

Yttrande över betänkandet Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43)

Dnr Fi2019/03441/SFÖ

Sammanfattning

Skolinspektionen har tagit del av betänkandet *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (SOU 2019:43).

Skolinspektionen delar delegationens utgångspunkt att det är angeläget att erfarenheter och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter sprids inom hela den statliga förvaltningen. Vi instämmer också i vikten av en samordnad offentlig verksamhet samt i behovet av att samordnat kunna hantera komplexa samhällsutmaningar. Vi menar dock att de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande väcker flera frågor och att det är svårt att bedöma nyttan av förslagen. Skolinspektionen menar bland annat att de statliga myndigheternas olika uppdrag och behov ställer stora krav på att nya stödfunktioner till myndigheterna har ett tydligt uppdrag och blir relevanta för så många som möjligt. Skolinspektionen vill också betona att myndigheterna redan i dag har ett utvecklingsansvar samt ett ansvar för att samverka, såväl med varandra som med andra aktörer.

Mot denna bakgrund avstyrker Skolinspektionen delegationens två förslag om:

1. att inrätta ett stöd till statliga myndigheter för tillitsbaserad styrning och ledning som tillhandahålls av Arbetsgivarverket.
2. att inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet.

Nedan utvecklas våra synpunkter på förslagen i betänkandet.

4.2.1 Det ska finnas tillgång till ett stöd för tillitsbaserad styrning och ledning

4.2.2 Stödet ska bestå av flera delar

4.2.3 Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att inrätta ett stöd till statliga myndigheter som ska tillhandahållas av Arbetsgivarverket. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget är vår uppfattning att det behövs ett fördjupat beredningsunderlag.

Skolinspektionen delar delegationens bild av att styrningen och ledningen av offentlig sektor behöver fortsätta att utvecklas. Vidare är det naturligt att statliga myndigheter i vissa lägen kan behöva externt stöd i förändringsarbeten. Vi utesluter inte heller att en sådan funktion som delegationen föreslår skulle kunna ge goda inspel i ett utvecklingsarbete, men menar att det i nuläget är svårt att bedöma nyttan av vad stödet skulle tillföra den statliga förvaltningen som helhet. Skolinspektionen vill betona de statliga myndigheternas eget utvecklingsansvar samt att myndigheterna skiljer sig åt på flera sätt. Tillitsdelegationen uppmärksammar dessa omständigheter, men drar ändå slutsatsen att en permanent stödfunktion bör utvecklas. Skolinspektionen menar dock att förslaget väcker fortsatta frågor kring bland annat stödets precision och sammantagna nytta.

Myndigheterna har ett eget utvecklingsansvar

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) har alla myndigheter ett ansvar för att fortlöpande utveckla verksamheten samt att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Skolinspektionen framhöll i yttrandet över Tillitsdelegationens betänkanden *Med tillit växer handlingsutrymmet* (SOU 2018:47) och *En lärande tillsyn* (SOU 2018:48) att delegationens analys och resonemang till stora delar låg i linje med myndighetens pågående utveckling.

Skolinspektionen har under de senaste åren arbetat med att göra inspektionsverksamheten än mer situationsanpassad och flexibel. Myndigheten har stärkt det kvalitetsfrämjande syftet med inspektion där så är lämpligt och samtidigt hållit fast vid det syfte som handlar om kontroll och insyn där så behövs. Vårt syfte med utvecklingen är att i ännu högre grad bidra till att svensk skola förbättras.

Myndigheterna har betydande olikheter sinsemellan

Skolinspektionen vill framhålla att det finns betydande olikheter mellan de statliga myndigheterna vad gäller uppdrag och behov. Detta framgår också av de olika försöksverksamheter som redovisas i betänkandet. Till exempel har inspektionsmyndigheterna en särskild roll i statsförvaltningen som medför att andra hinder och utvecklingsområden kan vara aktuella för dem, än för exempelvis myndigheter med stödjande uppdrag. I andra fall kan myndigheter inom samma sektor – exempelvis skolan eller vården – ha mer gemensamma beröringspunkter i fråga om verksamheternas styrning. Denna variation och komplexitet menar vi gör det komplicerat att utforma ett gemensamt stöd för tillitsbaserad styrning och ledning inom statsförvaltningen. Till bilden hör också att vi uppfattar att begreppet *tillit* har en vid inbörd och lämnar ett stort tolkningsutrymme för vad stödet kan innehålla (se principerna för tillitsbaserad styrning och ledning på s. 190). Skolinspektionen noterar att det tänkta stödet ska utformas flexibelt, men ser betydande risker för att

