

Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden ” Med tillit följer bättre resultat - tillitsbaserad styrning och ledning i staten SOU (2019:43) ”

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över Tillitsdelegationens betänkande ”Med tillit följer bättre resultat - tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43)”

Yttrandet är indelat i två avsnitt. Ett avsnitt där generella synpunkter på betänkandet diskuteras, följt av ett avsnitt där de viktigaste enskilda förslagen diskuteras.

Allmänna synpunkter

Tillitsdelegationen gavs i december 2017 ett tilläggsdirektiv med uppdrag att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning. I betänkandet redovisar Tillitsdelegationen slutsatserna av detta utökade uppdrag. Statsvetenskapliga institutionen instämmer delvis i den problembild som utredningen beskriver kring styrningen av svensk statsförvaltning, men noterar samtidigt ett antal begränsningar både i tilläggsdirektiven och i utredningens fokus jämfört med ambitionerna i de ursprungliga kommittédirektiven (Dir. 2016:51) om att ”utveckla styrningen i hela styrkedjan i den offentliga förvaltningen”. Dessa begränsningar handlar framförallt om att utredningen uteslutande fokuserar på den interna *ledningen* av myndigheter och berör därmed endast en begränsad del av statsförvaltningens *styrning*.

Intern ledning snarare än styrning

Statsvetenskapliga institutionen noterar att utredningens fokus i huvudsak varit inomorganisatoriskt på så sätt att utredningen i sitt betänkande i mycket hög uträkning inriktat sig på aspekter som avser myndigheters interna organisation och arbetssätt. Detta får som konsekvens att de diskussioner som förs i utredningen, och de förslag som lyfts fram, i grunden vilar på idéer som är rådande i det nuvarande förvaltningspolitiska paradigmet och som hämtats ur ett New Public Management (NPM)- inspirerat tankegods om hur organisationer bör ledas effektivt.

I forskningen om offentlig styrning innefattas vanligen allt från regelstyrning och ekonomisk styrning till organisering och positionering av myndigheter, samt grundläggande konstitutionella förutsättningar. Den tillitsbaserade styrningen, såsom den förefaller operationaliseras i betänkandet, har däremot ett betydligt smalare fokus på relationen mellan chefer och ”medarbetare” inom myndigheter samt i viss utsträckning på samverkan i interorganisatoriska relationer med andra myndigheter och aktörer. Vidare betonas myndigheternas relationer med medborgarna i betänkandet och vikten av att medborgarna känner tillit till myndigheterna. Den tillitsbaserade styrningens fokus på intern ledning gör att den snarare kan beskrivas som en ledarskapsfilosofi än som en modell för styrning av

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Jon Nyhlén
Marta Reuter
Martin Qvist
2020-04-06

statsförvaltningen. Denna ledarskapsfilosofi har dessutom i många stycken betydande likheter med den NPM-filosofi som regeringen i olika sammanhang, bl.a. genom Tillitsutredningens tillsättande, velat röra sig bort ifrån. Statsvetenskapliga institutionen menar att de bärande argumenten som lyfts fram i utredningen i huvudsak befinner sig inom ramarna för det rådande förvaltningsparadigmet och i många avseenden ligger i linje med de ursprungliga ambitionerna bakom NPM. Det som föreslås är vissa justeringar samt betoning av vissa värden framför andra, snarare än en förändrad förvaltningspolitisk inriktning. Då betänkandet inte heller diskuterar om (och i så fall hur) dess förslag till mer tillitsbaserad styrning kan tänkas hamna i konflikt med, eller föranleda omprövning av, vissa element av den rådande mål- och resultatstyrningen, förblir utredningens förhållningssätt till den nuvarande styrmodellen högst otydligt.

Fokus på myndigheter som service- och tjänsteproducenter

Betänkandet är inriktad på myndigheternas interna verksamhet och har i huvudsak ett fokus på myndigheternas roll som service- och tjänsteproducenter. Det medborgarfokus som föreslås syftar främst på de medborgare som möter myndigheterna i egenskap av brukare, eller, enligt betänkandets språkbruk, ”kund”. Här kan lyftas fram att i en utredning vars syfte är att undersöka möjligheterna till att röra sig bort från en NPM-inspirerad resultatstyrning blir det problematiskt att använda kundbegreppet för att diskutera myndigheternas relation till medborgarna.

