning på området. Forskning har bland annat visat att en viktig aspekt för om granskning får avsett effekt på verksamheten är hur inspektörerna agerar i gransknings-situationen, om de intar en avståndstagande roll eller om de genomför granskningen i dialog med verksamheten. Denna typ av diskussioner saknas nästan helt i betänkandet.

Sammantaget menar Statsvetenskapliga institutionen att delegationens förslag om en mer tillitbaserad styrning med ett mer verksamhetsutvecklande fokus i granskningen inte lever upp till de förväntningar på nytänkande och förändringar som regeringen gett uttryck för. De förslag som delegationen presenterar får sägas utgöra en mer begränsad justering av den NPM-inspirerade resultatstyrning som präglat vård, skola och omsorg under de senaste årtiondena.