

# Behovet växer när välfärdens utförare blir allt fler

[singlepic id=216 w=583 h=405 float=left]

[nggallery id=55]

**Flera aktörer. Larm om misshälligheter. Det reser krav på bättre granskning. Men vad är det vi mäter? Och vart tar visionerna vägen när reglerna tar över?**

Text: Annika Eriksson | Bild: Bibbie Friman | [Prenumerera](#) | Artikel i [SocialPolitik nr 4 2012](#)

– Vi vet väldigt lite om tillsyn som styrmedel. Därför är det så intressant, säger Vicki Johansson, docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan och ansvarig för Tillsynsutbildningen vid Göteborgs universitet.

Jag ringer henne en grå och hösttrött dag, men redan efter andra meningen sitter jag käpprak i stolen. Hon talar entusiastiskt och förklarar att hon föredrar att använda termen granskning, tillsyn är bara en granskningsteknik bland flera. "Men tillsyn är flitigt använt, så okej då."

Tillsynen som styrmedel innebär i korthet att de politiska målen först blir lagstiftning som därefter blir mer konkret i form av föreskrifter. Sedan kan myndigheter ges i uppdrag att granska hur väl regler och föreskrifter följs, och på så sätt avgöra om våra förtroendevalda ger oss vad de lovat. Ett lockande Alexanderhugg i en komplicerad politisk verklighet. Och så enkelt är det naturligtvis inte heller.

Men komplikationerna får vänta. Till att börja med ger Vicki Johansson mig en kort genomgång av politiska styrmedel, och var granskning hör hemma.

**Politiska styrmedel kan nämligen delas in** i två huvudgrupper, proaktiva och reaktiva. Proaktiva är metoder för att förverkliga politiska visioner genom att starta handlingar och

processer som leder fram till nya lösningar. Reaktiva är mer inriktade på de faktiska resultaten. Uppnådde vi det vi ville? Har vi fått det vi erbjöds?

De reaktiva innehåller granskningsmetoder som utvärdering, revision, ackreditering och certifiering, kvalitets- och rankingsystem samt tillsyn.

I Sverige liksom i hela västvärlden har trenden de senaste 30 åren varit en förskjutning mot mer reaktiva styrmedel. Vicki Johansson kan se många förklaringar till det. EU-medlemskapet är en, Bryssel kan varken beskatta eller omfördela resurser. Men man kan reglera och då blir det medlemsstaternas sak att se till att reglerna efterlevs.

Jag muttrar något om regelrytteri, men då tycker Vicki Johansson att jag förenklar.

– Det finns ett politiskt ideal här också, en tanke om demokrati. Det är viktigt att komma ihåg.

Genom att flytta information nära brukaren hoppas man skapa bättre förutsättningar för människor att kunna påverka och fatta beslut om sin välfärdsvardag, och på så vis bli mer delaktig, menar hon. Till det kommer att välfärdsstaten blivit allt mer komplex och svår att överblicka. På det här sättet får man kunskap om hur olika verksamheter faktiskt fungerar i mötet med brukaren.

**Dessutom har det ekonomiska utrymmet minskat** i de flesta länder i västvärlden under de senaste trettio åren, vilket gjort det viktigare att syna användningen av varje krona. Eftersom företagen och det privata näringslivet utvecklat effektiva metoder för att klara detta har många försökt tillämpa samma metoder på offentlig verksamhet. Näringslivets sätt att granska utgifter och omkostnader har blivit förebild, med uppföljning och återkoppling av köpta tjänster och produkter som ett bärande element.

– Vissa ser också förskjutningen mot reaktiva metoder som tecken på förändrade demokratiska mönster.

I alla samhällen försöker de styrda ha någon form av kontroll över dem som styr, något den franske samtidshistorikern Pierre

Rosanvallont har kallat "det motdemokratiska samhället". Ju lägre förtroende för de styrande desto större fokus på utfall av beslut och myndighetsarbete. Eller, om man vill, "Ger de förtroendevalda oss det de lovat?".