funktionen kommer ha svårigheter att på ett samlat sätt möta de olika och skiftande behov som finns bland myndigheterna.

Skolinspektionens utveckling har krävt ett brett arbete

Skolinspektionens erfarenhet är att ett effektivt förändringsarbete ofta är komplext och kräver ett brett arbete som organisationen själv måste driva. Skolinspektionens utveckling mot en än mer situationsanpassad inspektion tog avstamp i en egen bedömning av hur myndigheten behövde arbeta för att i ännu högre grad fullgöra sitt uppdrag. Samtidigt tog myndigheten intryck av synpunkter och rekommendationer från andra aktörer som till exempel OECD, Riksrevisionen, Statskontoret och Tillitsdelegationen. Skolinspektionen har också regelbundet utbytt erfarenheter med andra inspektionsmyndigheter i Europa, bland annat genom medlemskapet i SICI (The Standing International Conference of Inspectorates). Sammantaget har Skolinspektionens utvecklingsarbete krävt en mängd olika initiativ som analyser, omvärldsbevakning, värdering av olika rekommendationer och externa kontakter.

Delegationens förslag väcker fortsatta frågor

Tillitsdelegationen anser att tillgången till ett externt stöd både kan uppmuntra, förstärka och påskynda utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Vi utesluter inte att så kan vara fallet, men menar att nyttan av en sådan permanent stödfunktion som föreslås i betänkandet framstår som otydlig – inte minst i förhållande till myndigheternas ofta mycket specifika utmaningar. Stödfunktionens begränsade storlek och samtidigt vida uppdrag indikerar att funktionens betydelse troligen skulle bli begränsad. Samtidigt kan en mer omfattande funktion ifrågasättas i förhållande till myndigheternas eget utvecklingsansvar. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget menar Skolinspektionen att det behövs ett fördjupat beredningsunderlag i syfte att säkerställa att funktionen får ett tydligt uppdrag och en bred relevans. Mot denna bakgrund avstyrker vi delegationens förslag.

4.4 Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att regeringen ska tillsätta en kommitté som får i uppdrag att skapa en arena för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Skolinspektionen anser att delegationen har viktiga poänger vad gäller behovet av att kunna hantera sektorsövergripande samhällsfrågor, men menar att det är svårt att bedöma nyttan av vad en sådan kommitté som föreslås skulle tillföra.

Viktigt med samverkan – men myndigheterna har ett eget ansvar

Skolinspektionen instämmer till fullo i delegationens resonemang att det finns komplexa samhällsutmaningar som går över sektorsgränser. Vi ser också att sådana

utmaningar kräver nya former av samarbeten mellan myndigheter, samt mellan myndigheter och andra aktörer. Skolinspektionen vill dock framhålla att myndigheterna både enligt förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515) har ett ansvar att samverka. Även i målet för den statliga förvaltningspolitiken framhålls vikten av en samverkande statsförvaltning (prop. 2009/10:175). Vår bild är också att detta oftast sker, även om det kan finnas behov av ytterligare samverkan kring frågor som riskerar att falla mellan stolarna.

Skolinspektionen har i dag en etablerad samverkan med myndigheterna inom skolans område, men också med flera andra myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen, Barnombudsmannen (BO), Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Skolinspektionens har under senare år också utvecklat kontakten med andra myndigheter och aktörer utanför skolans ordinarie område, till exempel med Ekobrottsmyndigheten, Polisen och Säkerhetspolisen. Detta som ett led i att ny lagstiftning inneburit att delvis nya frågor har behövt hanteras i vårt arbete, såsom prövning av ägares och lednings lämplighet att bedriva skolverksamhet.

