

Finansdepartementet
Fi 2019/03441/SFÖ
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

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

Örebro universitet har beretts möjlighet att inkomma med yttrande på Tillitsdelegationens betänkande *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

Inledningsvis sammanfattas universitetets generella synpunkter och viktigaste ståndpunkter. I efterföljande avsnitt görs en genomgång av utredningens arbete generellt samt utifrån perspektiv som är relevanta för universitets- och högskolesektorn.

Universitetet har tagit del av betänkandet med stort intresse, inte minst eftersom universitetets grundsyn för ledning och styrning slår fast att ”Ledning och styrning vid Örebro universitet utgår från en grundsyn som kännetecknas av tillit, helhet, kvalitet, samarbete och enkelhet” samt att ”Ledning och styrning vid Örebro universitet utgår från förtroende för att var och en som arbetar vid universitetet vill och kan verka för universitetets bästa.”

Generella reflexioner

Ett övergripande intryck är att utredningens uppdrag har formulerats väldigt brett. Arbetet ska omfatta allt från hur offentliga verksamheters uppdrag inriktas, över interna arbetsprocesser som innefattar ledarskap, samarbetsformer och förekomsten av administrativa utmaningar i sektorn, till breda och ibland svårdefinierade resonemang kring effektivitet, ändamålsenlighet och medborgarförtroende. Det breda inriktade uppdraget, som dessutom förefaller vara onödigt hårt styrande mot att genomföra vissa specifika aktiviteter, har medfört att utredningens fokus blivit mycket brett.

Det finns också en olycklig tendens att ta vissa storheter för givna istället för att inrikta utredningens arbete på att undersöka hur dessa gestaltar sig i förvaltningens arbete. Uttryck som ”tillit”, ”styrning” och ”medborgarfokus” tillåts flyta ganska fritt, vilket i viss mån försvårar en saklig värdering av utredningens problembeskrivningar och förslag.

Utöver att detta ger innehållsliga oklarheter i slutbetänkandets resonemang medför det att utredningen inte ger idémässiga bidrag till det fortsatta arbetet med styrning inom statliga myndigheter. Exempelvis skulle utredningen med ett större begreppsanalytiskt fokus kunna ha gett bidrag som klargör vad de centrala begreppen innebär för framtida styrningsmodeller.

En betydande brist i utredningen och dess slutbetänkande är avsaknaden av systematiska studier om utformningen av tillitbaserad styrning i statliga myndigheter. Det saknas översikt över hur tillitbaserad styrning tillämpas inom olika departementsområden och hur tillitbaserad styrning i olika former

samordnas mellan olika departementsområden (exempelvis när myndigheter inom olika områden ska samarbeta).

Om utredningen skulle inkludera systematiska jämförelser mellan tillitbaserad styrning och andra styrningsformer skulle det ha gett betydande bidrag till att utveckla styrning inom statliga myndigheter. Avsaknaden av jämförelser mellan styrningsformer är därför en begränsning av utredningen.

Kommentarer kring utredningens innehåll

En särskilt problematisk aspekt är att utredningen förutsätter att relationen mellan styrning och tillit är diskutabel snarare än att kartlägga och undersöka detta utifrån den faktiskt existerande styrningen inom statsförvaltningen. Existerande styrning kartläggs varken med avseende på relationen mellan departement och myndigheter eller med avseende på myndigheternas interna styrning. Det hade varit önskvärt att genomföra en sådan kartläggning.

I utredningen saknas även systematiska studier om centrala förutsättningar och konsekvenser för tillitbaserad styrning. Exempelvis kan frågor om tillitbaserad styrning ger bättre resultatuppfyllelse eller under vilka förutsättningar som tillitbaserad styrning är en effektiv styrningsmodell inte besvaras utifrån utredningens studier. Undersökningar av dylika frågeställningar skulle gett värdefulla bidrag till hur tillitbaserad styrning kan utformas under varierande förutsättningar. Ett sådant alternativt angreppssätt hade kanske varit ett bättre sätt att tillvarata utredningens resurser än att engagera sig i de allehanda försöksverksamheter som genomförts.

Med detta sagt är dessa försöksverksamheter en direkt konsekvens av utredningsuppdraget, som uppenbarligen prioriterat idégenerering för att adressera problembeskrivningar framför en systematisk kartläggning av den existerande styrningen. Vi vet således inget om hur Regeringskansliet ser på styrningen av myndigheterna, huvudmannens roll i styrningen är rent allmänt underexponerad i utredningens texter.

Vi ser heller inte om det finns en samsyn i detta mellan olika departement, om t ex nyckeltalsstyrning har samma extension och intensitet inom alla politikområden eller hur olika departement ser på myndighetsledningarnas mandat och roll. På motsvarande sätt har inte heller den interna styrningen inom myndigheter undersökts; mottas och hanteras samma styrning på samma sätt inom olika delar av verksamheten. Finns tydliga skillnader mellan olika slags myndigheter (t. ex expertmyndigheter kontra medborgarnära myndigheter) och fungerar relationerna mellan myndighetsledning och anställda tjänstemän på olika sätt i olika myndigheter?

