

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Till: Finansdepartementet, fi.remissvar@regeringskansliet.se och
fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

Finansdepartementets DNR Fi2018/02431

Göteborgs universitets DNR: VR 2018/104

Remissvar från Göteborgs universitet på:

SOU 2018:47: Med tillit växer handlingsutrymmet – Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande från Tillitsdelegationen Stockholm 2018

SOU 2018:48: En lärande tillsyn - Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. Delbetänkande från Tillitsdelegationen Stockholm 2018

Göteborgs universitet (GU) lämnar härmed sitt svar på rubricerad remiss. Det inleds med en sammanfattning av de viktigaste synpunkterna, följt av fördjupade resonemang i valda delar.

- GU är positivt till Tillitsdelegationens huvudbetänkande och inriktning. Båda betänkan- dena innehåller systematiska problembeskrivningar med god anknytning till aktuell forskning. Den tämligen omfattande listan över förslag vilar på god empirisk grund.
- GU anser att Tillitsdelegationens huvudbetänkande liksom dess delbetänkande och dess forskningsantologi (SOU 2018: 38) kommer att stimulera utvecklingen av mer tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn.
- Särskilt positivt noteras förslagen till koordinering av styrning av kommunsektorn, be- toningen av generella statsbidrag (SOU 2018:47, s. 27) och rekommendationen till kommuner och landsting att genomföra analyser av nuvarande mål och indikatorer inom välfärdsområdet för att sedan göra en prioritering mellan dessa och/eller formu- lera nya mera ändamålsenliga mål (SOU 2018:47, s. 27).
- GU menar att det kvarstår frågor rörande huruvida icke-offentliga aktörer har samma förutsättningar att främja tillit, såsom offentliga aktörer har (SOU 2018:47, avsnitt 4.4).

- GU menar att det finns utmaningar i att finna en avvägning mellan ett individorienterat och ett kollektivt orienterat brukarinflytande.
- GU menar att förslagen saknar medvetenhet om att aktivt deltagande från medborgares sida förutsätter medborgare som kan och vill kommunicera sina erfarenheter och värderingar. Detta kan skilja mellan grupper i samhället och är beroende av t ex förmåga att prata, kognitiv förmåga eller språkförmåga. Även klass och kön är aspekter att beakta här. Förslagen kan också anses outvecklat gällande: 1) att förebygga strukturella skillnader, och 2) att upprätthålla tillit när tilliten missbrukas. Andra teorier inom tillitsforskning har särskilt lyft att sanktioner mot missbruk av tillit är förutsättning för att upprätta bredare tillit till förvaltning.
- Metaforen "det goda mötet" kan med fördel utvecklas (SOU 2018:47, avsnitt 2.2 och kap. 3). Även det centrala begreppet tillit kan utvecklas och preciseras. En vägledning för tillämpning i praktiken vore önskvärd.
- GU menar att statens strategier för att genomföra förändringar och implementera nationell policy inom välfärdsområdet skulle behöva analyseras mer noggrant.
- GU menar att resursfrågans implikationer gällande socialtjänsten är underelaborerade i betänkandet.
- GU är tveksamt till förslaget att inrätta ett nationellt policylabb vid Vinnova. Mer positivt är frikommunförsök, som kan ge mer kontextrelaterade kunskaper om hinder och möjligheter för att införa en mer tillitsbaserad styrning av bl.a. socialtjänst.
- GU menar att förslagen om en mer kvalitativ granskning, helt eller delvis på andra grunder än de som lagar och andra regler ger, riskerar att reducera eller kullkasta den för tillsyn viktiga legitimitetsgrunden.
- GU ser risker med Tillitsdelegationens skrivning om att forskningen ska vara både "verksamhetsnära" och ha "särskild fokus på omsorg" (SOU 2018:47, s. 28) i den mån som särskild finansiering ska riktas till detta område. Risk finns för att den professionella autonomi för lärosätena äventyras.

Ömsesidigt förtroende (tillit) är en förutsättning för all välfungerande verksamhet, inte minst eftersom överdriven kontroll är kostsam i tid och pengar och kan inverka negativt på personalens vilja att göra ett gott arbete. Kostnaden för kontroll ligger såväl hos den som kontrollerar (t.ex. ledningen) som hos den som blir kontrollerad (t.ex. personalen). Det är ineffektivt att bedriva offentlig verksamhet utan ett stort mått av tillit mellan ledning och personal eftersom det kräver stora investeringar i kontrollapparaten. Av detta och flera andra skäl som beskrivs förtjänstfullt av Tillitsdelegationen är mer tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn eftersträvansvärd.

1993 ersattes många riktade (specialdestinerade) statsbidrag av ett generellt statsbidrag, men antalet riktade statsbidrag har sedan dess ökat igen och klagomålen på detta har varit återkommande från Kommunförbundet och sedermera SKL. När en regering får signaler om att det inte står rätt till inom t.ex. grundskolan är det svårt att låta bli att införa ett riktat statsbidrag. För att, som delegationen föreslår, radikalt minska floran av sådana bidrag krävs stor tillit till den kommunala politikens förmåga att hantera de problem och utmaningar som man faktiskt har ansvar för.