[Regeringskansliet arbetar med komplexa samhällsutmaningar](#)

Vidare deltar Skolinspektionen återkommande i nationella kommittéer, utredningar och andra samverkanskonstellationer som Regeringskansliet har initierat och som berör olika samhällsutmaningar. Under 2019 deltog Skolinspektionen bland annat i Delegationen mot segregation (Delmos) samt i referensgruppen till Kommittén för ökad ekonomisk jämlikhet (dir. 2018:74). I mars 2020 gav regeringen skolmyndigheterna i uppdrag att gemensamt ta fram delmål, indikatorer och att sammanställa faktorer som är avgörande för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet.

Skolinspektionen noterar också att regeringen arbetar med att stärka samverkan mellan näringsliv, akademi och det offentliga i syfte att möta stora samhällsutmaningar. Detta sker bland annat genom olika samverkansprogram kring hälsa, näringslivets klimatomställning, digital utveckling och kompetensförsörjning. Samtidigt finns det akuta tillfällen där samverkan mellan myndigheter snabbt har behövt komma till stånd – exempelvis i samband med terrorattentatet i Stockholm i april 2017 och under vårens krishantering av pandemiviruset covid-19.

[Sammantaget svårt att bedöma förslagets nytta](#)

Delegationen anför att det finns ett behov av en aktörsneutral arena där övergripande frågor – för vilka ansvaret upplevs som otydligt – kan hanteras. Samtalen mellan aktörerna ska syfta till att nå en gemensam beskrivning av problemet samt skapa möjliga vägar framåt. Det är dock regeringen som ska styra utvecklingsmiljön

genom att besluta om dess direktiv och ledamöter. De frågor som blir aktuella för utvecklingsmiljön att hantera ska initieras genom tilläggsdirektiv från regeringen.

Skolinspektionen menar att det är oklart vilket mervärde en sådan kommitté som delegationen föreslår skulle ha. I de fall det finns oklarheter kring var ansvaret ligger för en viss fråga menar Skolinspektionen att detta i första hand bör redas ut av myndigheterna själva, med utgångspunkt i respektive myndighets uppdrag. Om det råder fortsatta oklarheter, exempelvis kring ansvarsfördelning eller finansiella ramar, är detta en fråga för regeringen att hantera i dialog med berörda myndigheter. Om det handlar om att möta större samhällsutmaningar är det redan i dag fullt möjligt för regeringen att ta samlande initiativ kring olika frågor vid behov, till exempel genom kommissioner, nationella samordnare eller gemensamma dialoger.

Ett skäl till att vi uppfattar delegationens förslag som otydligt är att det inte står helt klart vilket styrningsproblem som kommittén ska lösa. I betänkandet beskrivs identifierade hinder för en tillitsbaserad styrning och ledning (kapitel 3). Den utvecklingsmiljö som föreslås motiveras dock främst med att den ska överväga och identifiera lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Skolinspektionen saknar en utvecklad argumentation kring vilka mer precisa hinder som finns i statsförvaltningens nuvarande organisation när det gäller att hantera sådana utmaningar. Det är därmed otydligt om förutsättningarna för att kunna hantera komplexa samhällsutmaningar och etablera en helhetssyn skulle bli väsentligt bättre med en sådan arena som föreslås.

Skolinspektionen instämmer i att det finns behov av att hantera komplexa samhällsutmaningar och att det då är viktigt med samverkan mellan olika samhällsaktörer. Det är dock svårt att bedöma nyttan av det förslag som delegationen lämnar. Denna otydlighet bör vägas mot att kommittén skulle ta vissa resurser i anspråk, bland annat genom inrättandet av ett sekretariat samt förväntad medverkan från statliga myndigheter och andra aktörer. Sammantaget bedömer Skolinspektionen därför att förslaget bör avstrykas.

I ärendets slutliga handläggning har enhetschef Jesper Antelius deltagit.

Beslutsfattare

Tommy Lagergren

Biträdande generaldirektör

Föredragande

Johan Rydstedt

Utredare