Dessa frågor hade relativt enkelt kunnat belysas genom riktade insatser mot alla departement och större myndigheter och ett mindre antal fallstudier (ca 4-6). En sådan undersökning hade kunnat ligga till grund för mer kvalificerade resonemang om kopplingen mellan tillit och styrning i statsförvaltningen. Begripligheten i betänkandet försvåras nu av att de centrala begreppen – styrning och tillit – aldrig benas ut vare sig begreppsligt eller i form av undersökningar av existerande praxis och upplevda problem.

En stor del av betänkandet redovisar de experimentverksamheter som utredningen bedrivit. Det är inte alltid lätt att se på vilket experimentverksamheterna är relaterad till frågan om tillit och styrning. En

stor del handlar om medborgarbemötande, vilket i och för sig är en viktig uppgift, men som inte enbart handlar om tillitsbaserad styrning. Experimenten täcker allehanda aktiviteter och sägs vara lösningen på en rad olika problem, men ganska ofta är det svårt att se en omedelbar koppling till styrning och tillit.

Möjligen som en konsekvens av utredningens direktiv finns ofta en oklar och ibland direkt tveksam hänvisning till ”medborgarnytta” som ett yttersta kriterium för statsförvaltningen. Det hade funnits anledning att eftersträva en högre grad av precision i vad som avses med ”medborgarnytta”. Det är inte rimligt att påstå att alla statliga myndigheters ledstjärna är och bör vara direkt medborgarnytta. Det finns förvisso stora myndigheter med en bred kontaktyta mot medborgarna och där verksamheten i hög utsträckning handlar om att hjälpa, stödja och tjäna den enskilde medborgaren. Men väldigt många myndigheter har en långt mycket mer indirekt relation till den enskilde medborgaren, i så måtto att man bestrider funktioner som utgör kollektiva nyttigheter (exempelvis lag och ordning eller landets yttre säkerhet) eller skapar nytta för medborgaren på mycket lång sikt. Inte ens när enskilda medborgare betjänas direkt av en statlig myndighet (t ex högre utbildning eller arbetsförmedling) kan utvärdering och bedömning ske endast med hänsyn till enskilde brukarens upplevda nytta.

På grund av den oklara beskrivningen av problem förknippade med styrning och tillit, inte minst till följd av att utredningen inte redovisar en analys av nuläget, blir utredningens förslag svåra att ta ställning till. Hur ska till exempel Arbetsgivarverkets föreslagna uppdrag att tillhandahålla ett stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna bidra till att göra departementens styrning av verken mer baserad på tillit? Eller vilken roll ska det nya fristående expertorganet, den så kallade regeringsnära utvecklingsmiljön, ha i det sammanhanget? Det går helt enkelt inte att ta ställning till relevansen av dessa förslag.

I sammanhanget bör också nämnas att förslaget om den regeringsnära utvecklingsmiljön inte är tillräckligt preciserad eller förankrad i förhållande till utredningen i övrigt. Vidare är innebörden av förslaget om utvecklingsstöd till myndigheter alltför vagt formulerat och det är oklart hur utformningen av utvecklingsstöd ska kunna utgå från utredningen.

Kommentarer på utredningens innehåll med fokus på universitets- och högskolesektorn

Det finns universitetsspecifika frågor där den existerande styrningen både skulle kunna göras mer ändamålsenlig och skapa en mer tillitsbaserad styrning:

- Universitet och högskolor skulle ges större frihet att själva välja hur anslagen ska hanteras, inom ramen för samma resurstilldelning och övergripande uppdrag. Tudenningen av anslag till forskning och utbildning skulle kunna upphöra utan någon extra kostnad för staten och skulle påtagligt öka lärosätenas handlingsfrihet.
- På motsvarande skulle uppdragsdialog med departementet öka lärosätenas handlingsfrihet och möjliggöra en ”strategisk profilering” inom ramen för en kontinuerlig dialog med departementet, istället för uppdragsstyrning genom regleringsbrev.



- Vi ser gärna ökade statliga forskningsanslag och bättre fördelning av dessa lärosäten emellan, men inte på bekostnad av minskade anslag till de nationella forskningsråden; möjligheten att ansöka i nationell konkurrens bör samtidigt finnas kvar.
- Kollegial styrning är en form av tillitsbaserad styrning som lärosätena bör värna om för att garantera akademisk frihet . Det är av yttersta vikt att säkerställa att universitet och högskolor uppfyller minimikrav på kollegiala styrformer genom att balansen mellan linjestyrning och kollegial styrning garanteras.

Johan Schnürer
Rektor

Martin Maltén
Utredare