Framför allt vill dock statsvetenskapliga institutionen uppmärksamma de betydande skillnader som finns mellan myndigheter vad gäller uppdrag, organisation och typ av medborgarkontakter, samt risken att utredningens förslag kan passa sämre för myndigheter som inte stämmer in på denna serviceproducerande roll. Ett värde som exempelvis ”handlingsutrymme” får helt olika innebörd, och dess uppvärdering olika konsekvenser, om det rör utformning av offentlig service jämfört med om det diskuteras inom de rättsvårdande myndigheterna eller myndigheter vars huvudsakliga uppgift är att handlägga lagtillämpnings- och tillsynsärenden utifrån rådande lagstiftning.

Myndigheternas skilda uppdrag och förutsättningar reser också frågor kring den tillitsbaserade styrningens förordande av en förskjutning från formell till informell styrning, som istället för regler och rutiner betonar kultur och värderingar (s. 48). Lämpligheten och tillämpbarheten hos dessa antaganden bör vara mer varierande än de generella principer utredningen ger uttryck för.

Centrala förvaltningsvärden saknas

Utredningen lyfter fram ett antal principer som varit vägledande och som sammanfattar vad tillitsbaserad styrning innebär. De värden som lyfts fram är tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap, och öppenhet. Statsvetenskapliga institutionen vill påtala att det i denna lista saknas flera värden eller principer som är helt centrala för offentlig förvaltning och myndighetsutövning: framförallt rättssäkerhet och ansvar. Flera av argumenten kring utredningens principer kan rentav utmana eller stå i konflikt med

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Jon Nyhlén

Marta Reuter

Martin Qvist

2020-04-06

ansvarsutkrävande och ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett exempel är synen på tjänstemän som ”medledare”. Medledarskapet innebär att tjänstemännen skall ges större utrymme att använda sitt professionella omdöme, sin kompetens och idéer på ett effektivt sätt utan att ansvarsrelationerna mellan chef och medarbetare förändras. I praktiken kan detta dock innebära att ansvar och ansvarsutkrävande blir otydligt, både internt i myndigheten och i relation till medborgarna.

Statsvetenskapliga institutionen saknar rättssäkerhet som ett grundläggande värde i de argument och motiveringar som lyfts fram i betänkandet. Grunden för rättssäkerheten är att säkerställa att det finns stöd i lag för de beslut som fattas och att medborgare bedöms på ett likvärdigt och för medborgarna förutsägbart sätt. Rättssäkerhet borde således vara ett centralt värde, inte bara i förvaltningspolitiken generellt, utan även i den interna ledningen av myndigheter – särskilt då betänkandet har ett uttalat medborgarfokus. Forskning visar dessutom att rättssäkerhet är viktigt för medborgarnas tillit till den offentliga förvaltningen. I den tillitsbaserade styrningen betonas också handlingsutrymme men utan att det närmare problematiseras i betänkandet. Tjänstemän i den offentliga förvaltningen har alltid, mer eller mindre, ett handlingsutrymme. Detta ses dock i regel inte som något odelat gott ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det kan i vissa sammanhang bidra till innovation och ökad effektivitet, men kan i andra sammanhang ge upphov till godtyckliga och subjektiva bedömningar i handläggningen av ärenden. Handlingsutrymme kan också påverka rättssäkerheten på så sätt att det skapas för stora variationer i hur lika fall bedöms inom exempelvis en och samma myndighet. Detta innebär att den centrala frågan är hur rättssäkerheten kan garanteras när handlingsutrymme skall delegeras och medbestämmande välkomnas. Här måste det vara tydligt vilka frågor det ökade handlingsutrymmet avser.

