



## Finansdepartementet

### Yttrande över Tillitsdelegationens betänkande – En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (SOU 2018:48) och Tillitsutredningens huvudbetänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47), dnr Fi2018/02431

#### Några generella synpunkter

Enligt utredningens direktiv är syftet bl.a. att utveckla nya styrmodeller som skulle kunna innebära ett trendbrott mot den så kallade New Public Management-filosofin, där tekniker, metoder och modeller ofta har inspirerats från det privata näringslivet. Det skulle medföra en minskad detaljreglering, kontroll och administrativ börda för anställda inom offentlig sektor, vilket skulle öka handlingsutrymmet för de professionella yrkesgrupper som arbetar där. Södertörns högskola finner dock att utredningens förslag och rekommendationer inte uppnått detta. I stort handlar förslagen endast om mindre modereringar i nuvarande styrmodell. Till detta kommer att förvaltningsperspektivet till stor del fallit bort i analysen. Den offentliga sektorns förvaltningsorganisationer skiljer sig på flera principiella punkter från näringslivets företag. Några av de viktigaste grundvärdena i den offentliga förvaltningen är tjänstemännens opartiskhet, regelföljande, lojalitet och objektivitet – samtliga aspekter som hade behövt en närmare analys. I utredningen används genomgående medarbetare som begrepp i stället för förvaltningstjänstemän, vilket gör att sådana grundläggande värden riskerar att hamna i skymundan. I regeringens fortsatta beredning av förslagen behöver därför utredningen kompletteras med ett förvaltningsperspektiv.

Södertörns högskola kan ställa sig bakom utredningens ambition att minska detaljregleringen i olika avseenden, men anser att dess förslag och rekommendationer i ringa grad innebär detta.

Det finns en rad olika sätt för regering och riksdag att följa upp och kontrollera verksamheten i den offentliga sektorn. Det är viktigt att regeringen tar ett samlat grepp om dessa frågor. Att behandla styrnings- och tillitsfrågor frikopplat från uppföljnings- och utvärderingsfrågor kan vara en svår ekvation, inte minst för berörda tjänstemän och brukare. Parallellt med denna utredningen har regeringen tillsatt utredningen om regeringens analys- och utvärderingsresurser (dir. 2017:79), vars slutbetänkande väntas i slutet av oktober 2018. Den utredningen har bl.a. haft till uppgift att granska de särskilda analysmyndigheter som

regeringen inrättat under de senaste decennierna. Där har en viktig utgångspunkt varit att organisatoriskt särskilja mellan myndigheter med utvärderings- och kontrolluppgifter från de med främjandeuppgifter, vilket skiljer sig från Tillitsdelegationens synsätt. För att regeringens styrning av myndigheter och den offentliga sektorn ska utvecklas krävs ett samlat arbete kring dessa frågor.

## SOU 2018:48 En lärande tillsyn

Att tillsynsbegreppet är problematiskt och svårtolkat är något som uppmärksammats under lång tid av bland andra Riksdagens revisorer (1994/95 RR9) och Riksrevisionsverket (RRV 1996:10). Regeringen valde att tillsätta en särskild utredning 2000 för att kartlägga och reda ut den statliga tillsynen. Enligt Tillsynsutredningen (2004:100) innebär tillsyn för det första en avgränsning till att innebära en form av granskning som avskiljs från normering (regelgivning, rådgivning) och överblicksskapande. För det andra klarläggs att denna granskning endast skall ske med "måttstockar" i form av bindande föreskrifter, såsom lagar, EG-förordningar och andra författningar (och förstås praxis i tillämpningen av dessa). Tillsyn blir tillämplig endast i sammanhang där den tillsynspliktiga verksamheten regleras genom sådana föreskrifter. För det tredje markeras att tillsynsorganet skall ha en självständig, oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten.

Södertörns högskola finner det svårt att ta ställning till utredningens förslag om en lärande tillsyn bland annat då definitionerna av tillsyn, kontroll och kvalitetsgranskning är oklara. Vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet bedrivs forskning kring granskningens olika former och begrepp, och där har ett slags typologi över olika granskningsformer utvecklats. Men referenser till denna forskning och dess definitioner lyser med sin frånvaro.<sup>1</sup> Exempelvis är det något märkligt att utredningen inte konsekvent särskiljer mellan de olika granskningsformerna, till exempel tillsyn och kvalitetsgranskning.