När det gäller införandet och tillämpningen av NPM i kommunerna görs ingen grundligare analys mer än att det vid 80- och 90-talen fanns kritik mot den offentliga sektorn och förändringstryck som kom både från höger och vänster. Sveriges ovanligt höga benägenhet att anamma NPM har förklarats dels av att man upplevt förändringstryck på den offentliga sektorn, dels att den offentliga sektorns organisation i ovanligt låg grad är reglerad i lag. Detta kan förklara varför "företagiseringen" av den offentliga sektorns myndigheter skett i det tysta utan större politisk diskussion, vilket konstateras på s. 55.

Det kvarstår frågor kring huruvida icke-offentliga aktörer faktiskt har samma förutsättningar att främja tillit som offentlig verksamhet, eller om de har mer begränsade möjligheter. Ett argument för det senare kan till synes återfinnas i SOU 2018:47, avsnitt 4.4, och ett resonemang om att grunden för tillit ligger i en kombination av professionell och ämbetsmannaetik. Även om det förra perspektivet torde kunna vara jämförbart i offentliga och icke-offentliga organisationer, är det svårt att se hur ämbetsmannaetiken genomsyrar privata aktörer i samma utsträckning som i offentliga motsvarigheter.

Det kan även noteras att det finns en viss vaghet i Tillitsdelegationens definition av tillitsbaserad styrning och ledning. Det kommer att krävas tålamod och försöksverksamhet för att implementera tillitsbaserade styrnings och ledningsmodeller, vilket Tillitsdelegationen är medveten om.

Brukarinflytande

Avsaknad av brukarinflytande, som Tillitsdelegationen diskuterar, problematiserades på ungefär samma sätt under 1980-talet, och under 1990-talets första år initierades en rad försök med kollektivt brukarinflytande inom bland annat grundskola och äldreomsorg. Något omfattande kollektivt brukarinflytande blev det inte då. Istället definierades brukaren om till kund och reformerandet inom många kommuner fick en annan inriktning. Det kan ses som lovvärt att än en gång föra fram ett brukarperspektiv, men det behöver diskuteras hur avvägningen kan ske mellan ett individorienterat och ett kollektivt orienterat brukarinflytande. Vilka hinder och möjligheter finns för kollektivt brukarinflytande i ett allt mer individualiserat och rättighetsbaserat system?

Socialtjänstens förutsättningar

Statens strategier för att genomföra förändringar och implementera nationell policy inom välfärdsområdet skulle behöva analyseras mer noggrant. Regeringen och myndigheter på nationell nivå använder numera diverse mjukare styrformer, t.ex. nationella riktlinjer, överenskommelser mellan staten och SKL, och utseende av nationell samordnare inom aktuella problemområden. Dessa överenskommelser och förordnanden av nationell samordnare har medfört att en ökande andel av kommunernas utvecklings- och förändringsarbete projektifieras.

Ett annat statligt initiativ som har stor betydelse för socialtjänsten är "Öppna jämförelser" som

infördes för ca tio år sedan. Dessa berör samtliga verksamheter inom socialtjänsten och innefattar en drastisk ökning av nationellt framtagna indikatorer och mätningar. Antalet indikatorer som varje kommun förväntas leverera mätningar till är nu fler än 350. Det kan finnas skäl att införa denna typ av mätningar, men konsekvenserna för dem som förväntas ägna avsevärd tid åt all dokumentation och för dem som blir föremål för alla mätningar har ännu inte undersökts.

Resursfrågans implikationer är underelaborerade i betänkandet. Tillgången till/bristen på resurser har rimligtvis stor betydelse för såväl patienter, elever och klienters förtroende för de verksamheter man möter, som de yrkesverksammas tillit till organisationernas förmåga att utföra sitt uppdrag på ett fullgott sätt. Den här typen av resursmässiga villkor får också konsekvenser för förutsättningar för, och möjliga innebörder i, begreppet "det goda mötet" (SOU 2018:47, kap. 3), vilket det saknas djupare diskussion om i betänkandet. Socialtjänstens myndighetsutövning präglas av inslag av kontroll och tvingande åtgärder. Detta innebär att "det goda mötet" måste få delvis andra innebörder än inom andra välfärdsområden.

Professionellt stöd och professionell utveckling måste ges tid och stöd för att mötet inte bara ska vara gott utan även kunna leda till goda effekter. Metaforen "det goda mötet" kan med fördel utvecklas (SOU 2018:47, avsnitt 2.2 och kap. 3). Även det centrala begreppet tillit kan utvecklas och preciseras. En vägledning för tillämpning i praktiken vore önskvärd.

Förslaget att inrätta ett nationellt policylabb vid Vinnova är tveksamt. Det finns en risk att sådana av kontextualiserade miljöer inte är särskilt ändamålsenliga för socialtjänstens verksamheter som i mycket hög grad präglas av lokala socioekonomiska villkor och lokal politik. Mer positivt är frikommunförsök, som kan ge mer kontextrelaterade kunskaper om hinder och möjligheter för att införa en mer tillsynsbaserad styrning av bl.a. socialtjänst.