Sammanfattningsvis saknar Statsvetenskapliga institutionen en i den befintliga forskningen grundad diskussion om de potentiella konflikter som uppstår mellan å ena sidan centrala förvaltningspolitiska värden och å andra sidan de värden som utredningen kopplar till tillitsbaserad styrning. Vi saknar även förslag på hur man skulle kunna närma sig sådana konflikter med utgångspunkt i ambitionen att både öka tillitsinslaget i styrningen av förvaltningen och att värna de värden som den svenska förvaltningen av tradition bygger på.

Tillitsbegreppets mångtydighet

Tillit är ett centralt värde som genomgående betonas i utredningen. Statsvetenskapliga institutionen menar dock att det saknas en tydlig definition av begreppet tillit och att det används på ett mångtydigt sätt i betänkandet. Vi kan tänka oss att det i detta sammanhang finns åtminstone tre olika dimensioner av tillit. *Den första* är regeringens tillit till sina myndigheter, *den andra* är tilliten inom myndigheterna och *den tredje* är medborgarnas tillit till myndigheterna. Samtliga dimensioner diskuteras i olika delar av utredningen och även om det är tydligt att utredningen framhåller att det förändrade förhållningssättet är förknippat med mer tillit är det ibland oklart vilken typ av tillit som avses. Detta gäller inte minst utredningens problembild – vilken typ av tillit är det egentligen brist på i den svenska förvaltningskontexten? Statsvetenskapliga institutionen menar att betänkandets inledande

Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Jon Nyhlén
Marta Reuter
Martin Qvist
2020-04-06

fokus på medborgarnas tillit till förvaltningen avviker nämnvärt från den problembild som legat till grund för regeringens ambition med tillitsreformen, och som snarare har handlat om regeringens tillit till myndigheterna samt om tillit till förvaltningsprofessionerna internt inom myndigheterna. Här saknar vi framför allt en mer utvecklad diskussion av regeringens tillit till myndigheterna, vilket är central för den problembild kopplad till utredningens uppdrag som beskrivs inledningsvis. Det är inte heller helt klart hur det tänkta sambandet ser ut mellan de föreslagna förändringarna i intern ledning och den medborgerliga tillit till myndigheter som betänkandet fokuserar på.

Utredningens förslag

Utredningen presenterar tre huvudsakliga förslag: 1) att skapa ett nätverk för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter kring tillitsbaserad styrning, 2) inrättandet av ett stöd till statliga myndigheter som ges som uppdrag till Arbetsgivarverket och 3) en regeringsnära utvecklingsmiljö.

Statsvetenskapliga institutionens främsta kritik mot betänkandet är att det har ett alltför snävt perspektiv på styrning och avstyrker därför förslaget (2) om att ge uppdraget till Arbetsgivarverket att stödja myndigheterna i arbetet med att utveckla den tillitsbaserade styrningen. Givet betänkandets fokus på intern ledning kan det förefalla logiskt att behandla detta som en arbetsgivarfråga. Vi menar dock att frågan om statsförvaltningens styrning bör hanteras som en förvaltningspolitisk fråga och att det nu finns en unik möjlighet att ta ett helhetsgrepp genom att inrätta en särskild förvaltningspolitisk utvecklingsmyndighet. Dessa frågor har (som betänkandet självt påpekar) historiskt sett varit splittrade över flera olika myndigheter, vilket motverkar de mål om helhetssyn som utredningen förespråkar. Med det nuvarande förslaget förstärks bilden av splittring och risken är att möjligheten till att skapa en mer kraftfull institutionell lösning går förlorad.

Övriga förslag (1 samt 3) om ett nätverk för lärande och en regeringsnära utvecklingsmiljö kan inte heller möta behovet av ett helhetsgrepp om förvaltningspolitiken och om regeringens styrning av förvaltningen, och att på ett samlat sätt lyfta dessa frågor. I sak har dock Statsvetenskapliga institutionen inget att invända mot att det inrättas nätverk för ömsesidigt lärande mellan myndigheter. Institutionen ställer sig också positiv till att tillsätta en kommitté som kan fungera som utvecklingsmiljö för olika tvärsektoriella frågor. Detta kan tänkas vara användbart för att lyfta olika gemensamma verksamhetsnära utmaningar men är inte enligt institutionens åsikt ett förslag som kommer att påverka den mer övergripande förvaltningspolitiska utvecklingen.