Således skiljer sig Tillitsdelegationens idé om vad tillsyn är från vad som tidigare har definierats då utredningen menar att kvalitetsgranskning anses ingå i tillsynen och handla om dialog, utveckling och lärande. Ambitionen om att utveckla granskningsformerna inom t.ex. skola och sjukvård är lovvärd, men det kan sättas frågetecken för om denna utvecklade granskning kan ske inom ramen för en i huvudsak kontrollerande tillsyn där regelefterlevnad är det primära. Istället skulle man kunna tänka sig att balansen mellan granskningsformerna skulle förändras till fördel för en mer omfattande kvalitetsgranskning, men utan att för den skull helt ta bort tillsynen.

Utredningens förslag i avsnitt 7.2 om att ta bort bestämmelsen om tvingande vite i Skollagen samt förslag i avsnitt 7.3 att en tämligen omfattande procedurgranskning tas bort med åtföljande ändringar i patientsäkerhetslagen ter sig väl motiverade ur ett förvaltningsvetenskapligt perspektiv.

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Johansson, v. & Lindgren (red.) 2013 *Uppdrag offentlig granskning*.

## SOU 2018:47 Med tillit växer handlingsutrymmet

Den övergripande ambitionen om att i ökad utsträckning arbeta med tillit i styrningen av den offentliga sektorn ställer sig Södertörns högskola bakom, liksom de sju vägledande principerna för detta arbete. Ökad tillit, större medborgarfokus, bättre helhetssyn, ökat stöd i kärnverksamheten, ett större fokus på kunskap samt ökad öppenhet är självklart goda värden som är eftersträvansvärda inom den offentliga sektorn. Men hur dessa mål ska uppnås, och hur detta ska åstadkommas är svårare att utläsa av utredningens förslag. Det handlar mycket om att inom ramen för nuvarande styrmodell öka inslagen av ledarskap, kultur och värdegrundsstyrning, men utan att i grunden ifrågasätta NPM-modellen.

Det är bekymmersamt att delegationens användning av begreppen "styrning och ledning" i viss mån skiljer sig från den gängse i litteraturen. Ledning betraktas vanligen som det överordnade begreppet, en ledning som sedan tar sig uttryck i dels styrning, dels ledarskap. Denna otydlighet i användningen av dessa begrepp leder också till otydlighet i förslag och rekommendationer.

### **Något om de konkreta förslagen och rekommendationerna**

Delegationens förslag om en "nationell konsultationsordning" är otydligt utformat och svårt att i nuvarande form ta ställning till.

Delegationens förslag och rekommendationer handlar i mångt och mycket om hur kommunerna och landstingen/regionerna ska arbeta. Utan att ta ställning till alla förslag och råd vill högskolan dock peka på att de lokala och regionala organisationerna numera är angelägna att följa dessa riktlinjer, även om de i vissa avseenden kan sägas ingripa i det kommunala självstyret. Konsekvensanalysens kortfattade beskrivning av att självstyret inte påverkas i någon högre grad är enligt högskolans mening otillräcklig och behöver analyseras närmare i regeringens fortsatta beredning av delegationens förslag.

Förslaget om (s. 335) att Statskontoret tillsammans med SKL ska utveckla "stödmateriel om en värdegrund..." (s. 355) är alldeles för specifikt formulerat. Det är en uppgift för regeringen att ta fram i vilka former och av vilka detta slags uppgifter ska genomföras. Det finns många andra alternativ, utan att på förhand peka ut särskilda organisationer.

Sammanfattningsvis understryker högskolan att riktningen och ambitionen med att utveckla styrningen i den offentliga sektorn är god. Men utifrån delegationens betänkanden är det svårt att se hur de konkret kan genomföras och få genomslag i det praktiska arbetet på landstings- och kommunal nivå. Det skulle behövas ytterligare preciseringar av de centrala begreppen samt tydligare förslag som åtföljs av konsekvensbeskrivningar för de som är berörda.