Ett fortsatt reformarbete i riktning mot tillitsbaserade styrningsformer måste ta hänsyn till och anpassa sig till den specifika institutionella logik – uppbyggd kring verksamheternas olika uppgifter, klientrationalitet, dominerande professionsteknologi etc – som präglar välfärdsområdets olika delar. Det saknas en mer genomgripande institutionell analys av de underliggande drivkrafter som lett fram till den situation som vi nu befinner oss i, tillsammans med en analys av den samlade statliga styrningen av kommunerna. En sådan analys skulle kunna ge förklaringar till varför verksamhetslogiker som baseras på administration och management fått större betydelse på bekostnad av professionella och lokalpolitiska logiker och intressen. Utan sådana analyser finns det risk att en mer genomgripande och önskvärd kulturförändring i riktning mot ökad tillit och ett ökat handlingsutrymme uteblir.

Tillsynens roll

Tillsyn är en aktivitet som är nära besläktad, men inte identisk med andra former av granskning. Liksom exempelvis uppföljning, utvärdering och revision går tillsyn ut på att systematiskt beskriva och värdera en verksamhet för olika syften. Medan tillsyn normalt levererar bindande krav som den granskade är skyldig att anpassa sig till och kan hållas ansvarig för, lämnar uppföljning, utvärdering och revision förslag som den granskade verksamheten har att ta ställning till men inte behöver följa. Denna skillnad ställer höga krav på tydlighet i de värderingsgrunder som tillämpas i tillsynen, särskilt om ansvarsutkrävande kopplas till tillsynens resultat. Det senare behöver inte vara fallet, men om den som synas ska kunna hållas ansvarig måste det finnas en bild av vad som ska uppnås som den ansvariges handling kan jämföras mot.

Förslagen om en mer kvalitativ granskning, helt eller delvis på andra grunder än de som lagar och andra regler ger, riskerar att reducera eller kullkasta denna för tillsyn så viktiga legitimitetsgrund. Varifrån ska de kvalitativa aspekter som tillsynen ska utgå från hämtas, och vem ska bestämma det? Om det som värderas i tillsyn bestäms från situation till situation, hur ska den granskade verksamheten kunna förutse vad som gäller och hur kan ansvar utkrävas? Vad skiljer tillsyn enligt delegationens förslag mot Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljnings- och utvärderingsuppdrag?

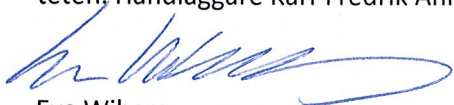
Universitetens och forskningens roll

En viktig del i att utveckla en välfungerande tillsynsbaserad ledning och styrning är enligt Tillitsdelegationen att styra forskningsmedel till det här området. Det rekommenderas att: "Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg, med särskilt fokus på omsorg" (SOU 2018:47, s. 28). Ambitionen är vällovlig men förslaget reser också flera frågetecken. Tillitsdelegationens ord att forskningen ska vara både "verksamhetsnära" och ha "särskild fokus på omsorg" indikerar lite förtroende för att forskare kan formulera relevanta teoretiska problem och finna relevant empiriskt material själva. I den mån regeringen litar på forskningsprofessionen bör mer generella formuleringar användas vid eventuella utlysningar av forskningsmedel.

Ett annat uttryck för samma slags problem framkommer i rekommendationen att "Lärosätena bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg" (SOU 2018:47, s. 28). Det går givetvis inte att invända mot en sådan samverkan i sig. Om den är rätt skött är det positivt för båda parter. Det finns emellertid skäl till att oroa sig för att en konsekvens av denna rekommendation blir en minskad professionell autonomi för universiteten. Tillitsdelegationen skriver (SOU 2018:47, s. 320): "Inom akademien finns i dag svaga incitament att bedriva forskning i samverkan med de praktiska utövarna i verksamheterna, eftersom det inte är särskilt meriterande. De tyngsta meriteringspoängen erhålls i dag genom publikationer i välrenommerade tidskrifter (SOU 2018:19)". En del av rekommendationen verkar sålunda vara att publikationer i välrenommerade tidskrifter kan vägas ner till förmån för verksamhetsnära forskning, vilket skulle vara mycket olyckligt och gå mot de professionella normer som gäller för forskare.

Det finns inom GU, såsom inom alla större universitet, olika syn på förhållandet mellan verksamhetsnära forskning och annan forskning. Ovan farhåga handlar inte om att ta ställning mellan den ena eller den andra typen av forskning men belyser risker med nuvarande förslags påverkan på den professionella autonomin.

Remissvaret har å Göteborgs universitets vägnar samordnats av Samhällsvetenskapliga fakulteten. Handläggare Karl-Fredrik Ahlmark.



Eva Wiberg

Rektor, Göteborgs universitet