När vi hunnit hit så här långt framstår tillsyn som ett utmärkt styrningsmedel, och jag frågar Vicki Johansson om det kanske till och med är det viktigaste för att skapa egenmakt. Vicki Johansson skrattar vänligt och håller med om att det finns många fördelar. Det skapar transparens och ger information både om lagstiftning och hur den förverkligas. På så sätt ger det mig den kunskap och det beslutsunderlag jag behöver som medborgare för att kunna ta ställning till den förda politiken. Antingen genom att rösta i val eller genom att rösta med fötterna. Och när Vicki Johansson hunnit dit tar hon en andningspaus.

– Men, som sagt. Det finns komplikationer.

**Och sedan blir det ingen mer paus på ett tag.** Till att börja med tar Vicki Johansson upp den maktförskjutning granskningen för med sig, från politiker till tjänstemän. Alla politiska beslut grundar sig i politiska värderingar. När tyngdpunkten flyttas till granskning blir en konsekvens att de granskande tjänstemännen får det yttersta tolkningsföreträdet när det gäller värderingar. Och det är svårt för medborgarna att utkräva ansvar av tjänstemän. Eller, för att ta ett annat exempel, av de privata företag som t ex avgör kriterierna för ISO-certifiering.

Vår svenska tradition med kommunalt självstyre krockar också med granskningen som fenomen. Speciallagstiftning gör att tillsynen ställer krav som tvingar enskilda kommuner till prioriteringar man kanske inte gjort annars. Och här blir ytterligare en nackdel med tillsynen tydlig, nämligen den fragmentisering av politiska beslut den för med sig.

– Det blir en sådan fixering vid regler. Men är det säkert att det blir bra för att det finns en regel? Om vi har en antimobbingsplan upphör mobbningen då?

Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) listade 230 tillsynsregler

och 380 tillsynsmyndigheter. Det är en brist, tycker Vicki Johansson att det inte finns någon samlad redovisning av hur mycket den statliga tillsynen kostar. Utredningens uppskattning av den årliga (för staten och kommunerna) totala kostnaden för tillsyn på mellan fyra och fyra och en halv miljarder kronor är mycket grov.

**Offentlig verksamhet rör ofta komplexa** och dynamiska sammanhang, och även om regler kan gälla sådant som är icke mätbart har man vid tillsyn en tendens att fokusera på sådant som är mätbart.

Det här är frågor Ann-Sofi Lodin, regiondirektör för Västra Götalandsregionen, vridit och vänt på under sitt yrkesliv, även om hon brukar tala om "kvalitets- och verksamhetsuppföljning".

Sin nuvarande tjänst började hon för ett år sedan, innan dess har hon haft chefsuppdrag i stora vårdföretag som Capio och Carema, och hon började sin bana på Sahlgrenska sjukhuset.

– På senare år har det ropats mycket på tillsyn men oftast i akuta situationer, när det redan gått snett. Tillsyn är ett bra verktyg för att styra en verksamhet, men det måste vara en självklar del av den vardagliga rutinen.

Ann-Sofi Lodin är mån om att själv vara delaktig och synlig i verksamheten, och vi har ett hastigt samtal i telefon medan hon är på väg till nästa möte. Hon tycker det är självklart att diskutera riskerna som finns med granskning. Det får till exempel inte bli en egen byråkrati, tillsynen ska inte skapa ytterligare kostnader.

– Vi samlar redan in så mycket data, personalen ska inte behöva ägna mer tid åt det. Vi behöver snarare lyfta blicken, fundera på hur vi använder materialet.

**Ann-Sofi Lodin talar liksom Vicki Johansson** om risken för att fastna i detaljer och teknikaliteter. Ann-Sofi Lodin menar att tillsyn är användbar i alla typer av verksamhet, men att det förutsätter att man verkligen mäter rätt saker och kan analysera sitt material. Och hon återkommer till tillsyn som

en inbyggd del av verksamheten.

– Då får varje verksamhet möjlighet att sälla och bedöma materialet. Ta fram de mätetal de bedömer som viktiga för att nå just sina mål.

Vicki Johansson är inte lika övertygad om att tillsyn alltid är rätt styrmedel. Hon talar om hur offentlig verksamhet kan ha ett särskilt ansvar för att lyfta blicken från det enskilda misstaget och fråga sig varför en kommun eller verksamhet inte följer regeln. Vissa kommuner tvingas skära i sin budget år från år, medan andra har ständigt ökande skatteintäkter. Kan man förvänta sig att bägge kommunerna ska kunna leva upp till samma regelverk? Vad är det kommunerna i så fall tvingas prioritera bort? Och är det tillsyn som kan lösa problemen som gjort en kommun så fattig på resurser?

– Man skulle till och med kunna fråga sig om alltför stort fokus på tillsyn skapar ett demokratiskt underskott, säger Vicki Johansson.

**Ungefär som verksamheten atomiseras,** granskas i sina beståndsdelar, fragmentiseras det politiska innehållet. Fokus hamnar lätt på det mätbara, tekniska detaljer, snarare än på den övergripande måluppfyllelsen. Men är det säkert att till exempel den billigaste upphandlingen ger det utfall vi önskade? Om skolans resurser används ekonomiskt effektivt men förstärker de sociala klyftorna kan man ändå ifrågasätta om de använts rätt.

– Risken blir också att medborgarnas roll blir att reagera på politik snarare än att vara med och utforma den, säger Vicki Johansson.

Och här, när det gäller medborgarnas förhållningssätt till politik, tycker hon utvecklingen är motsägelsefull och förbryllande. Å ena sidan är folk politiskt engagerade som aldrig förr. Samtidigt är man inte med och formulerar politiken där den faktiskt kan översättas till handling, nämligen i vårt parlamentariska system. Kan det vara så att människor idag mer än tidigare tilltalas av olika granskningsformer för att man lättare kan ta till sig och

analysera information? Kanske är dagens fokus på tillsyn bara första steget mot ett nytt sätt att hantera demokrati, med politisk aktivitet som bättre motsvarar informationssamhällets mönster?

**För trots nackdelarna med tillsyn** är Vicki Johansson övertygad om att det är ett nödvändigt styrmedel som förtjänar att utforskas närmare. Hittills finns inte mycket belegg för att tillsyn fungerar som förverkligare av politiska visioner. Däremot finns resultat som pekar mot att regelefterlevnaden kan öka vid aktiv tillsyn.

– Vi behöver lära oss mer om tillsyn, både vad det kan ge och vad det inte kan ge. När är tillsyn lämplig? På vilka områden är tillsynen bra och nödvändig för att få en fungerande verksamhet? Och på vilka områden är den inte det?

Vicki Johansson brukar uppmana sina studenter att inte bara ha fokus på resultatet utan se på vägen till resultatet. Att inte ta för givet att regelefterlevnad leder till måluppfyllelse. Och hon låter nästan sträng när hon fortsätter.

– Människor och samhällen är dynamiska, men regler är statiska. Det gäller att komma ihåg det.

*stenlund.text.bild@gmail.com*

Göteborgs universitet startade kursen "Tillsyn i teori och praktik" 2004, efter önskemål från Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Sedan dess har utbildningen växt och idag har man haft deltagare från ett 40-tal myndigheter. På grund av ett administrativt misstag ligger undervisningen nere det här läsåret, men man räknar med att fortsätta som vanligt under nästa läsår.

### **Läs vidare**

Vicki Johansson, 2006; Tillsyn och effektivitet, Statliga inspektörers yrkesroller och strategival, Boréa, 2006

Vicki Johansson och Lena Lindgren (red): Uppdrag offentlig granskning, Studentlitteratur, januari/februari 2013